

Walter AMEDZRO ST-HILAIRE



MANAGEMENT DES TÉLÉCOMS D'ÉTATS EN MUTATION Défis et stratégies



Presses de l'Université du Québec

MANAGEMENT
DES TÉLÉCOMS
D'ÉTATS EN MUTATION
Défis et stratégies

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada et autres pays : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec)
J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306/1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, 168, rue du Noyer, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

MANAGEMENT DES TÉLÉCOMS D'ÉTATS EN MUTATION Défis et stratégies

Walter AMEDZRO ST-HILAIRE

2011



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Amedzro St-Hilaire, Walter

Management des télécoms d'États en mutation: défis et stratégies

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3127-7

1. Systèmes de télécommunications gouvernementales – Afrique. 2. Développement économique – Afrique. 3. Changement organisationnel – Afrique. 4. Entreprises – Réorganisation – Afrique. I. Titre.

JQ1875.A55C54 2011

354.75096

C2011-940737-X

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages: INFO 1000 MOTS

Couverture : ANNABELLE VIAU/RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2011 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés – © 2011, Presses de l'Université du Québec
Dépôt légal – 3^e trimestre 2011 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec/Bibliothèque et Archives
Canada – Imprimé au Canada

Lorsque le mensonge est élevé au titre de science, on appelle ça un discours politique ; et plus le mensonge est gros et plus l'auditoire semble prendre cela pour la vérité. L'autre mantra des politiciens est la répétition : plus un mensonge est répété souvent, plus on risque de le croire. D'ailleurs, ce n'est pas pour rien que pour être un bon politicien, il faut être un vrai perroquet et répéter constamment la même chose. Donc, la vérité en politique n'est pas vraiment du ressort du monde réel ; elle fait appel à l'imaginaire et au rêve, elle élève la fourberie au même rang que la rectitude et se recrée par la volonté de l'électorat de croire. Je dis souvent que ce n'est pas parce qu'ils sont nombreux à avoir tort qu'ils ont raison : en politique, par contre, c'est exactement le contraire, plus ils sont nombreux à avoir tort et plus on les croit avec raison. La vérité pour un politicien n'est pas un absolu et encore moins une idée rigide ; elle est souple, malléable, elle s'adapte à la situation et change avec les humeurs du temps. La vérité en politique n'est qu'un concept qui sert les intérêts partisans. On est donc loin du principe philosophique d'un jugement intellectuel sur la pertinence et l'exactitude d'un fait ou d'une action.

Walter AMEDZRO ST-HILAIRE, Ph. D.



Table des matières

Introduction	1
PARTIE 1	
Les télécoms d'État des économies en mutation: nature, enjeux et stratégies	7
CHAPITRE 1	
Cadres environnementaux	9
1.1. Cadre institutionnel	9
1.2. Cadre juridique	12
1.3. Cadre économique et technologique	16
CHAPITRE 2	
L'environnement sociétal et organisationnel	21

CHAPITRE 3

Une restructuration interne 25

- 3.1. Au niveau des capitaux 25
- 3.2. Au niveau des objectifs et de la prise en compte
des parties prenantes. 28
- 3.3. Au niveau structurel 30
- 3.4. Au niveau du personnel. 32
- 3.5. Un programme de désendettement 34

CHAPITRE 4

**Règlement des conflits d'intérêt et soutien
aux employés au cours de la réorganisation.** 37

- 4.1. Évolution et environnement sociétal:
la relation avec le personnel 39
- 4.2. L'évolution de l'emploi contrastée 42
 - 4.2.1. La diminution du nombre de fonctionnaires:
le tarissement du recrutement
sous statut public 42
 - 4.2.2. Le dispositif de congé de fin de carrière:
une adhésion indéfectible
en contexte de mutations. 43
- 4.3. Nature de la négociation collective 44
- 4.4. La spécificité des télécoms d'État
des régions en mutation 48

PARTIE 2

**Analyse des enjeux et stratégies des télécoms
d'État dans les économies en mutation** 51

CHAPITRE 5

**Des organisations dominées
par leur environnement?** 53

- 5.1. L'environnement institutionnel 57
- 5.2. L'environnement sociétal: responsabilité sociale
et rôle des parties prenantes 60

CHAPITRE 6

Des organisations créatrices de leur environnement sociétal?	65
6.1. Une redéfinition des conditions de vie des parties prenantes et des problèmes sociaux	66
6.2. Une redéfinition du réseau	71

CHAPITRE 7

La nature et le comportement des opérateurs publics des économies en mutation	75
7.1. Un acteur rationnel?	76
7.2. La stratégie organisationnelle	78

CHAPITRE 8

Une particularité organisationnelle	85
8.1. La relation à l'environnement	88
8.1.1. Un environnement sociétal dynamique et actif	89
8.1.2. Des stratégies fortement dépendantes du contexte	90

CHAPITRE 9

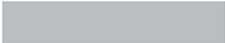
Les conditions d'adaptation sociétale	95
--------------------------------------------------------	----

CHAPITRE 10

Le modèle de développement des télécoms d'État dans les économies en mutation	99
----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Conclusion et pistes de réflexion	107
----------------------------------------------------	-----

Références bibliographiques	111
----------------------------------------------	-----



Introduction

Les dernières décennies ont été porteuses de profonds changements socioéconomiques, tant pour les pays du nord que pour ceux du sud. La nature de ces évolutions, de même que leurs conséquences, ne sont pas identiques pour les pays industrialisés et pour ceux en mutation¹ : une certaine variabilité existe même au sein de chaque groupe.

-
1. Dans notre typologie sont différenciés les pays industrialisés qui deviennent de plus en plus des économies de service, les nouveaux pays industrialisés, symboles de la nouvelle économie, et ceux qui se caractérisent par une forte composante technologique détrônant à l'occasion les premiers et se plaçant un cran au-dessus des seconds. En marge de ces trois groupes se trouvent les pays qui, pour une raison ou une autre, ont accusé un retard, notamment au plan économique (PIB, marchés, etc.). Ces derniers, les moins avancés, se caractérisent par d'efficaces mécanismes d'adaptation avec pour but de rattraper les plus avancés en matière de développement et de manière relativement accélérée, d'où le terme d'économie en mutation. Ce terme est, à notre avis, mieux adapté que «pays en développement», concept bien trop lié aux modèles – obsolètes – des pays du nord et revêtant une consonance péjorative.

Les économies en mutation présentent dans ce contexte un intérêt particulier, compte tenu de l'ampleur des pressions et de la rapidité avec laquelle s'est vu remodelé le paysage économique durant les deux dernières décennies. À l'heure de la globalisation des échanges et de la mondialisation, leur intégration est reconnue comme un objectif stratégique majeur pour faciliter leur insertion au sein du système de gouvernance mondial.

Dans cette optique, ces pays ont dû faire face aux exigences de nombreux accords passés avec les institutions internationales (OMC, institutions de Bretton Woods, etc.) pour redynamiser leur économie et s'assurer un développement durable. Ces accords visaient à assurer un processus graduel de libéralisation du commerce, ainsi que la sécurité et la prévisibilité d'un environnement commercial international pour les milieux d'affaires qui soit propice au développement de l'investissement, à la création de l'emploi et à l'expansion des échanges. Mais au-delà de ces enjeux, la perspective d'une croissance soutenable pour les économies en mutation nécessite de gérer les principaux enjeux environnementaux, démographiques, sociaux et sécuritaires à l'échelle régionale en assurant une meilleure coordination des politiques mises en œuvre par les différents États.

La force de ces évolutions contemporaines auxquelles devraient faire face ces nations, qui représentent à la fois un marché prometteur et l'un des derniers réservoirs d'opérateurs publics susceptibles d'ouvrir leur capital aux investisseurs, les contraint à s'ouvrir irrémédiablement à leur environnement. Un bouleversement profond tant sur les plans de la gestion, de la structure que de la culture est requise. Mais dans un tel contexte de changement sociétal, comment ces télécoms d'État, constituant encore bien souvent le pilier de l'activité économique, gèrent-elles l'incertitude et les risques découlant des transformations environnementales? Comment et dans quelle mesure l'environnement sociétal et ses transformations influencent-ils les réponses et les stratégies de développement de ces organisations? Comment ce secteur concilie-t-il dans les «pays en mutation» son expérience traditionnelle avec ses besoins d'expansion et de modernité? Est-il possible d'associer certains modèles principaux de la théorie de l'organisation aux réponses et à l'évolution de ces organisations?

Pour répondre à cette problématique qui permet d'apporter énormément à la compréhension des transformations des opérateurs publics des économies en mutation, ce livre est calqué sur une double optique.

1. Dans la première optique, nous cherchons à caractériser² l'environnement de ces télécoms d'État, en mettant en évidence les enjeux dont il est le théâtre. Ainsi, un enjeu sociétal sera pour nous un problème d'intensité croissante requérant l'attention de ces organisations. D'un problème naît une pression pour le régler, les décideurs finissent par mobiliser les moyens pour s'y adapter par crainte d'affaiblissement. En se développant puis en se stabilisant, cet enjeu acquerra souvent le statut d'institution. Pour étudier ce phénomène, *a priori* social, nous devrions privilégier les approches socioéconomiques. Nous découvrirons toutefois très vite qu'ici, les apparences sont trompeuses. Un enjeu engage des acteurs, donc des luttes de pouvoir politique autour de l'affectation de ressources économiques. Nous nous attachons à déceler la nature³ de ces enjeux multifaces auxquels sont confrontés ces opérateurs publics des économies en mutation.

-
2. Pour comprendre cet environnement, il faut commencer par décrire sa structure. La question de la caractérisation de l'environnement sociétal des organisations a donné lieu à de nombreux débats, sans avoir été pleinement résolue. Il semble que la vraie difficulté découle du fait que la réalité socioéconomique soit multiple. Cette multiplicité permet de nombreuses lectures différentes, pour le chercheur comme pour le gestionnaire, du même phénomène à l'étude. À chaque lecture correspond une approche théorique tout à fait légitime. Le défi pour les sciences sociales et du politique est dès lors de concilier réalisme et parcimonie. Le souci de réalisme nous conduit à des descriptions proches du détail, centrées sur le réel, ses particularités, sa variété, ses incohérences.
 3. Mais dans ces conditions, la question concernant la nature de l'environnement de ces organisations paraîtrait encore moins bien élucidée que celle s'attachant à mettre en évidence leur réaction face aux bouleversements contemporains. Il semble, au moins en partie, que cette difficulté puisse être résolue si l'on prend en compte l'imbrication étroite entre ces deux questions et l'environnement systémique. De ce point de vue, il paraît alors paradoxal que les approches théoriques n'aient jamais dissocié ces deux questions alors qu'au contraire, la plupart des études

2. Dans la seconde optique, nous nous intéressons davantage à mettre en évidence la réaction⁴ ou les stratégies de ces opérateurs publics par rapport aux contraintes environnementales socioéconomiques qui les structurent. À cet égard, la problématique de la légitimité de ces organisations, dépendant uniquement de la capacité de leurs structures à se conformer à leur environnement institutionnel, se pose. Dans cet ordre d'idée, on peut chercher à savoir si, au fil des mutations, le secteur des télécoms d'État de ces nations ne tend pas à devenir de plus en plus homogène sans nécessairement être plus performant. Il deviendrait alors possible, entre autres, d'expliquer cette homogénéité de la vie organisationnelle et de comprendre pourquoi ce secteur se conforme tant aux demandes de différentes parties prenantes lui étant extérieures.

empiriques ne considèrent que l'un ou l'autre de ces deux aspects: tout modèle théorique offre sa propre réponse aux deux questions, sans que l'une puisse être dissociée de l'autre.

4. Dans les modèles de l'adaptation socioculturelle, ces organisations sont en fin de compte dominées par leur environnement, c'est-à-dire que si elles ne s'adaptent pas aux exigences de cet environnement, au moins à long terme, elles disparaîtront. On reconnaîtra ici le bon vieux postulat de la microéconomie. Ainsi, l'environnement contraint les entreprises par ses changements à s'adapter au fur et à mesure que ces transformations ont lieu pour maintenir leur productivité, leur compétitivité et leur performance générale.

En opposition à ces modèles de l'organisation dominée par son environnement, il y a ceux de l'organisation créatrice de son environnement sociétal. Ici, cette dernière est un déterminant qui structure son environnement par ses actions. Elle le domine. La vision de l'entreprise créatrice de son environnement sociétal souligne le rôle des stratégies de domination dans le comportement des entreprises. Elle insiste sur le rôle des agents économiques qui, loin de subir un ensemble de conditions préétablies, modifient celles-ci à leur avantage. Les agents économiques sont les initiateurs de nouvelles formes environnementales. Ils manipulent leur environnement et ont, jusqu'à un certain point, le pouvoir de déterminer les conditions du marché. Ici, le choix d'un mode d'organisation est destiné à minimiser les coûts de transaction au sein de l'organisation et dans le contexte environnemental prévalant.

En somme, ce livre postule que les stratégies d'adaptation des opérateurs publics dans les économies en mutation passent par une prise en compte des différentes logiques d'action par rapport aux enjeux qui les structurent. Y est également indiqué qu'il est primordial de ne pas isoler ces politiques d'entreprise dans des visions trop unilatérales, avec des points de vue partiels et partiels, mais d'adhérer à la réalité linéaire de la récursivité des télécoms d'État qui y sont plus que des réalités globales et locales enfermées dans une réalité collective ou individuelle : un dynamisme organisationnel.

De là, l'analyse des pratiques relatives à ces opérateurs publics ne peut être menée sans s'interroger sur l'évolution des enjeux, qui encadrent et contraignent dans une certaine mesure les stratégies des télécoms d'État. L'évolution du cadre institutionnel est analysée sous cet angle, ainsi que la capacité des parties prenantes à s'en emparer pour faire émerger d'éventuelles pratiques nouvelles et consolider des prérogatives allant au-delà de la rentabilité.

PARTIE

1

Les télécoms d'État des économies en mutation : nature, enjeux et stratégies

Cadres environnementaux

■ 1.1. Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel joue un rôle particulièrement prépondérant dans le processus de prise de décision et dans l'activité des télécoms d'État dans les économies en mutation, entre autres. Sauf que les changements technologiques et l'ouverture à la concurrence programmée par les institutions de Bretton Woods ont radicalement changé la nature des pressions institutionnelles s'exerçant sur ces organisations, et ont ainsi menacé leur survie en tant qu'administrations publiques. Globalement, ces organisations avaient, dans un horizon de quelques mois, à s'imposer sur un marché de plus en plus international et de plus en plus concurrentiel, où la rapidité de réaction était un facteur décisif de succès.

Les nouvelles attentes institutionnelles reposaient, d'une part, sur une redéfinition des règles de la concurrence permettant au secteur d'assurer sa responsabilité sociale envers les

nations et d'améliorer les droits et libertés des consommateurs dans une optique de développement durable et, d'autre part, sur leur transformation en sociétés anonymes. Les attentes institutionnelles se sont orientées vers une modification plus ou moins radicale du statut des télécoms d'État.

D'autres institutions fondamentales dans la vie de ces organisations sont les États. Leur présence dans la vie de ces opérateurs publics offre à ces derniers un pôle de stabilité au capital dans un environnement boursier chahuté. Ils sont garants de la dette et protecteurs contre les prises de contrôle hostiles. Ils constituent un socle sur lequel s'appuie le statut public du personnel. La présence majoritaire des États au capital de ces opérateurs publics tend dès lors à amortir les chocs de l'exposition aux fluctuations boursières et les effets de l'endettement.

Une baisse de cette part aurait pour effet, eu égard au volume de leur dette, une dégradation de leur notation par les agences de notation. Ceci entraînerait un renchérissement des taux d'intérêt accordés et une augmentation corrélative de la charge de leur dette. Loin de constituer un handicap pour ces télécoms d'État des économies en mutation, le maintien d'une participation majoritaire des gouvernements est au contraire un gage de stabilité : comment peut-on en effet mener une politique cohérente et de long terme si la composition de l'actionnariat est à la merci des spéculateurs ? Le risque d'un démantèlement pur et simple de ces organisations ne serait pas à écarter si les capitaux privés devenaient majoritaires, du moment où la pression des marchés financiers sur la gestion quotidienne de l'entreprise s'en trouverait décuplée.

Pourtant, cette présence des États dans la vie active de ces industries, la détention par ceux-ci de la majorité de leur capital pose, entre autres, la question de la transparence et de la non-discrimination dans les décisions qui peuvent être prises par les dirigeants et, notamment, par les instances gouvernementales qui se trouvent dans la situation d'être juge et partie, et créent une ambiguïté considérable ressentie par les différentes parties prenantes, qui ne manquent pas de souligner l'ambivalence de la situation des gouvernants et le manque de clarté de positionnement dans la vie organisationnelle de ces télécoms : propriétaire, décideur, tutelle, employeur et... arbitre de la concurrence.

Les États doivent simultanément protéger le service public, faire fructifier leur patrimoine et gérer les droits de leurs propres concurrents. Non seulement ils sont les actionnaires majoritaires, mais en plus ils réglementent le secteur des télécommunications et d'Internet: les États sont à la fois actionnaires et titulaires du pouvoir de réglementation du secteur. Cette situation conduit à une confusion certaine de leur rôle, suscite des interrogations et soulève une polémique au sein des parties prenantes, notamment au sein de la concurrence. Cette polémique tourne principalement autour:

- de la présence des États au capital de ces opérateurs publics: la question est souvent d'établir si cette présence majoritaire constitue un atout ou un handicap pour ces organisations, le secteur des télécommunications et la société civile en général;
- du rôle des dirigeants politiques au sein des télécoms qui reconnaissent à ce niveau l'existence d'une ambiguïté certaine quant au rôle dévolu aux gouvernements par leur détention majoritaire du capital. Ce rôle reste mal défini entre, d'une part, la volonté publique d'aménager le territoire, d'étendre le service universel et, d'autre part, l'attention portée à faire des télécoms d'État des entreprises compétitives dans une économie de marché international.

Cette détention par l'administration dans les économies en mutation de la majorité du capital de ces opérateurs publics pose la question de la transparence certaine et de la non-discrimination évidente dans les décisions, qui peuvent être prises par celles-ci et notamment par les instances gouvernementales qui se trouvent dans la situation d'être juge et partie. Toutefois, la détention par les nations de la majorité du capital de ces entreprises de télécommunications ne constitue pas théoriquement et *a priori* un obstacle au jeu de la concurrence. En effet, le secteur des télécommunications, ouvert à la concurrence totale depuis peu dans ces régions, est plus souvent régulé par des autorités administratives indépendantes, garantes de cette ouverture totale et loyale du marché. Indépendantes, ces autorités le sont pour au moins trois raisons: elles ne disposent pas pour autant de l'autonomie budgétaire qui rendrait perfectible cette

indépendance. En outre, dans la pratique, il existe un faisceau d'indices convergents qui tendent à démontrer que la détention par les gouvernements des pays en mutation de la majorité du capital de ces opérateurs publics a constitué un frein à l'ouverture à la concurrence, et poussé ces autorités à une application bienveillante, en faveur des télécoms d'État, des textes réglementaires – pourquoi les décisions relatives au dégroupage de la boucle locale dans la majorité de ces pays n'ont-elles pas été suivies de sanctions, alors même qu'elles n'étaient pas appliquées par ces télécoms d'État? Pourquoi l'autorité n'a-t-elle pas pris des mesures plus draconiennes qui seules auraient permis l'engagement massif de ces opérateurs sur le haut débit?

Au final, tout ne se passe-t-il pas dans ce secteur public comme si les économies en mutation avaient souhaité montrer aux institutionnels qu'elles respectaient leurs engagements d'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, tout en protégeant au maximum leur propriété (ou pour autant que cela ne pénalisait pas leurs télécoms d'État)? N'a-t-il pas été contraire, en définitive, à l'intérêt général d'avoir remplacé, sans le dire, l'intérêt du public par les intérêts de ces opérateurs? Cette situation n'aurait certainement pas eu lieu si la majorité du capital de ces derniers n'avait pas été détenue par les États, et ce, dès l'ouverture à la concurrence du secteur.

■ 1.2. Cadre juridique

Dans le but de les préparer à leurs nouveaux enjeux, bon nombre de législations dans ces économies en mutation imposent aux organisations un nouvel objectif de modernisation. Néanmoins, elles instaurent des contraintes pour baliser cette modernisation. Le cadre juridique impose souvent aux télécoms d'État de respecter les exigences constitutionnelles relatives au service public. Aussi, leurs réactions devront être contenues dans le cadre de la poursuite d'un véritable projet social.

Une conséquence majeure à retenir de l'objectif de modernisation imposé à ces opérateurs publics est l'ouverture à une possible privatisation. Mais le cadre juridique oblige également à maintenir une influence significative des États dans leur vie, pouvant se manifester par une participation minoritaire

assortie de droits préférentiels pour les grandes orientations stratégiques, droits prévalant dans le cadre de la protection de l'intérêt national.

Ce dernier aspect a cependant connu une grande évolution au fil des deux dernières décennies. La loi imposant aux États en mutation de détenir directement plus de la moitié du capital des télécoms, l'ouverture du capital ne saurait être que partielle, et effectuée selon un cadre fixé par les règles constitutionnelles et législatives : cessions importantes approuvées par la loi, puis décidées par décret ; prix de cession minimum fixé par l'évaluation de la commission des participations et des transferts ; privilèges accordés aux personnes physiques et aux salariés.

D'autre part, la loi de réglementation des télécommunications, organisant ce secteur dans la perspective de son ouverture complète à la concurrence, y a fixé un cadre totalement nouveau auquel devraient s'adapter ces opérateurs publics. Cette ouverture des monopoles séculaires constitue un défi nouveau pour ces derniers, chargés, par ces lois, de continuer à assurer le service public des télécommunications. Depuis l'ouverture, ce secteur est régulé pour la plupart par des autorités administratives garantes de l'ouverture totale et loyale du marché en principe. De même, les autorités se sont engagées dans la majorité des cas à constituer un modèle de régulation, opposable et transparent, notamment sur la base des modèles et descriptions caractéristiques de leurs réseaux locaux. Il faut cependant noter que, dans les pays en mutation, ces entités *ne disposent pas pour autant de l'autonomie budgétaire qui rendrait perfectible leur indépendance*. Par ailleurs, la transparence souhaitable de ces modèles n'est nullement réalisée : l'actuelle répartition des pouvoirs entre ces organes et les autorités n'est pas satisfaisante. En principe, ces dernières réglementent, et les organes encadrent à partir des règles définies par les Parlements et par les gouvernements.

Ces derniers, du fait de leur rôle d'actionnaires majoritaires des télécoms d'État, se trouvent souvent dans la position difficile où, en réglementant ou en ne réglementant pas, ils jouent *de facto* un rôle de régulation : même si la Banque mondiale tient à ce que chacun puisse jouer pleinement et exactement son rôle, elle soutiendra toute initiative permettant d'éviter à ces gouvernements de se retrouver en position de régulateurs.

Le cadre juridique y est également le théâtre de la polémique entourant l'éventuelle privatisation de ces opérateurs. L'argument juridique est largement utilisé pour soutenir les points de vue par rapport à la présence des États à leur capital. Les gouvernants utilisent leurs pouvoirs d'homologation des tarifs de détail de ces opérateurs publics pour aller à l'encontre des décisions des organes de régulation. En outre, ces pays, dans leur majorité, ont fait évoluer les textes de loi dans un sens favorable à leurs intérêts, et parfois contraire aux directives de l'OMC et à l'esprit de leurs citoyens. Il faut remarquer que les principales dispositions des lois désignent les dirigeants politiques comme actionnaires majoritaires des télécoms d'État, et les soumettent au contrôle des ministres des Télécommunications et des organes de régulation, qui conservent des liens indéniables avec eux. De plus, il ressort des lectures des décisions de ces organes que ces derniers n'ont jamais eu accès aux modèles des télécoms publiques aux fins d'application des décrets, et qu'au lieu de se limiter à leurs tâches de contrôle, ils se construisent de nouveaux modèles, nécessairement altérés par rapport à ceux de ces administrations.

Cette situation permet aux États d'utiliser le dispositif législatif pour asseoir un monopole de fait dans le secteur des télécommunications et induire une distorsion de la concurrence entre les nouveaux venus sur les marchés et ces opérateurs publics, et ce, au détriment de leurs concurrents. Le dispositif juridique ainsi orchestré accroît considérablement et de façon totalement induite le coût des lignes en question. Les deux conséquences sont alors un blocage de la concurrence et un quasi-blocage du déploiement d'Internet sur les territoires nationaux, sauf pour les télécoms d'État qui reconstituent un monopole sur les marchés. L'absence d'une séparation évidente entre les dispositifs législatif et administratif dans ces pays a entraîné *de facto* une distillation des différents dispositifs qui entravent au final le développement du secteur des télécommunications dans tous les segments de marché.

À l'inverse, si ces organisations avaient été, dès le départ, des entreprises au capital majoritairement privé, les États auraient sans doute été plus préoccupés par la santé globale des entreprises du secteur des télécommunications, et auraient été moins enclins à protéger leurs opérateurs. Même si ces derniers

ont perdu davantage de parts de marché, ils sont quand même bénéficiaires d'une plus grande ouverture à la concurrence : par les recettes d'interconnexion et surtout par une plus grande croissance du marché. Dans ce contexte et compte tenu du rôle impartial qu'y jouent les régimes pour garantir l'exercice d'une concurrence équilibrée entre les acteurs au bénéfice du public et du secteur, il est d'avis de reconsidérer la part des gouvernements dans leur capital.

D'un autre côté, le fait d'être actionnaires majoritaires donne aux autorités de ces pays la capacité juridique de faire en sorte que les opérateurs publics appliquent une politique conforme aux intérêts de la majorité de la population, notamment en matière d'aménagement du territoire, de tarifs et d'emploi, pour peu que les élus en aient la volonté politique. La détention majoritaire du capital par le secteur public constitue-t-elle une nécessité protégeant les télécoms d'État des abus face auxquels ils seraient laissés pour compte sans un tel soutien ? Une privatisation en tout cas des opérateurs publics de ces pays devrait être accompagnée d'une nouvelle législation concernant également les grands gestionnaires des continuités territoriales¹ afin d'éviter qu'elles refusent de louer les infrastructures. L'évolution structurelle d'opérateurs d'État aptes à y garantir une concurrence saine et effective passera par l'instauration d'une césure claire entre secteurs infrastructure/réseaux et une offre de services telle qu'elle peut exister dans d'autres secteurs, c'est-à-dire celui de l'électricité ou ailleurs dans les télécoms. Elle serait propice à l'établissement d'une concurrence saine en imposant une contractualisation des relations nouées entre les différents maillons de la chaîne de valeur, actuellement contrôlée de bout en bout par les nations et leurs vaches à lait : dans la transparence, l'infrastructure/réseaux de ces industries publiques offrirait ainsi à tous, de manière commerciale et non discriminatoire, les mêmes prestations, que ce soit à la partie « offre de services » ou aux opérateurs alternatifs. À cet égard, la mise en œuvre par ces opérateurs publics du principe de séparation comptable, obligation de leurs cahiers des charges, est nécessaire afin d'éviter les éventuelles subventions croisées entre les différentes offres, qui sont ainsi renforcées par une séparation commerciale de leurs prestations d'infrastructures et de réseaux.

1. Voies d'eau, voies ferrées, électricité, gazoducs, oléoducs, etc.

■ 1.3. Cadre économique et technologique

Le secteur des télécommunications dans les économies en mutation, comme partout ailleurs, a été profondément ébranlé par la conjonction de deux phénomènes :

1. l'éclatement de la « bulle Internet » ;
2. le « séisme » des prix d'acquisition des licences de téléphonie mobile de dernière génération.

L'environnement de ce secteur y est fortement marqué par une évolution et une convergence très rapides des technologies, notamment avec l'explosion de la sphère « Internet ». Cette évolution entraîne l'apparition et l'éclatement d'une bulle spéculative conduisant à une évolution erratique des valorisations des sociétés technologiques avec des valorisations d'opérateurs divisées jusqu'à dix fois en quelques mois.

En revanche, l'accélération spectaculaire de ce processus, à laquelle nous assistons depuis quelques années dans ce secteur d'activité, contraint les télécoms d'État à une brutale et récente prise de conscience d'une évolution, perçue tout à la fois comme une épreuve à subir et un défi à relever. La capitalisation s'en est trouvée profondément affectée. En outre, des opérations coûteuses de croissance instaurées par ces opérateurs publics sont réalisées à prix forts, et contribuent à l'alourdissement d'une dette colossale atteignant en moyenne environ 38 millions de dollars américains.

L'ouverture à la concurrence favorise la consolidation et la concentration du secteur. Le nombre d'opérations de concentration entre opérateurs de télécommunications est élevé, bien qu'il soit moins important que celui observé dans les autres régions du globe. À titre illustratif, la présence du groupe Atlantique²

2. Le groupe Atlantique est un important groupe privé diversifié, qui est présent dans les secteurs financier (banques, assurances), agro-industriel et alimentaire. Acteur de poids au sein du tissu économique dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et centrale, le groupe a été créé et est dirigé par des cadres africains. Conscient du potentiel de développement de la téléphonie mobile en Afrique subsaharienne, le groupe Atlantique a décidé de diversifier ses activités dans ce secteur. À ce titre, le groupe a créé, il y a trois ans, une filiale dédiée à la gestion des activités de télécommunications mobiles, Atlantique Telecom.

Telecom qui, dans le cadre de sa stratégie de diversification, s'est porté acquéreur de certaines filiales Telecel mises en vente par le groupe Orascom, et qui est devenu l'un des principaux fournisseurs de télécommunications mobiles en Afrique de l'Ouest et centrale. Aujourd'hui, le groupe est présent dans plusieurs marchés en Afrique, dont la population totale avoisine les 60 millions de personnes³.

Avec une telle implantation géographique, Atlantique Telecom se positionne, en matière de présence, comme un des principaux opérateurs de télécommunications en Afrique de l'Ouest et centrale. Par ailleurs, ce groupe est également présent dans les secteurs d'Internet, de la transmission de données et de la téléphonie sur IP, à travers sa filiale panafricaine Afripa Telecom, ainsi qu'à travers Prestige Telecom, filiale d'Atlantique Telecom. Le groupe développe une stratégie de croissance en étendant son périmètre géographique d'activité par l'acquisition de nouvelles licences.

Afin de garantir le succès et la pérennité de cette croissance externe, le groupe a noué un partenariat stratégique avec Etisalat⁴, un opérateur télécom international de premier plan.

-
3. Atlantique Telecom est implanté dans les pays suivants: Niger (Telecel Niger), Bénin (Telecel Bénin), Centrafrique (Centrafrique Telecom Plus), Gabon (Telecel Gabon), Togo (Telecel Togo), Burkina Faso (Telecel Burkina) et Côte d'Ivoire (participation minoritaire dans le capital de Telecel CI).
 4. Fondé en août 1976, Etisalat (Emirates Telecommunication Corporation) est l'opérateur historique de télécommunications, principal fournisseur de télécommunications des sept Émirats arabes unis, et figure parmi les leaders dans ce secteur au Moyen-Orient. Etisalat fait état d'une longue et riche expérience sur l'ensemble des métiers des télécommunications: mobile, fixe, Internet et satellite. Outre les Émirats arabes unis, Etisalat est notamment présente en Arabie Saoudite, au Soudan et en Tanzanie. Etisalat est également propriétaire de deux satellites, opérés sous la marque Thuraya pour les communications mobiles par satellite. Aujourd'hui, Etisalat dispose d'un parc supérieur à 3 500 000 abonnés mobiles et réalise un chiffre d'affaires annuel de plus de 2 000 700 000 \$ US. C'est donc avec une entreprise financièrement solide, dont l'expérience dans le secteur des télécommunications est mondialement reconnue, que le groupe Atlantique vient de s'associer.

Désormais ouvertes à une concurrence de taille, les télécoms publiques doivent puiser leurs ressources au-delà des frontières. Les acquisitions ou renforcements de participation effectués dans le cadre de la stratégie d'internationalisation ont principalement eu lieu durant l'année ces dernières années, alors que les valeurs technologiques atteignaient des sommets : marche forcée qui provoque des bouleversements profonds et remet en cause le schéma de développement jusqu'alors classique de ces opérateurs.

Cette rupture, entre autres consacrée par la recherche de marchés nouveaux, en période de haut risque, est porteuse d'inquiétudes et d'incertitudes. En outre, les coûts exigés par les États pour acquérir des licences de téléphonie mobile de nouvelle génération étant très élevés, ces organisations font face à des modalités de dernière génération très coûteuses.

Les acquisitions à réaliser dans le cadre de la modernisation ne sauraient être prises en charge, ni sur la base de leurs seuls résultats, ni par un financement des gouvernements des pays en mutation. Ces opérateurs publics s'assurent du soutien de partenaires internationaux : à titre illustratif, la banque chinoise Exim Bank, spécialisée dans le financement de projets en Afrique et à l'international, a accordé un prêt de plus de 31 millions de dollars américains à Togo Telecom.

Aussi, le consortium West Africa Cable System (WACS)⁵ regroupant Togo Telecom, Angola Telecom, Broadband Ifraco, Cable & Wireless, MTN, Portugal Telecom, Sotelco, Tata Communications, Telecom Namibia, Telkom et Vodacom, a signé le 7 avril 2009 un contrat de six cents millions de dollars pour déployer le câble⁶ sous-marin créant la première liaison directe entre l'Afrique et l'Europe. Cela ouvre la voie à de nouvelles technologies, comme le triplet (téléphone, télévision, Internet), dont

5. Le WACS reliera l'Afrique du Sud à la Grande-Bretagne avec des points de raccordement au Togo, en Namibie, en République Démocratique du Congo, au Congo, au Cameroun, au Nigeria, au Ghana et sur la Côte d'Ivoire, notamment. La mise en service commerciale est prévue cette année.

6. Ce câble de 14 000 kilomètres acheminera les communications classiques et le très haut débit Internet (3,8 téraoctets par seconde) à des coûts largement inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

les télécoms d'État entendent se doter. Mais comme elles ne font l'objet d'aucune appréciation boursière, la mise en place d'accords avec des partenaires internationaux se voit compromise à long terme.

Aussi, le statut d'administration publique les désavantage dans la course aux appels d'offres à l'international, où les acteurs internationaux refusent toute ingérence des États, rendant difficile la conclusion d'alliances stratégiques et financières. Ces opérateurs publics devraient s'assurer du soutien de partenaires internationaux : seuls, ils ne pourront rien car les enjeux sont colossaux et ils ne disposent pas à l'heure actuelle d'un arsenal financier et stratégique pour effectuer leur envol.

Les prix faramineux exigés pour les licences ont contribué à faire gonfler artificiellement la bulle financière des valeurs et des obligations de télécommunications, et la survalorisation des actifs dans cette partie du monde à assécher les moyens financiers mobilisables par les télécoms d'État. Avec le dégonflement de la bulle Internet et la levée de l'illusion sur les valeurs des télécommunications, les acquisitions effectuées entre-temps ont connu une dépréciation considérable conduisant à la chute de la valeur patrimoniale des actifs et au surendettement⁷. Une cession des actifs, bien qu'elle soit nécessaire, ne saurait mener à un niveau satisfaisant de désendettement, et contribuer à la déstabilisation des marchés financiers en révélant des valeurs d'actifs bien inférieures aux prix d'acquisition ou aux valeurs inscrites dans les bilans.

7. Tous ces opérateurs sont lourdement endettés : Zamtel de 200 millions de dollars, Bénin Telecom peine à quantifier sa dette, Nitel n'arrive plus à payer ses employés et n'a toujours pas réglé ses frais d'interconnexion à MTN. Si la dette en tant que telle n'est pas problématique, la capacité de ces opérateurs publics à générer du flux de trésorerie pour la rembourser est dommageable. Notons que le repreneur de Zamtel pourra gagner 15 % de parts de marché en six ans et passer de 160 000 à 1 800 000 abonnés. Mais Zamtel et Nitel ne survivront pas longtemps en l'état. Aussi, la stabilité politique de ces pays conditionne les investisseurs, qui semblent ne pas s'intéresser au zambien TelOne, au guinéen Sotelgui, ou encore au tchadien Sotel. Une certitude à ce jour : un coup d'arrêt brutal a été donné à l'ouverture amorcée d'Algérie Telecom, qui, pour le coup, intéressait nombre d'investisseurs. Mais BTC au Botswana et TDM au Mozambique, efficaces sur le plan opérationnel et rentables grâce à une bonne gouvernance n'ont pas besoin d'ouverture de capital...

L'environnement sociétal et organisationnel

L'ouverture à la concurrence a placé dans l'environnement sociétal des opérateurs publics des économies en mutation de nouveaux acteurs avec lesquels ces organisations doivent désormais compter. Cette ouverture les sort de leur monopole séculaire et les expose au choc concurrentiel. Compte tenu du fait qu'il soit permis de relever, à juste titre, le retard de ces opérateurs par rapport à leurs homologues étrangers, en matière de téléphonie mobile, le défi de la concurrence est d'une ampleur considérable d'autant plus qu'en moyenne, plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires sont issus de la téléphonie fixe, segment sur le point de sortir de son monopole. La libéralisation annoncée dans la plupart des régions en mutation suscite forcément une baisse de parts de marché et, compte tenu des stratégies tarifaires prévisibles des nouveaux intrants, un rétrécissement des marges à la suite d'une probable guerre des prix.

L'introduction en Bourse d'une part du capital¹ change la nature des contraintes et l'intensité du regard critique auquel sont soumis ces opérateurs publics, leur état-major et leur personnel. L'ouverture du capital a également des répercussions sur le paysage sociétal. Autrefois cantonnés à un dialogue singulier avec leur tutelle – les gouvernements –, ils sont bon an, mal an, désormais soumis à l'appréciation que portent, sur leurs stratégies, leur rentabilité et leur santé financière, les marchés financiers, les analystes, les agences de notation et l'ensemble de leurs actionnaires: les États, actionnaires de référence, mais aussi les acteurs institutionnels des différents pays, les salariés actionnaires² et les très nombreux petits porteurs. Par suite de leur changement de statut, ils conservent toutefois une responsabilité sociétale du fait de leur histoire, de l'engagement des régimes et de la symbolique qu'ils ont aux yeux des citoyens. Pour exemple: avec un chiffre d'affaires d'environ 167 millions de dollars américains par an en moyenne, Uganda Telecom et filiales ont lancé leur service de transfert d'argent et se sont illustrées positivement dans des actions humanitaires dont le coût est estimé à 7 400 000\$ US par an en moyenne. Cela se traduit par des actions sociales à l'endroit des populations, à savoir des dons et des subventions faits dans les domaines de l'éducation, de la santé, du sport et des infrastructures.

À noter que, de façon générale, les télécoms d'État dans cette partie du monde offrent souvent des lots de matériel comprenant ordinateurs et téléphones à plusieurs associations représentant des personnes handicapées. Les bénéficiaires sont des centres qui prennent en charge les handicapés moteurs, qui s'occupent des sourds et muets ou qui traitent les malvoyants. Cette initiative s'inscrit dans des programmes d'aide sociale³

-
1. Acquisition d'obligations dans la majeure partie des cas.
 2. Vingt-sept pour cent du personnel en moyenne.
 3. Aux yeux de tous, les télécoms d'État ont un rôle certain à jouer dans la solidarité sociale, le service public et l'aménagement du territoire dans les économies en mutation. Ils y demeurent le premier acteur de télécommunications, essentiel pour le développement économique, l'équilibre du territoire et la cohésion sociale. Ainsi, dans le cadre de la Journée mondiale des télécommunications – dont le thème était connecter les personnes handicapées et les possibilités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication pour tous –, Togo Telecom a offert

lancés pour la plupart lors de la Journée internationale des télécommunications. De là, il est essentiel d'évoquer qu'au-delà des intérêts budgétaires, les télécoms d'État y ont aussi comme mission centrale d'être un partenaire vigilant de la société dont ils contrôlent le capital: il s'agit d'encourager tout engagement porteur d'avenir et de tempérer des initiatives leur semblant receler des dangers.

du matériel informatique et des appareils Illico à trois centres spécialisés situés dans les savanes, et accueillant des personnes handicapées: Envol, Sefarah et Don Orione. Cet équipement, composé de six ordinateurs, de trois appareils Illico et de trois crédits initiaux de connexions à Internet est évalué à 8 780\$ US, à raison de deux ordinateurs, un appareil Illico et un crédit initial de 42\$ US offert à chaque structure de personnes handicapées. Ce matériel a permis aux centres qui en ont bénéficié de créer des cybercafés.

Une restructuration interne

■ 3.1. Au niveau des capitaux

Pour soutenir la modernisation des télécoms d'État ainsi que l'évolution de leur forme sociale, et pour leur permettre d'affronter la perspective du choc concurrentiel imminent avec les mêmes atouts que leurs compétiteurs, les gouvernements de ces pays ont autorisé le transfert¹ au secteur privé d'une participation minoritaire à leurs capitaux. Cette ouverture s'est effectuée dans

1. Par exemple Zamtel, qui affichait 100 millions de dollars américains de chiffre d'affaires en 2008, a engagé la cession de 75 % de son capital, cession conduite par l'Agence zambienne de développement. Une seconde cession est prévu, où quatre postulants ont d'ores et déjà été retenus : l'indien BSNL, l'angolais Unitel, le libyen Lap Green et le groupe d'investissements russe Altime. L'audit a coûté deux millions de dollars américains. Dans cette optique, l'opérateur Nitel est le seul à avoir fixé un calendrier, différé à deux reprises. À l'inverse, le mystère plane sur la privatisation de Bénin Telecom.

la majeure partie des cas en trois étapes au bout desquelles la composition du capital de ces opérateurs publics a été considérablement modifiée.

Ces opérations d'ouverture du capital sont en majorité libellées en trois tranches, sous la forme d'une offre publique de vente, d'une offre publique réservée aux salariés et d'un placement institutionnel. Quant aux salariés et aux anciens salariés, bénéficiant d'une participation d'en moyenne 16 % du total à des conditions avantageuses, soit un prix d'en moyenne 20 % moins cher, des délais de paiement et des actions gratuites, une majorité a souscrit à cette offre. L'offre aux acteurs institutionnels nationaux et étrangers y est également très largement souscrite. Le montant global des recettes brutes de ces premières tranches de privatisation s'est élevé, pour les États, à environ 924 000 \$ US en moyenne. À l'issue de ces opérations, la composition du capital des opérateurs publics dans les économies en mutation oscillait globalement de la manière suivante : États, 76 % ; public, 10 % ; acteurs institutionnels, 10 % ; salariés, 2 %.

Notons que sans ces opérations extrêmement profitables aux finances publiques, les États dans ces régions auraient très difficilement pu satisfaire aux critères de la Banque mondiale, relatifs à l'endettement public. Ensuite, une fois le premier pas effectué, d'autres ont suivi et chacun d'entre eux a été profitable à ces opérateurs publics, aux gouvernements et, à travers eux, aux diverses collectivités nationales.

Vint généralement après une seconde opération d'ouverture du capital de ces opérateurs d'État, qui a comporté une cession par leur tutelle de plusieurs milliers d'actions, réalisée sous différentes formes², ainsi qu'une augmentation de capital de ces organisations, en moyenne d'environ 5 %, et réalisée à demi sous forme d'émission d'actions nouvelles et à demi sous forme d'obligations convertibles.

À l'issue de cette deuxième opération, la composition des capitaux oscillait de façon générale autour de 62 % pour les États, 32 % pour le public et les acteurs institutionnels, 2 % pour la

2. Offre à prix ouvert pour les investisseurs individuels, placement global garanti pour les investisseurs institutionnels, offre aux salariés, ainsi que cession de gré à gré aux filiales.

filiale et 3 % pour les salariés. Ces opérations de cession, les plus importantes enregistrées jusqu'alors dans ces économies, ont permis d'amasser 500 000\$ US en moyenne aux opérateurs, et ont rapporté aux États environ 825 000\$ US. Soulignons que les offres à prix ouvert réservées aux particuliers ont été près de deux fois trop souscrites; les placements globaux réservés aux acteurs institutionnels nationaux et internationaux ont été près de quatre fois souscrits; les offres réservées au personnel ont été largement souscrites.

Les dernières ouvertures de capital ont eu lieu à l'occasion du rachat de filiales et de leur introduction en Bourse. Cette troisième opération d'ouverture de capital a permis l'acquisition par les opérateurs publics de filiales, ouvrant ainsi la voie à la constitution des pôles regroupant l'ensemble de leurs activités mobiles.

Le financement assez complexe de ces acquisitions dans les économies en mutation s'est effectué en plusieurs volets. Au total, ces acquisitions, qui auraient dû s'effectuer en moyenne à 60 % en numéraire et 40 % en actions, ont été totalement payées *cash* deux fois sur trois. Des décrets ont autorisé le transfert aux secteurs privés d'une participation minoritaire à leur capital qui, selon les modalités fixées par les arrêtés, a été réalisée sous la forme de cession précitée de gré à gré d'une partie du capital. Il faut souligner que les recettes figurant au budget des gouvernements, au titre de ces opérations de cession de capital, sont considérables. Ces sommes équivalent en moyenne à plus d'un quart du produit de l'impôt sur le revenu en année pleine, ou encore à près d'un tiers du rendement annuel de l'impôt sur les sociétés de ces différents pays. À ces produits de cession s'ajoutent les dividendes annuellement perçus par les États en tant qu'actionnaires principaux. Au-delà des recettes réellement encaissées, les nations sont, en théorie, potentiellement riches de la valeur de la participation qu'elles détiennent encore au capital de ces organisations. Celles-ci dépendent très étroitement de l'évolution du cours des actions.

La souscription à l'emprunt obligataire des opérateurs publics dans les économies en mutation continue toutefois. Les opérateurs fixes et Internet espèrent obtenir en moyenne environ 42 millions de dollars américains supplémentaires pour assurer leur développement. Pour le moment, 15 millions en moyenne ont

été souscrits ; il reste donc à trouver la différence. L'accueil mitigé réservé à cet emprunt obligataire dans les régions en mutation et ailleurs dans le monde a plusieurs explications :

- D'abord le fait que les investisseurs privés ou publics sont très sollicités ces temps-ci dans cette zone.
- Ensuite, les experts estiment que la durée des emprunts (cinq ans en moyenne) est trop longue, et que leur taux brut de 6,5 % en moyenne n'est pas assez attractif.

Toutefois, la nature de ces organisations devrait susciter plus d'engouement, car le secteur des télécoms est en pleine croissance dans ces économies en mutation, qu'il s'agisse de la téléphonie ou des services Helim. Les télécoms d'État ont annoncé de façon globale une hausse de leur chiffre d'affaires de 10 %. Pour les prochaines années, ce chiffre pourrait croître de 20 %. Selon les prévisions, le chiffre d'affaires de ces opérateurs pourrait atteindre environ 171 millions de dollars américains en moyenne dans les deux années à venir, et dépasser largement les 209 millions d'ici les cinq prochaines années, de quoi rassurer les marchés.

■ 3.2. Au niveau des objectifs et de la prise en compte des parties prenantes

De nouveaux objectifs guident les stratégies des télécoms d'État dans les pays en mutation :

- améliorer l'offre de services pour la téléphonie fixe, en développer les usages et réduire les prix ;
- étendre la part de marché interne à travers le développement de nouveaux services³ ;
- s'ouvrir une part des marchés sous-régionaux et internationaux.

3. Téléphonie mobile, connexions à Internet et échange de données pour les entreprises.

Pour affronter la concurrence, les forces sont désormais focalisées dans ces régions sur le client et les objectifs de rentabilité révisés. À cause de la forte préoccupation sociale inspirant les parties prenantes à préconiser le développement de la participation des salariés à leurs résultats, à réserver une part significative de toute opération d'ouverture partielle des capitaux au personnel et à instituer un régime exceptionnel de retraite anticipée pour le personnel fonctionnaire, la stratégie de ces opérateurs publics est d'intégrer l'avis des parties prenantes dans leur processus de prise de décision. Cela s'est notamment traduit par de grandes consultations publiques auprès des acteurs concernés, portant notamment sur les refontes des cadres réglementaires du secteur dans la perspective de l'ouverture à la concurrence programmée par les institutions de Bretton Woods. La réorientation de la stratégie de ces organisations a pour conséquence une remarquable évolution de leur activité et de leur chiffre d'affaires :

- Leur internationalisation est très rapide : en moyenne 16 % de leur chiffre d'affaires est réalisé hors des frontières nationales actuellement, contre 2 % en 2006, soit une multiplication par huit.
- Les services fixes, voix et données hors pays enregistrent une croissance moyenne de 11 % au 31 décembre 2010, croissance liée, pour une large part, aux variations de périmètre avec, en particulier, l'intégration d'Equant depuis le 1^{er} juillet 2010 (à périmètre et taux de change constants, la progression s'établit à environ 7 %). S'agissant des services aux entreprises internationales, les filiales réalisent une progression de 12 % de leur chiffre d'affaires. Centrées, il y a de cela quelques années, sur leur monopole – le service téléphonique fixe –, ces organisations publiques ont su se positionner sur de nouveaux moteurs de croissance, qui occupent une part croissante de leurs activités.

La réduction du prix sur les services de téléphonie fixe a permis le développement du volume des trafics. Les baisses enregistrées liées aux produits de la téléphonie fixe et attribuables à la réduction des prix sont compensées par le développement des réseaux d'entreprises et des services en ligne. Les communications d'accès à Internet connaissent une très forte progression

annuelle (plus de 87 %), contribuant pour une part croissante au développement du trafic téléphonique global dans cette zone en mutation qui s'élève en moyenne à 13 %.

Notons qu'Internet et la téléphonie mobile restent les éléments les plus dynamiques de l'activité. Depuis les années 2000, les chiffres d'affaires de ces organisations ont connu une croissance fulgurante qui, pour la décennie, est encore plus impressionnante. Les opérateurs publics de ces pays annoncent une hausse de leur chiffre d'affaires d'en moyenne 10 % pour le premier semestre de l'année 2012. Pour la période 2012-2015, ce chiffre d'affaires pourrait croître d'en moyenne 20 %. Selon nos prévisions, leurs chiffres d'affaires pourraient atteindre en moyenne environ 171 millions de dollars américains en 2017, et dépasser largement les 209 millions en 2020, de quoi rassurer les marchés.

■ 3.3. Au niveau structurel

La croissance externe et l'introduction en Bourse de certaines activités de ces opérateurs d'État ont profondément modifié leur physionomie. Il en va de même pour les nouveaux objectifs et les nouvelles stratégies de ces organisations⁴. Ces dernières

4. À titre illustratif, Togo Telecom a choisi la société israélienne ECI, basée à Petach Tikva (banlieue de Tel-Aviv), pour construire un nouveau réseau haut débit au Togo. Le service est destiné à fournir une bande passante de grande qualité aux entreprises et aux particuliers pour l'accès à Internet, à la voix sur IP (téléphone via Internet) et, à terme, à la télévision (*triple play*). Le fournisseur d'accès Helim, propriété de Togo Telecom, propose déjà l'ADSL à Lomé et à Kara, mais la demande de plus en plus forte contraint l'opérateur à élargir ses capacités. ECI est chargée d'exécuter l'ensemble des phases du projet, de la conception à la réalisation. Le groupe implanté en Israël et fondé en 1961 est également présent aux États-Unis, en Europe, en Inde, en Asie et en Russie. Aussi, la banque chinoise Exim Bank, spécialisée dans le financement de projets en Afrique et à l'international, a accordé un prêt de 31 400 000\$ US à l'opérateur public Togo Telecom. Cet argent servira à développer la couverture du réseau téléphonique Illico. Utilisant la boucle locale radio (BLR), Illico propose aux clients un téléphone hybride, à la fois fixe et mobile à des prix très inférieurs à ceux du GSM. Lancé au Togo il y a un peu plus de deux ans, ce service remporte un grand succès auprès des abonnés pour son prix, sa facilité d'emploi et sa mise en service instantanée (au Togo,

comprennent en moyenne cinq entités dans leur périmètre de consolidation, dont deux sont consolidées par intégration globale. Elles se conforment ainsi à un modèle d'organisation par métiers qui s'est généralisé progressivement dans le secteur des télécommunications et qui est censé permettre d'amasser des fonds pour financer le développement des technologies, au moment où le coût des investissements à réaliser, dans la perspective de construction des réseaux de génération nouvelle, s'est fortement accru dans les économies en mutation.

C'est également un moyen de se doter de titres cotés en Bourse (acquisition d'obligations) dans divers métiers et de participer à la consolidation sectorielle en cours. Ainsi, elles décentralisent leurs activités stratégiques et structurantes par la création de nouvelles filiales. Pour les recentrer sur leurs grandes missions, une restructuration interne a lieu et consiste en la mise en place, dans un premier temps, de trois branches (une commerciale et deux opérationnelles), puis de cinq branches rassemblant chacune un ensemble de filiales et d'entités. Au niveau local, les télécoms d'État y sont organisées en directions régionales, regroupées pour la plupart en deux à quatre grands pôles géographiques.

Historiquement situées à proximité des centrales téléphoniques, les agences commerciales sont redéployées vers des zones de plus grand intérêt commercial. Ces efforts d'adaptation à la demande de la clientèle ont inévitablement des répercussions sur l'implantation et la nature du réseau d'agences commerciales de ces opérateurs publics. En outre, un grand nombre d'opérations commerciales peuvent désormais être réalisées à distance, par simple appel téléphonique, et ne nécessitent plus que le client se déplace.

Bien que ces télécoms d'État comptent depuis longtemps un nombre important de partenaires, leur réseau s'est considérablement agrandi depuis les réformes. Ils instaurent de

une demande de raccordement à une ligne fixe peut prendre des mois). Le téléphone, connecté à un ordinateur, permet également de naviguer sur Internet et de récupérer ses courriers électroniques.

nouveaux partenariats⁵ pour asseoir leur évolution. Ils ouvrent ainsi la voie à la constitution d'un pôle regroupant l'ensemble de leurs activités mobiles. Alors que le total annuel de leurs investissements corporels et incorporels avoisinait en moyenne, au début du XXI^e siècle, le million deux cent cinquante-cinq mille dollars américains annuels, ce chiffre a connu, depuis lors, une croissance importante pour atteindre deux millions de dollars.

Autre évolution marquante, ces investissements sont, de façon croissante, réalisés par les filiales – à 65 % en moyenne, contre une proportion inverse au début des opérations –, ce qui reflète notamment le poids du déploiement des réseaux de téléphonie mobile dans le total des investissements. Toutefois, pour assurer leur développement, ils achètent, en s'endettant très fortement, des obligations dont la valeur a, depuis, fondu sous l'orage boursier.

■ 3.4. Au niveau du personnel

La réorganisation des opérateurs publics dans les pays en mutation a un effet certain sur les employés. L'expansion sur de nouveaux marchés nécessite de nouvelles compétences et un redéploiement géographique des salariés vers les nouvelles filiales. Pour réaliser les gains de productivité imposés par l'évolution des techniques et le développement de la concurrence, elles entreprennent une politique de redéploiement interne de leurs effectifs.

Depuis 2007, des centaines de personnes – représentant en moyenne un tiers du total des effectifs des sièges sociaux – y ont changé de fonction, par exemple pour passer d'un poste technique à une fonction commerciale. L'organisation des métiers y est profondément révisée. Les redéploiements s'effectuent pour moitié au profit des fonctions commerciales, puis, en importance numérique décroissante, vers les fonctions gestion et finances, informatique et management. La mise en place des filiales a également eu des répercussions sur la distribution des salariés.

5. Par exemple, courant 2000, Togo Telecom acquiert l'opérateur Togo Cellulaire, avec lequel il était lié par un partenariat reposant sur une participation croisée en capital de 2%.

Le nombre moyen d'employés a diminué d'environ 4 % et d'environ 3 % à périmètre constant en moyenne, sans tenir compte de la filialisation de certaines activités. Les effectifs moyens de ces filiales ont en contraste augmenté d'environ 18 % (10 % à périmètre constant), alors que celui des ententes internationales s'est accru de plus de 52 % en moyenne.

Cette évolution a d'ailleurs représenté un important effort d'adaptation pour certains membres du personnel. Ceux-ci, issus de l'administration des services de Postes et télécommunications, et bien qu'ils aient gardé leur statut de fonctionnaire, se sont progressivement vus entrer dans l'ère du marché, du marketing, de la conquête et de la fidélisation du client. Les nouvelles réalités auxquelles font face ces organisations ont nécessité le recrutement de nouveaux employés, mais également l'abandon de certains postes et un resserrement d'effectifs dans quelques-unes de leurs entités. Le nombre d'emplois connaît néanmoins une hausse globale de 29 % en moyenne en huit ans. Depuis 2009, un millier de personnes en moyenne ont changé de métier en leur sein. Les recrutements externes ont été limités aux seuls besoins qui ne pouvaient être satisfaits par des ressources internes.

Leur nouveau statut soulève la question de celui des employés. En effet, de nombreux employés ont été recrutés après les changements de statut de ces opérateurs publics en tant que salariés de droit privés. Mais la loi ayant autorisé ces fonctionnaires à conserver un statut correspondant à leur statut d'origine au sein de l'administration des services de Postes et télécommunications (fonctionnaires «reclassés»), le statut du personnel fonctionnaire est en quelque sorte le principal élément de leur situation qui n'ait pas été profondément modifié en l'espace de quelques années seulement. Il constitue, de ce fait, un point d'ancrage de la culture des télécoms d'État des économies en mutation qui ne doit pas être ébranlé.

Pour le personnel, la présence toujours majoritaire des États à leur capital constitue une garantie de conserver un statut auquel il demeure rattaché. Elle a permis d'éviter les vagues de licenciement brutales opérées par les opérateurs qui avaient retiré le statut de fonctionnaire à leurs agents. On distingue cependant au sein des états-majors des fonctionnaires «reclassés», des fonctionnaires «reclassifiés», c'est-à-dire dont les statuts ont été

mis en place après leur séparation de la poste. Au sein des télécoms d'État, dans ces régions en particulier, coexistent de ce fait deux ensembles de salariés ayant trois statuts différents.

Depuis la première réforme, le personnel fait face à de nombreux bouleversements :

- réforme des classifications et réforme des règles de gestion ;
- évolution de la rémunération ;
- développement de la politique commerciale qui prend le pas sur l'activité technique ;
- transformation de ces organisations en sociétés anonymes ;
- ouverture du capital et actionnariat des salariés ;
- évolution permanente des structures et des méthodes de travail (restructurations, redéploiement des effectifs, changement de métier, d'activité, de lieu et de cadre de travail) ;
- évolution du management (performance individuelle ou collective, productivité, adaptabilité) ;
- adaptation des horaires et des services au système concurrentiel ;
- réduction massive des effectifs.

■ 3.5. Un programme de désendettement

Depuis 2007, les télécoms d'État réalisent dans les pays en mutation de nombreuses acquisitions pour développer leurs activités en ayant fortement recours à l'emprunt, ce qui les conduit à une situation financière délicate. En effet, ne pouvant abaisser la part publique, ils ne peuvent payer en échange d'actions le coût élevé des acquisitions de filiales qui se sont en définitive révélées fortement onéreuses, car, étant acquittées en trésorerie, elles contribuent à l'alourdissement de la dette. Ainsi, comme tous les opérateurs qui se sont lancés dans ces opérations démesurées d'acquisitions, ils se retrouvent aujourd'hui surendettés. Mais l'abus d'endettement qui en a résulté nuit à l'image globale

du secteur, tout en asséchant la capacité d'emprunt des autres opérateurs. Aussi, sous la pression des acteurs institutionnels, le désendettement constitue un axe principal de la stratégie de ces organisations et de leur tutelle : les États.

Cette politique de désendettement suscite pourtant des doutes, car on craint que ces programmes ne nuisent davantage à la santé du secteur. En effet, la réduction de la dette ne saurait être réalisée que de trois façons :

- par une cession d'actifs ;
- par une augmentation du flux de trésorerie de leurs activités ;
- par une augmentation de leurs fonds propres.

Mais en raison du contexte économique bouleversé par la dépréciation de la valeur des actifs et la crise financière, nous craignons qu'une cession d'actifs contribue surtout à accentuer la déstabilisation des marchés financiers de cette zone en révélant des valeurs d'actifs bien inférieures aux prix d'acquisition ou aux valeurs inscrites dans les bilans.

Par ailleurs, une augmentation du *cash flow* des activités de ces télécoms d'État permettrait de pallier la charge de la dette, s'ils maintiennent des parts de marché et des marges de profit sans rapport avec la compétitivité réelle de leur offre technique et commerciale. Pour y parvenir, un blocage de la concurrence est nécessaire pour leur permettre d'user de leur position dominante sur les marchés. Cette situation se révélerait toutefois contraire à l'intérêt public. Enfin, l'augmentation de leurs fonds propres est le scénario de l'achèvement de la privatisation de ces sociétés, scénario pour le moment à écarter en raison du cadre juridique imposant une participation majoritaire des États à leur capital.

Relativement au poids de leur endettement colossal et aux doutes certains de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international sur l'acceptabilité d'une telle dette, ces opérateurs publics ont instauré une politique de désendettement. Ces programmes prévoient de nombreuses cessions d'actifs non stratégiques, dont une partie de leur patrimoine immobilier, ainsi que la vente d'un bloc d'autocontrôle si les conditions du marché le permettent. Leur succès repose sur une amélioration signifi-

cative des cours entre la période actuelle et la fin de la période considérée, donc sur les caractéristiques de l'environnement économique.

En effet, il n'est pas envisagé de céder les actions d'autocontrôle à moins d'un seuil par action. Le ratio dette financière nette/excédent brut d'exploitation serait réduit, selon les hypothèses formulées, de plus de cinq en moyenne à un chiffre oscillant entre deux et trois à la fin de la dernière année. Dans le cas d'une stagnation des cours sur toute la période, les actions d'autocontrôle ne seraient pas vendues et les obligations convertibles ou échangeables ne seraient pas converties; dans ce cas, le désendettement serait limité, conduisant au maintien d'un endettement élevé. Dans cet ordre d'idées, la fourchette du ratio dette financière nette/excédent brut d'exploitation s'établirait entre trois et quatre en moyenne. Même dans la situation la plus défavorable, les intérêts de la dette représenteraient en moyenne environ 20 % de l'excédent brut d'exploitation.

Règlement des conflits d'intérêt et soutien aux employés au cours de la réorganisation

Les différentes mesures adoptées par les opérateurs publics des économies en mutation ont, tout au long de la restructuration de ces opérateurs, suscité des inquiétudes chez différentes parties prenantes. Toutefois, on note en fin de compte un climat social relativement peu conflictuel au sein et autour de ces organisations. Pour s'assurer d'obtenir le soutien de leur personnel, ces dernières se sont lancées dans une série de négociations et dans la mise sur pied de conventions collectives s'efforçant d'être un équilibre entre des garanties collectives de niveau élevé pour les salariés, et de la souplesse et des marges de liberté pour des entreprises évoluant dans un univers aux changements très rapides.

Des garanties sont accordées à tous sans distinction de statut ou de fonction (cadres et non-cadres). Elles comprennent des indemnités de départ (licenciement et retraite). En cas de

maladie, une prise en charge intégrale est faite du premier jour jusqu'au vingtième jour de la maladie en moyenne, sans considération pour le délai de carence.

En matière de prévoyance, ces conventions prévoient, indépendamment de l'adhésion à un régime de prévoyance, des indemnités en cas de décès, invalidité et maladie longue durée, sans équivalent dans d'autres branches. Seuls sont directement concernés par les dispositions de ces conventions collectives les salariés sous contrat de travail de droit privé. Pour leur part, les fonctionnaires (détachés ou non) conservent leur statut et leur dispositif de retraite. En matière de salaires, les garanties minimales sont majorées en moyenne après cinq ans et dix ans d'ancienneté dans un même niveau de classification. Ce système remplace de façon générale les mesures automatiques d'évolution à l'ancienneté.

D'autre part, de nombreuses questions sociales internes et modalités ont fait l'objet de négociations et d'accords successifs: les réformes de la restauration, le régime de rémunération «*coutumier*» et les indemnités versées à certaines catégories de personnel. Tout ceci n'a pas généré de surcoûts salariaux directement identifiables.

En effet, ces accords ont incité à compenser les heures supplémentaires par des repos, ce qui s'est traduit par une réduction des heures supplémentaires payées. En revanche, l'attribution de journées de temps libre a généré des provisions comptables pour tenir compte des journées dues; cette dette qui s'est élevée jusqu'à deux jours et demi en moyenne par salarié tend actuellement vers un jour par salarié. Il est à noter que les lois de ces pays prévoient *grosso modo* un certain nombre de dispositions devant figurer dans l'accord, dont le nombre d'emplois créés ou préservés du fait de l'augmentation du temps de travail, des stipulations tendant à favoriser le passage d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps complet (et vice versa) et l'engagement d'effectuer un bilan annuel, mais elles sont peu ou pas appliquées. Néanmoins, ces conciliations ne comportent pas ces engagements contractuels, ces télécoms d'État souhaitant maximiser les gains de productivité nécessités par l'évolution de la concurrence dans leur secteur.

■ 4.1. Évolution et environnement sociétal : la relation avec le personnel

Ces dernières années, les recettes¹ figurant aux budgets gouvernementaux au titre des opérations de cession de capital des télécoms d'État sont immenses. En première place dans leurs pays respectifs et positionnés dans leurs sous-régions, ils confirment leur position d'acteurs majeurs sur le marché des téléphones mobiles et d'Internet dans les économies en mutation, et ils constituent un moteur de croissance non négligeable pour les nations.

Toutefois, ils doivent aujourd'hui composer en fonction d'un périmètre géographique en constante évolution. Les cultures d'entreprise se percutent. Les fusions et acquisitions, ayant contribué à leur surendettement, les poussent à vouloir réduire la charge de masse salariale et accroître les gains de productivité. De plus, les restructurations se sont enchaînées avec une brutalité sans précédent, entraînant un malaise croissant du personnel fonctionnaire et contractuel. Il s'en suit des tensions et des conflits au sein de ces organisations publiques. Ces transformations que connaissent ces dernières génèrent de nombreuses inquiétudes chez certaines parties prenantes et redéfinissent les rôles de chacun dans la vie organisationnelle :

- Auparavant simples employés, les salariés sont désormais des actionnaires. Leur pouvoir et leur champ d'action s'accroissent. Les patrons de relations sociales en sont profondément bouleversés.
- La perspective d'un changement de statut de ces organisations conduit à une série de grèves des fonctionnaires².

1. Ces sommes équivalent en moyenne à plus d'un quart du produit de l'impôt sur le revenu en année pleine, ou encore à près d'un tiers du rendement annuel de l'impôt sur les sociétés. À ces produits de cession s'ajoutent les dividendes annuellement perçus par les États en tant qu'actionnaires majoritaires.

2. En 1999, environ 50 % des fonctionnaires étaient en grève. À l'annonce des projets de réforme, le nombre de grévistes s'élevait à 75 % en moyenne. Les grèves, tenues dans la foulée, furent suivies par près de 60 % des fonctionnaires. Ce taux a chuté à environ 32 % les mois suivants. À la fin de 2007, le taux de grévistes manifestant contre l'ouverture du capital n'était plus que de 16 %.

- Leurs réorganisations structurelles et la mise en place des filiales sont observées d'un regard critique par certaines parties prenantes craignant que l'efficacité commerciale de cette réorganisation se fasse au détriment de la proximité immédiate avec les agences, et donc d'une caractéristique (une valeur) leur étant auparavant propre.
- Ces réorganisations ont également généré des inquiétudes chez les salariés craignant de les voir se transformer en de « simples *holdings* financiers » et d'ainsi perdre les cultures d'entreprise qui les avaient jusque-là soutenus.
- La réorganisation du personnel soulève également quelques questions. Compte tenu du faible recrutement, du vieillissement de la population de leurs salariés et de la mobilité accrue du personnel des sièges sociaux vers les filiales, les organisations syndicales s'inquiètent de la perte de compétences au sein de ces sièges sociaux, sachant par expérience qu'une internationalisation sans privilégier son berceau, qui constitue une vitrine et un savoir-faire, est fragilisée.
- La diminution du nombre de fonctionnaires, à la suite de la baisse du recrutement du personnel sous statut public et au dispositif de congé de fin de carrière mis en place, connaissant un taux de succès de 81 % en moyenne auprès des personnes concernées, suscite des inquiétudes au sein du personnel quant aux conséquences du changement de leur statut. La perte du statut de fonctionnaire fait principalement peser sur les salariés la crainte d'un licenciement éventuel en cas de difficultés financières touchant ces organisations, ou en cas de restructuration ou de réorientation massive de leurs activités.
- Les incessantes restructurations et la course aux gains de productivité engendrent une dégradation des conditions de vie et de travail : une précarité de l'activité, voire une déqualification, une perte de repères et de confiance envers elles, une déshumanisation de la gestion des ressources humaines et des relations sociales, une pression du management pour faire toujours plus avec moins de moyens, un manque de perspectives de carrière, des

interrogations sur l'avenir. Cette situation se traduit par le développement du stress chez les salariés, l'augmentation de l'absentéisme et du nombre d'accidents et une aspiration générale à pouvoir partir avant l'âge légal, et cela de plus en plus jeune.

- Ces dégradations perçues par les syndicats poussent ces derniers à revendiquer des comités d'entreprise, pour être réellement parties prenantes des choix de gestion. Ces comités se doivent d'avoir des droits d'intervention nouveaux pour que les syndicats puissent être capables de peser dans la balance et non de subir uniquement. Les diminutions d'effectifs ne résultent pas essentiellement de la transformation en filiales des « activités mobiles » car, sur la base du périmètre du début du XXI^e siècle, les baisses d'emploi sont supérieures à celles de la dernière année (moins 4 % en moyenne). Ces chiffres sont alarmants au regard du vieillissement des populations, avec une moyenne d'âge passant d'environ quarante-trois à quarante-quatre ans. En moyenne, environ 43 % des salariés ont plus de 50 ans, un peu plus de 71 % ont plus de 40 ans. Quel est l'avenir précis : catégories techniques, plates-formes, accueil physique et encadrement ? Compte tenu du faible recrutement, des départs importants dans les prochaines années, comment pallier la perte des compétences déjà perceptible, d'autant plus que la mobilité a accru ce constat !

La libéralisation du secteur permet l'entrée sur le marché de nombreux opérateurs proposant aux consommateurs des offres alternatives à celles des télécoms d'État. Cependant, la détention par les pays de la majorité des capitaux et les choix effectués par ces organisations publiques, découlant de cette situation, semblent constituer un frein pour le plein développement de la concurrence sur le marché des télécommunications, et ce, au détriment des consommateurs. Ainsi, non seulement elles conservent depuis une position dominante dans les pays respectifs, sur le marché de la téléphonie fixe ou sur celui des liaisons louées, mais elles réussissent aussi à verrouiller la concurrence sur certains segments prometteurs tels que la téléphonie mobile, voire presque à supprimer toute forme de concurrence sur certains marchés. De l'avis général, leur comportement parfois

anticoncurrentiel face à l'ouverture du marché, pour défendre leurs propres parts, est nuisible au secteur des nouvelles technologies ainsi qu'au consommateur, alors privé des alternatives et du potentiel d'évolution d'un marché parfaitement ouvert à la concurrence.

Enfin, il est important de rappeler que les choix au cours des opérations d'acquisition, conduisant à un endettement colossal, ont également des répercussions sur l'ensemble du secteur. Comme il a été noté plus haut, le surendettement qui en résulte nuit à l'image globale du secteur dans les régions en développement, tout en asséchant la capacité d'emprunt des autres opérateurs, qui de ce fait voient leur marge de manœuvre davantage réduite. En outre, la nécessité de réduire le niveau de la dette accentue le besoin de retarder la concurrence. Ces situations provoquent un effet de dissuasion des nouveaux entrants, une insuffisance d'investissement, un développement économique et des emplois qui ne se feront pas.

■ 4.2. L'évolution de l'emploi contrastée

De manière générale :

- le nombre moyen d'employés de ces organisations a diminué de plus de 4 % en moyenne ;
- mais les effectifs moyens des filiales ont augmenté d'environ 18 % en moyenne.

Ce transfert de leur centre de gravité inquiète certains salariés. Ainsi, en moyenne, les salariés relèvent qu'en sept ans environ, ils ont perdu près de 6 % des effectifs.

4.2.1. La diminution du nombre de fonctionnaires : le tarissement du recrutement sous statut public

Les lois relatives aux opérateurs publics dans ces économies ont ouvert la possibilité de recruter des fonctionnaires. L'essentiel des recrutements a pourtant lieu de manière générale en ayant recours à du personnel sous statut de droit privé. Pour ces dernières années, sur les 270 salariés recrutés par les télécoms

d'État, 130 avaient le statut de fonctionnaires. Les proportions d'effectifs sous les différents statuts sont aujourd'hui très différentes entre les sièges sociaux et les filiales. Pour répondre à la question de savoir à quel horizon le nombre de salariés de droit privé dépassera celui des fonctionnaires, plusieurs hypothèses sont formulées, à droit et tendances constantes : le maintien du taux de succès actuel des congés de fin de carrière ; l'absence de tout dispositif de fin de carrière particulier au-delà de l'année en cours ; un niveau de recrutement externe constant ; un niveau de départs naturels et de mobilité vers les filiales stable, ainsi que le maintien actuel du périmètre et de la répartition des activités entre sièges sociaux et filiales.

Sur la base de ces hypothèses, les effectifs de salariés de droit privé devraient rattraper les effectifs de fonctionnaires dans les cinq prochaines années. Ensuite, les effectifs de fonctionnaires devraient diminuer très sensiblement au cours des années suivantes. En effet, actuellement, en moyenne seuls 187 de leurs fonctionnaires ont moins de 30 ans et sont instruits. Bien entendu, toute évolution éventuelle des législations sur les retraites des fonctionnaires en général aurait un effet sur ces prévisions.

4.2.2. Le dispositif de congé de fin de carrière : une adhésion indéfectible en contexte de mutations

Le dispositif de congé de fin de carrière, mis en place par l'ensemble des normes dans les zones en développement, est plébiscité par les salariés : en moyenne, plus de sept personnes potentiellement concernées sur dix optent pour cette formule. Les télécoms d'État font état d'un taux de succès actuel de 73 % des personnes potentiellement concernées.

En outre, ceux-ci, contrairement à de nombreux opérateurs qui procèdent à des suppressions massives d'emplois, font le choix de réaliser les gains de productivité imposés par l'évolution des techniques et le développement de la concurrence. Ils le font par une politique de redéploiement interne de leurs effectifs, dont le succès s'explique par un engagement très fort du personnel, notamment des fonctionnaires, dans l'accompagnement de la transformation très rapide des métiers. Pour percevoir l'ampleur de la mobilisation humaine que cela a entraînée, il faut se

rappeler qu'au début du XXI^e siècle, les redéploiements occasionnant des changements de poste ou de métier concernaient plus de cent salariés en moyenne dans ces parties du globe. Depuis cinq ans, il faut le souligner, ce sont en moyenne 330 personnes qui y changent de métier. Les recrutements externes sont limités aux seuls besoins qui ne peuvent être satisfaits par des ressources internes. Les employés apportent ainsi la preuve de leur exceptionnelle capacité stratégique. Cela se doit d'être salué, car ce sont leurs savoir-faire et leur indéfectible attachement à leurs entreprises respectives qui expliquent qu'ils affrontent, avec autant de réussite, l'ouverture à la concurrence. Ces opérateurs publics comptent aujourd'hui en moyenne 733 fonctionnaires et 390 salariés de droit privé. Au sein de l'ensemble des agents sous statut public, on peut distinguer le cas particulier des fonctionnaires «reclassés», c'est-à-dire ayant choisi, comme les y autorisent en général les lois autochtones, de conserver, au moment de la création des opérateurs publics, un statut correspondant à leur statut d'origine au sein de l'administration des Postes et télécommunications, par opposition aux nouveaux statuts dits de «reclassification» mis en place.

■ 4.3. Nature de la négociation collective

À plusieurs reprises au cours des dernières années s'est posée dans les pays en mutation la question du sort de fonctionnaires d'État travaillant pour des employeurs dont l'évolution ne permet plus de maintenir les mêmes conditions d'emploi. Prenons fait sur les exemples les plus anciens et sur les exemples plus récents de la privatisation. Ni les uns, ni les autres ne paraissent pouvoir être suivis pour les télécoms d'État en développement :

- Les agents statutaires avant âgés en moyenne de 45 ans et plus sont mis en «position spéciale». Cette position leur assure une rémunération assimilée à un salaire équivalent à la pension à laquelle ils pourraient prétendre s'ils poursuivaient leurs activités jusqu'à 60 ans. De même, les agents âgés de 55 ans ou plus peuvent, à leur demande, être mis en position spéciale.

- Les agents non répartis dans les nouveaux organismes se voient offrir trois possibilités de reclassement dans l'administration publique s'ils présentent une demande et, à défaut, se trouvent licenciés.
- Pour ce qui concerne les agents relevant du statut de fonctionnaire, ils sont reclassés dans des corps gouvernementaux homologues. Les anciens fonctionnaires âgés de moins de 45 ans qui optent pour le statut privé peuvent demander leur réintégration dans la fonction publique.

Un tel cadre ne pouvait servir de référence dans le cas des opérateurs publics pour au moins deux raisons :

- Ils sont construits dans une logique de compression des effectifs (en moyenne 21 % de postes supprimés), qui est l'inverse de celle ouverte par les perspectives des télécoms d'État.
- Et surtout, ils reposent sur un postulat de dégagement systématique des fonctionnaires, des cadres, chose dont la majorité des gouvernements dans les économies en mutation ne veulent pas. Si un tel principe était appliqué, il aboutirait à les priver d'un coup des deux tiers de leurs employés et de toute la richesse du savoir-faire accumulé par leur personnel fonctionnaire. Ce serait les condamner à mort.
- En outre, si les administrations d'État ont pu accueillir sans problème dans le temps un peu plus de 220 fonctionnaires, elles ne pourraient pas faire face à l'afflux de 500 agents venant, après reconstitution de carrière, au détriment de ceux en place, « phagocyter » la plupart des postes ouverts à promotion dans les services d'accueil. Sur la base de ces effectifs, le « mascaret » serait près de trois fois plus fort. Ingérable dans le cadre des structures actuelles dans les régions en mutation ! D'ailleurs, le problème – toujours latent – de la mise en œuvre effective des droits d'option ouverts il y a un temps entre ces télécoms d'État et les diverses administrations pour les

agents «reclassés» ayant refusé d'adopter les statuts de reclassification souligne bien les difficultés de mise en œuvre de ce type de solutions.

Une solution presque inverse de celle des anciennes régulations a été retenue lors des récentes privatisations. Les situations ne sont pas exactement les mêmes : **aucun personnel n'est fonctionnaire public**. Elles n'en demeurent pas moins fort proches : ce personnel est régi par un statut fixé par décret s'apparentant par beaucoup d'aspects à celui de la fonction publique. Quoi qu'il en soit, la privatisation interdit le maintien en la forme de ce statut. Elle a été abrogée en organisant son remplacement par des conventions collectives, dont les négociations ont été imposées par les institutions.

Mais dans le cas des télécoms d'État des économies en mutation, un assujettissement des fonctionnaires aux divers régimes de conventions collectives des télécommunications n'est pas juridiquement envisageable, car elles ne leur assureraient pas les mêmes garanties d'emploi ni les mêmes droits en matière de retraite. Une telle solution n'est donc pas politiquement acceptable, car elle ne permet pas de satisfaire l'objectif du maintien du statut des fonctionnaires issu du compromis institutions internationales-gouvernements.

L'option retenue : lorsque les établissements publics que sont les Postes et télécommunications sont scindés en deux et les télécommunications rédigées en sociétés d'État, les fonctionnaires sont placés en position de détachement auprès des sociétés ainsi créées, et ce, pendant une durée de sept ans. À leur demande, ces fonctionnaires sont placés en position de détachement auprès des télécoms d'État pour une durée déterminée dans leur demande, durée qui ne peut excéder sept ans. Dans cette position, ils demeurent régis par les dispositions qui leur étaient applicables à la date de promulgation des nouvelles lois. Pendant leur détachement, ils peuvent conclure avec ces opérateurs publics un contrat de travail dont la signature vaut cessation de leur appartenance aux corps rattachés aux États respectifs. Ainsi, les fonctionnaires concernés ont le choix :

- de demander leur réaffectation au sein des administrations publiques ;
- de conclure un contrat de travail avec les télécoms d'État (ce qui comporte la perte du statut de fonctionnaire) ;
- de demander un détachement au sein de la société pour un maximum de sept ans, étant entendu que les intéressés ont à tout moment la possibilité de signer un contrat de travail.

Les mécanismes qui viennent d'être décrits constituent une référence éclairante. Le détachement ou la mise à disposition par voie législative de fonctionnaires qui travaillent dans une entreprise, mais poursuivent des missions de service public permet, en effet, de concilier : leur maintien dans l'entreprise où leurs compétences sont indispensables, ainsi que le maintien de leur statut et des garanties qu'il leur accorde. Lors des changements opérés, les fonctionnaires concernés sont rattachés à des personnes morales de droit public, auprès desquelles leur est garanti un droit de réintégration. La mise en œuvre de ce droit ne pose guère de difficulté du fait de la faiblesse des effectifs en cause : outre le fait que le départ de beaucoup de leurs fonctionnaires pourrait les fragiliser, leur arrivée massive dans les administrations publiques engendrerait de sérieuses difficultés. Auraient d'abord à être surmontés les obstacles juridiques résultant du fait que les fonctionnaires des télécoms d'État sont soit «reclassés», soit pour la très grande majorité «reclassés» et «reclassifiés» et que, pour un certain nombre, leurs corps d'origine sont en voie d'extinction.

Surtout, au vu des règles de la fonction publique, les services publics dans les économies en mutation ne seraient guère en mesure de faire face à d'importants retours de télécommunications. Leur irruption et les règles de reconstitution de carrière entraîneraient, en effet, une forte perturbation des équilibres existants puisqu'ils se placeraient, pour la plupart, en tête des tableaux d'avancement des catégories dans lesquelles ils seraient intégrés, retardant d'autant – et pour longtemps s'ils sont nombreux – la promotion de ceux de leurs collègues en place.

■ 4.4. La spécificité des télécoms d'État des régions en mutation

Les contraintes imposées aux opérateurs publics en milieux non-développés par les acteurs institutionnels et les nouvelles réalités sociétales des économies en mutation sont à peu de choses près les mêmes rencontrées par la quasi-majorité des opérateurs du monde émergent, des sociétés anonymes : les États sont majoritaires dans leur capital, sauf dans des cas de prise de contrôle par des groupes de télécommunications étrangers³. Cependant, en Côte d'Ivoire, l'État s'apprête à diminuer sa participation et, au Bénin, le gouvernement envisagerait – semble-t-il – de céder une partie de sa participation, renonçant ainsi à demeurer actionnaire majoritaire. Surtout, force est de constater que les plus grands opérateurs mondiaux – ceux auxquels peuvent se comparer ces opérateurs publics – sont désormais privatisés (avec une part publique oscillant entre zéro et 40 % en moyenne), alors que la privatisation de leurs homologues de ces régions ne semble pas être une question d'actualité dans le contexte actuel.

D'autres différences sont également notables entre l'environnement et les stratégies des opérateurs de différents États. Si, comme il a été mentionné plus haut, le contexte économique des services publics de télécoms est marqué par un nombre d'opérations de concentration entre opérateurs extrêmement élevé, il existe des différences importantes entre les différents pays du

3. Maroc Telecom a décroché 51 % du malien Sotelma acquis en juillet 2009 pour 343 200 000 \$ US. Avant lui, Orange s'est emparé de 51 % de Telkom Kenya pour 390 millions de dollars américains en décembre 2007, et Vodafone de 70 % de Ghana Telecom en juillet 2008 pour 900 millions de dollars américains, excédant toutes les valorisations subséquentes. Pourtant, il existe encore plus d'une vingtaine de télécoms publiques dans les régions en développement. Certes, toutes n'ont pas le même pouvoir de séduction aux yeux des investisseurs et ne sont pas disposées non plus à ouvrir leur capital. Mais sur un marché qui arrive à maturité dans bon nombre de ces parties du globe, les opérations de croissance externes sont l'un des moyens les plus rapides pour augmenter le capital-clients. Quatre opérateurs ont amorcé un processus de privatisation en 2009-2010 : Bénin Telecom, Nitel au Nigeria, Zamtel en Zambie et Onatel au Burundi. Grâce à leurs infrastructures filaires, le monopole qu'ils exercent sur le *gateway* – les appels à l'international – et leur activité mobile suscitent la convoitise de certains.

monde, qui connaissent un mouvement important de concentration entre opérateurs, non observé dans les économies en mutation. De même, le monde connaît une concentration importante des sociétés présentes sur le marché du câble, alors que l'évolution dans ces parties du globe apparaît beaucoup plus incertaine, même si une recomposition du paysage du câble est en cours.

En revanche, on y observe une concentration sur le marché du mobile. Dans les deux cas, elle se fait sur une base géographique et n'engage pas forcément une réduction du nombre d'opérateurs présents localement. En outre, ces télécoms d'État, contrairement à de nombreux opérateurs qui ont procédé à des suppressions massives d'emplois, font le choix de réaliser les gains de productivité imposés par l'évolution des techniques et le développement de la concurrence, par une politique de redéploiement interne de leurs effectifs, dont le succès s'explique par un engagement très fort du personnel, notamment des fonctionnaires, dans l'accompagnement de la transformation très rapide de leurs métiers.

Enfin, les accords et conventions passés par ces organisations avec leurs employés se démarquent en de nombreux points des conventions des autres sociétés, par leurs particularités et leur caractère unique au sein de l'ensemble des conventions établies.

PARTIE

2

Analyse des enjeux et stratégies des télécoms d'État dans les économies en mutation

Face aux bouleversements socioéconomiques contemporains imposant toute une variété de contraintes nouvelles aux sociétés d'État des économies en mutation en général et aux télécoms en particulier, ces dernières ont enclenché une série de réformes stratégiques plus ou moins rapides permettant d'adapter leur structure et leur statut aux nouvelles réalités sociétales.

Leur nouvelle forme sociale leur permet de relever les défis de l'avenir avec les mêmes atouts que leurs nouveaux concurrents. Cependant, les stratégies déployées par ces organisations sont fortement dépendantes de l'environnement institutionnel, législatif et sociétal conjoncturel, et leur succès dans le temps est énormément fonction de l'évolution des caractéristiques environnementales. L'environnement encadre leurs stratégies et définit l'éventail de possibilités stratégiques qui s'offrent à elles.

Toutefois, leurs stratégies en vue de s'adapter ont des retombées sur l'environnement, notamment sur les rôles et le champ d'action des parties prenantes, ainsi que sur les patrons de relations sociales dans lesquelles s'inscrivent les activités de ces opérateurs. De nouvelles situations problématiques – notamment pour les salariés – et de nouveaux problèmes sociaux sont nés de ces stratégies.

Le cas des télécoms d'État des régions non-développées, mais en constante mutation présente de nombreuses particularités qui méritent d'être soulignées. Ce livre met en seconde phase en lumière, de nombreux facteurs environnementaux qui ont « déterminé » leur évolution.

Des organisations dominées par leur environnement?

Le modèle des stratégies technico-économiques des organisations met l'accent sur l'importance des facteurs de performance économique et des outils technologiques permettant aux organisations de maintenir leur compétitivité et leur productivité dans un contexte de mutations environnementales. Les organisations doivent donc déployer l'énergie nécessaire pour mobiliser ces ressources rares et de valeur au moindre coût.

Ni leur taille, ni leur histoire, ni leur secteur n'expliquent les différences de structures observées entre les organisations. Dans le cas des télécoms d'État des économies en mutation, l'histoire compte pour une part importante dans leur structuration. Même si leur premier souci est de se doter des moyens économique-technologiques leur permettant d'affronter la concurrence, l'histoire de ces organisations a, à de maintes reprises, indiqué les voies à ne pas emprunter dans leur modernisation. Les différentes parties prenantes évoquent à de nombreuses occasions des événements marquants de leur histoire qu'elles ne souhaitent pas voir se répéter, et d'autres qu'au contraire elles souhaitent voir perdurer.

Les débats sociaux menant le sort des opérateurs publics en développement s'ancrent sur des fondements et des comparaisons historiques dont l'existence permet aux uns et aux autres d'aller pour ou à l'encontre d'un aspect faisant l'objet du débat¹. C'est cette histoire qui, au-delà des intérêts de chaque partie prenante, fournit à chacun les arguments pour ou contre un objet donné de controverse. En outre, il est à noter que si ces opérateurs publics ne jouissaient pas d'un tel passé historique, les enjeux qu'ils rencontrent ne mobiliseraient pas autant l'opinion publique et de nombreux acteurs ne porteraient pas leur intérêt sur leur sort.

De même, des organisations de tailles différentes ne comporteraient pas, dans leur entourage, le même nombre d'acteurs s'engageant dans la vie organisationnelle. On peut raisonnablement assumer que les accords découlant des débats sociaux de ces organisations avec un nombre différent de parties prenantes et d'intérêts engagés, possédant un historique différent, les conduiraient à une structuration différente.

Les problèmes rencontrés dans le passé ne semblent pas strictement imputables à la participation majoritaire des États au capital de ces entreprises publiques, mais plus généralement à leur situation d'opérateurs historiques. Elles disposent, à ce titre, d'un pouvoir de marché qui leur confère un avantage concurrentiel déterminant.

La théorie de la démographie des organisations explique le changement organisationnel en fonction des forces environnementales en jeu. Toutefois, elle considère que l'environnement est entièrement déterministe dans cette relation, et que l'«adaptation» des organisations est passive. Les conditions sociales, économiques et politiques de l'environnement affectent leur abondance relative et leur diversité, de même que la composition des populations dans le temps. L'ouverture à la concurrence apparaît comme un facteur favorisant les activités de concentration et d'accroissement de densité des opérateurs dans une

1. Ainsi, le statut des fonctionnaires, la responsabilité de service public et même la privatisation éventuelle des télécoms d'État des pays en mutation sont débattus en gardant en mémoire les faits saillants de leur histoire et du secteur de la télécommunication en général.

niche auparavant sécuritaire pour ces anciennes administrations publiques. Le défi de la concurrence est d'une ampleur considérable pour ces organisations puisque, depuis le début du *xxi*^e siècle, plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires sont issus de la téléphonie fixe, segment sur le point de sortir de son monopole. La libéralisation annoncée annonce forcément une baisse de parts de marché et, compte tenu des stratégies tarifaires prévisibles des nouveaux entrants, un rétrécissement des marges à la suite d'une probable guerre des prix.

La position des opérateurs publics des régions en mutation dans la niche s'en trouve menacée. La théorie de la démographie des organisations explique ce caractère déterministe de l'environnement par l'inertie des structures organisationnelles, découlant des lourdeurs de leurs systèmes internes de fonctionnement et de celles de leurs cadres législatifs et normatifs à l'extérieur. Elle considère qu'en conséquence de ces lourdeurs, les structures organisationnelles sont peu flexibles et entravent de ce fait les stratégies des organisations quand l'environnement change et devient instable. Bien que certaines organisations fassent preuve d'une capacité certaine d'adaptation, cette capacité demeure fortement limitée et ne permet aucunement d'expliquer à elle seule les structures organisationnelles dans un environnement incertain et en constante évolution (Hannan et Freeman, 1977).

La position monopolistique de nos opérateurs publics et la présence quasi exclusive des gouvernements font de leur structure une structure stable et inerte par excellence, au sens de la théorie de la démographie des organisations. En effet, jusqu'aux réformes, les discours semblaient immuables. En conséquence, la sélection devrait s'exercer sur ces organisations à forte inertie. Avec un monopole séculaire menacé, de nouveaux concurrents plus outillés, un retard technologique considérable et un statut les discréditant aux yeux des potentiels partenaires stratégiques, les opérateurs publics des économies en mutation deviennent incompatibles avec les nouvelles réalités environnementales. Selon la théorie de la démographie des organisations, ils sont voués à disparaître sous l'effet de la compétition avec de nouvelles organisations plus adéquates à ces nouvelles attentes externes. Quoi qu'il en soit, si les transformations n'avaient pas lieu, il est plus que probable qu'aujourd'hui ces acteurs ne seraient plus que des nains nationaux dans leur secteur d'intervention.

Néanmoins, ces organisations savent adapter leur structure et la doter de caractéristiques leur permettant de s'imposer sur leur marché avec les nouvelles réalités qu'il connaît. En effet, du fait des changements technologiques et de l'ouverture à la concurrence programmée par les institutions de Bretton Woods, ces opérateurs ont, à un horizon de quelques mois, à s'imposer sur un marché de plus en plus international et de plus en plus concurrentiel, où la rapidité de réaction serait un facteur décisif de succès.

Face à une mutation majeure de leur environnement sociétal et aux nouvelles pressions en découlant, les discours des télécoms d'État de ces parties du globe, qui avaient jusque-là semblé immuables, ont basculé vers une nouvelle logique. Ces opérateurs publics dont la stabilité n'est plus à démontrer savent faire preuve d'une redoutable capacité d'adaptation, démentant ainsi la vision déterministe de l'environnement dans le « sort » des organisations. Historiquement situées à proximité des centrales téléphoniques, les agences commerciales sont « redéployées » vers des zones de plus grand intérêt commercial. Alors que les télécoms d'État s'y spécialisent dans la téléphonie fixe, ils procèdent rapidement à l'acquisition et à l'intégration de nouvelles compétences.

De fait, cinq ans après leur transformation en sociétés d'État, ces opérateurs publics, autrefois centrés sur la téléphonie fixe, sont des groupes globaux de télécommunications présents dans la téléphonie fixe, le mobile, Internet et les services de données aux entreprises. Internet et la téléphonie mobile sont devenus et restent les éléments les plus dynamiques de leurs activités.

Ces télécoms d'État diversifient leurs activités et décentralisent leur structure. Ils agrandissent leur niche et se refont une position au sein de cette dernière, comme en témoignent les excellents résultats obtenus par ces groupes au cours de la dernière décennie. Une autre preuve de la grande capacité d'adaptation de ces organisations est la rapidité de l'internationalisation de ces opérateurs. En moyenne, 16 % de leur chiffre d'affaires est réalisé hors de leurs pays respectifs cette année, contre 2 % il y a quelques années, soit une multiplication par huit. Contrairement aux prévisions de la perspective écologique,

et malgré leur ancienne stabilité structurelle avant les réformes, elles savent réagir rapidement aux bouleversements environnementaux et s'éviter de devenir des «nains nationaux». L'environnement n'est donc pas entièrement déterministe, et ces organisations sont capables de s'adapter à un contexte socio-économique en profonde mutation. Sont toutefois déterminés certains aspects environnementaux qui imposent des conditions et des directions à leur adaptation.

■ 5.1. L'environnement institutionnel

Les modèles de l'entreprise dominée par son environnement sociétal, soutenant que l'économie s'adapte à un environnement qui définit des normes d'allocation efficace des ressources, offrent un point de départ pour analyser les stratégies de ces opérateurs publics en développement face à leurs enjeux sociétaux. En effet, les caractéristiques environnementales ont une importance primordiale dans la relation entre ces télécoms d'État et leur environnement. L'ouverture à la concurrence programmée par les institutions de Bretton Woods modifie radicalement les enjeux et les contraintes s'imposant à ces organisations. Autrefois protégées des effets du marché par leur position monopolistique, elles se retrouvent soudain plongées dans le monde impitoyable de la concurrence, et voient leur survie menacée face à des concurrents plus «outillés».

Afin d'y faire face, les acteurs institutionnels soumettent une série de propositions visant à les moderniser, en les dotant des fonds propres nécessaires notamment à leur projection mondiale. Les nouvelles attentes institutionnelles reposent, d'une part, sur une redéfinition des règles de la concurrence permettant à ces organisations d'assurer leur responsabilité sociale envers les nations et d'améliorer les droits et libertés des consommateurs dans une optique de développement durable; d'autre part, elles reposent sur leur changement de statut.

Garantir la viabilité à long terme de leur mission de service public implique de donner aux opérateurs publics les avantages de réactivité d'une structure moins administrative. Nous retrouvons ici l'essence de la perspective de l'adaptation socioculturelle qui, fidèle à l'approche institutionnaliste, défend l'idée d'un

système institutionnel établissant les valeurs et normes s'imposant aux entreprises. La perspective stratégique socioculturelle introduit à l'analyse la dimension symbolique dans laquelle il se forme des liens entre l'environnement institutionnel et les structures organisationnelles.

Pour survivre, les organisations doivent se conformer au système de règles et de croyances prévalant dans leur environnement... Selon la perspective de l'adaptation socioculturelle, les entreprises s'adaptent aux mutations environnementales pour répondre aux critères de valeurs socialement admises dans la communauté où elles sont implantées. Se conformer aux normes institutionnelles renforce la légitimité de ces organisations et les rend plus faciles à gérer. Ces normes définissent les situations organisationnelles, ainsi que les moyens rationnels de faire face à chacune de ces situations. Les pressions institutionnelles ont un effet non négligeable sur les pratiques de gestion des ressources humaines et sur la réorientation stratégique de ces opérateurs publics. Ces derniers se conforment aux pressions institutionnelles et ainsi à un modèle d'organisation par métiers qui se généralise progressivement dans le secteur des télécommunications des économies en mutation, et qui est censé permettre de récolter des fonds pour financer l'évolution des technologies, au moment où le coût des investissements à réaliser, dans la perspective de construction des réseaux de dernière génération, s'accroît fortement.

C'est également un moyen de se doter de titres – obligations – dans divers métiers, pour participer à la consolidation sectorielle en cours. Par ailleurs, les nouvelles pressions institutionnelles qui s'imposent à ces organisations ouvrent la voie à leur privatisation. Cette opération s'apparente ici à un mythe institutionnel garant de leur survie dans un contexte environnemental en pleine évolution. Toutefois, une privatisation entraîne un changement total de statut de ces organisations, une réorientation radicale de leurs objectifs et politiques et une remise en question de leurs valeurs et de leur culture d'entreprise.

Néanmoins, la constitution d'accords et de partenariats stratégiques internationaux nécessite une modification de leur statut. Cet aspect confirme l'importance de la légitimité et du soutien sociopolitique dans la vie organisationnelle. Il démontre

qu'avec le soutien institutionnel, il est plus aisé pour une organisation de mettre la main sur les ressources dont elle a besoin pour fonctionner. Ces télécoms d'État doivent dès lors exhiber certaines caractéristiques structurelles pour être acceptées, légitimées, aux yeux de leurs potentiels partenaires internationaux.

Selon DiMaggio et Powell (1983), les organisations subissant les mêmes pressions institutionnelles tendent à devenir similaires sur les plans structurel et procédural, et la population organisationnelle, homogène, selon un processus d'isomorphisme. On remarque cependant que les télécoms d'État des régions en développement se démarquent en de nombreux points des opérateurs du reste du monde, soumis aux mêmes pressions institutionnelles et connaissant des régimes constitutionnels plus ou moins similaires aux leurs.

Ainsi, pour illustration, si comme ces organisations, la plupart des opérateurs au monde sont aujourd'hui des sociétés anonymes, la majorité de ces opérateurs est privatisée, tandis que les premiers demeurent des organisations publiques et reconnaissent l'importance de ce statut comme pilier et pôle de stabilité dans leur évolution.

De même, alors que la plupart des opérateurs ont procédé à des suppressions massives d'emplois pour atteindre leurs objectifs de gains de productivité, ces entreprises publiques choisissent une autre stratégie pour répondre à cet objectif : le redéploiement de leur personnel. Selon Oliver (1991), la théorie institutionnelle pourrait formuler un cadre adéquat pour l'étude du comportement organisationnel et pour prédire l'occurrence des stratégies alternatives, si cette théorie élargissait ses perspectives, admettant notamment que les réponses des organisations par rapport aux contraintes externes ne sont pas invariables en toutes circonstances institutionnelles.

La grande faiblesse de la théorie institutionnelle à prendre en compte notre réalité est qu'elle considère les organisations comme passives et se conformant aux circonstances institutionnelles. Les organisations, dans la poursuite de leurs intérêts, peuvent être amenées à résister aux pressions institutionnelles (Oliver, 1991) et à adopter des stratégies alternatives face aux pressions institutionnelles favorisant la conformité. La conformité n'est ni inévitable, ni invariable à la suite de pressions

institutionnelles. La différence des télécoms d'État des pays en mutation par rapport aux autres opérateurs confirme ce point de vue.

Le non-conformisme aux pressions institutionnelles se manifeste notamment par le choix de ne pas inclure dans leurs engagements contractuels² portant sur l'augmentation du temps de travail les dispositions prévues par les lois de ces pays.

Les opérateurs publics des économies en mutation apparaissent comme des acteurs stratégiques auxquels s'appliquent des pressions institutionnelles et normatives, mais à qui revient, en dernier ressort, le choix de se conformer ou non à ces pressions. Ce choix est toutefois influencé par l'intensité des besoins de reconnaissance (de légitimité) ressentis par ces organisations. Dans leur cas, si leurs stratégies sont orientées pour satisfaire les nouvelles exigences institutionnelles, il est important de noter le rôle prépondérant que jouent la loi et le cadre normatif dans la mise en place de ces stratégies. Tout au long de l'adaptation de ce secteur à son environnement sociétal, les cadres législatifs sont présents pour contenir les excès et imposer des « garde-fous » à la transformation des télécoms d'État.

■ 5.2. L'environnement sociétal : responsabilité sociale et rôle des parties prenantes

Comme le démontrent les stratégies des télécoms d'État de nos régions en mutation, si l'environnement institutionnel exerce des pressions sur celles-ci, leur avenir est en fin de compte déterminé à l'issue d'un dialogue social impliquant les diverses parties prenantes concernées. Avec la prise en compte de l'environnement sociétal apparaît le concept de responsabilité sociétale. Il ne leur est plus demandé seulement d'être efficaces, il faut aussi qu'elles assument des responsabilités sociales et éthiques, à une échelle locale, nationale et de plus en plus internationale.

2. Dont le nombre d'emplois créés ou préservés du fait de l'augmentation du temps de travail, les stipulations tendant à favoriser le passage d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps complet et vice versa, les mesures tendant à favoriser l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, et l'engagement d'un bilan annuel.

Associées à l'optique de développement durable, la responsabilité sociale constitue désormais une exigence concrète et incontournable pour la plupart des entreprises qui veulent perdurer. Elle tend à définir les responsabilités des entreprises par rapport à leurs parties prenantes. Elles se situent à la rencontre de la logique de développement économique des entreprises avec la prise en compte de l'environnement humain et de l'écosystème. À cet égard, la responsabilité sociale des télécoms d'État envers les nations en mutation n'est pas un simple prérequis de performance ou de légitimité. Elle va de soi. Ils ne sont pas considérés comme de simples organisations lucratives; elles font partie intégrante du patrimoine national. Leur valeur patrimoniale est reconnue par tous.

De ce fait, il va de soi que les opérateurs publics de ces pays ont un rôle à jouer dans le développement et la pérennisation du bien-être. Cette valeur est avancée comme argument par les différentes parties prenantes qui s'opposent à leur privatisation et à la réduction de la participation des gouvernements à leur vie: privatiser aujourd'hui les opérateurs publics serait une erreur, contraire à leurs intérêts et une mauvaise décision patrimoniale pour leurs pays respectifs.

Ces organisations sont communément reconnues comme un moteur de croissance et comme un pôle d'impulsion du développement économique et social. Elles ont une responsabilité évidente envers leurs différentes parties prenantes. Du fait de leur association avec les États et la sphère politique, elles ont un rôle à jouer dans la solidarité sociale, le service public et l'aménagement du territoire. En effet, les États peuvent infléchir, dans la limite des intérêts stratégiques de ces organisations, la conduite des affaires dans le sens des grandes politiques dont ils ont la charge. Elles demeurent le premier acteur de télécommunications, essentiel pour le développement économique, l'équilibre du territoire et la cohésion sociale. Au-delà des intérêts budgétaires, elles ont aussi comme mission centrale d'être un partenaire vigilant des filiales dont elles contrôlent le capital: elles doivent encourager leurs engagements porteurs d'avenir et tempérer des initiatives leur semblant receler des dangers.

Aussi, les objectifs de modernisation ont dès le départ été conditionnés à la poursuite d'un véritable projet social incluant le respect de la parole donnée au personnel sous statut public et au maintien de leur responsabilité sociale envers les nations en mutation, dans une optique de développement durable et d'amélioration des droits et libertés des consommateurs. Cela explique leurs stratégies visant à accroître la participation des parties prenantes, notamment des employés, à leurs résultats. Le respect des droits du personnel doit être placé au cœur de l'opération du changement de statut, par le maintien solennel du statut de fonctionnaire du personnel. Le maintien de ce statut est d'ailleurs, avant même d'être inscrit dans la loi, un engagement solennel auprès du personnel. Les stratégies de ces télécoms d'État sont marquées par des périodes de consultation des parties prenantes³. Ces dernières ont également été intégrées à la gestion active de ces organisations par les cessions d'actifs. La prise en compte de la valeur patrimoniale de ces entreprises publiques témoigne de l'importance du système de valeurs dans le processus de prise de décisions. La responsabilité sociale de ces opérateurs publics est fortement liée aux systèmes de valeurs prônés par les parties prenantes, par l'environnement sociétal.

Néanmoins, ses caractéristiques montrent un environnement hétérogène, multifaces et dynamique. L'environnement sociétal comprend les États respectifs, les acteurs institutionnels, les salariés, les petits porteurs et plus largement les nations. Les nombreuses inquiétudes suscitées par les réformes et la mise en place des différentes stratégies de ces organisations tout au long de leur évolution prouvent la multiplicité d'intérêts engagés dans cet environnement sociétal.

Ainsi, certaines parties prenantes craignent que l'évolution de ces opérateurs publics ne les transforme en *holdings* financiers au détriment de leur valeur sociale et de la situation des salariés. Une autre manifestation de l'hétérogénéité de l'environnement

3. Notamment lors des grandes consultations publiques lancées par les gouvernements auprès de tous les acteurs concernés sur, notamment, la refonte des cadres réglementaires du secteur dans la perspective de l'ouverture à la concurrence programmée par les institutions de Bretton Woods, et lors de l'établissement des différentes conventions collectives destinées à redéfinir l'organisation du travail.

sociétal des télécoms d'État des économies en mutation réside dans l'information et la conscience qu'ont les différentes parties prenantes de la situation réelle de ces organisations à chaque étape de leur développement. On note que, à la suite de la dépréciation d'actifs des valeurs acquises par ces organisations en période d'euphorie boursière, l'opinion publique en général et leurs petits actionnaires en particulier n'étaient pas informés de l'ampleur de leur débâcle. Ces organisations font en effet le choix de préserver les intérêts des petits actionnaires et des gouvernements en évitant de priver de dividendes les petits actionnaires et de révéler *de facto* les erreurs de « pilotage » des gouvernants, tuteurs et actionnaires majoritaires de ces opérateurs publics. En considérant qu'un état-major dépourvu de liens avec la sphère politique procéderait à une provision de ces importantes dépréciations d'actifs, on constate dans cette situation l'ampleur de l'influence des caractéristiques de leur environnement sociétal dans leur fonctionnement.

Le caractère dynamique de cet environnement sociétal se traduit par l'évolution des intérêts et des avis des différentes parties prenantes. On peut observer ces aspects dans les réactions face à leur changement de statut. Prenons note que la perspective d'un changement de statut de ces organisations⁴ conduit à une série de grèves des fonctionnaires.

Les variations dans le nombre de grévistes prouvent que même au sein d'un même groupe de parties prenantes (ici les salariés), les intérêts sont multiples, variables et subissent une évolution. Un groupe de parties prenantes ne saurait être considéré comme une entité homogène. D'ailleurs, rappelons-le, au sein des télécoms d'État des économies en mutation coexistent deux ensembles d'employés, sous trois statuts différents. Leur environnement sociétal est complexe. Il présente une multitude de caractéristiques et ne peut en aucun cas être considéré comme une variable stable ou statique. Il évolue considérablement, et par conséquent, il impose à ces opérateurs publics des contraintes dont la nature varie dans le temps. Toutefois, il constitue dans les

4. L'autonomisation de la direction générale des télécommunications.

cas qui nous intéressent une variable d'importance primordiale pour expliquer leurs conditions d'adaptation aux changements de leur environnement.

En somme, cet environnement leur impose des contraintes avec lesquelles ils doivent composer. Malgré des facteurs technologiques et économiques importants, on note une prépondérance des cadres institutionnel et sociétal dans la constitution de ces contraintes. Néanmoins, ceci ne suffit pas à expliquer l'évolution des télécoms d'État. On y note de fait un comportement stratégique de ces opérateurs ayant une incidence sur leur environnement sociétal. En effet, tout au long de leur transformation, ils modifient, par le biais des différentes stratégies déployées, les caractéristiques de leur environnement sociétal et, partant, les contraintes que cet environnement leur impose.

Des organisations créatrices de leur environnement sociétal ?

Les nouvelles réalités institutionnelles et les réactions des télécoms d'État dans les économies en mutation modifient profondément leur relation avec leur environnement sociétal. Autrefois cantonnées à un dialogue singulier avec leur tutelle – les États –, elles sont désormais soumises à l'appréciation que portent, sur leur stratégie, leur rentabilité et leur santé financière, les marchés financiers, les analystes, les agences de notation et l'ensemble de leurs actionnaires : les gouvernements, actionnaires de référence, mais aussi les acteurs institutionnels, les salariés actionnaires (32 % du personnel en moyenne) et les très nombreux petits porteurs. De nouvelles parties prenantes sont désormais dans leur paysage.

De même, l'introduction en Bourse d'une part des capitaux change la nature des contraintes et l'intensité du regard critique auxquels sont soumis les opérateurs publics, les états-majors et leur personnel. Leurs réactions, à savoir l'ouverture de leurs capitaux et la cotation d'une partie de ces capitaux en Bourse, aux exigences de modernisation imposées par la

perspective de l'ouverture à la concurrence, modifient leur relation avec leur environnement sociétal. Ces stratégies accroissent le pouvoir et l'engagement des parties prenantes à leur vie. Ces opérateurs publics redéfinissent les caractéristiques de leur environnement sociétal.

■ 6.1. Une redéfinition des conditions de vie des parties prenantes et des problèmes sociaux

Les stratégies de ces opérateurs publics ont un effet considérable sur la vie des hommes et des femmes qui les composent. Ces derniers voient une modification radicale de leurs rôles et de leurs statuts. Les réactions de ces télécoms d'État bouleversent leurs réalités et la nature des pressions et des problèmes qui s'érigent désormais face à eux.

L'univers professionnel de beaucoup des femmes et des hommes qui les servent est bouleversé par les extraordinaires mutations de ces organisations. Les transformations qu'elles connaissent redéfinissent les rôles de chacun dans la vie organisationnelle. Auparavant simples employés, les salariés en sont désormais des actionnaires. La fonction ressource humaine évolue du rôle de simple exécutant à un partenariat¹ à la gestion, en vue d'intégrer la gestion des ressources humaines à leurs stratégies, et d'assurer la cohérence entre les priorités en gestion des ressources humaines et les leurs. Le pouvoir et le champ d'action des ressources humaines se sont théoriquement accrus. Leur relation avec les télécoms d'État s'en trouve ainsi infléchie. Ils ont de nouveaux rôles à assumer dans la marche de ces organisations. Ils ont un regard nouveau à poser sur leur fonctionnement, sur leurs résultats.

Ainsi, en tant que partenaires stratégiques, les responsables des ressources humaines soutiennent leurs hautes directions et contribuent à l'efficacité organisationnelle sur le plan humain et économique. Dans cette optique, ils promeuvent les cultures

1. Partenariat stratégique assumé par les responsables des ressources humaines; rôle transformé de partenaires opérationnels accompli par les subordonnés, aidant les cadres hiérarchiques à réaliser avec plus d'efficacité les tâches de gestion des ressources humaines.

de ces organisations tout en tenant compte du contexte environnemental et des tendances émergentes. Ils doivent en outre anticiper les changements et les orienter dans le sens souhaité par les formulations stratégiques, évaluer l'effet des approches adoptées, et s'assurer qu'elles permettent de mieux contribuer à la réussite organisationnelle et de répondre aux besoins réels des télécoms d'État dans les économies en mutation, qui connaissent d'incroyables évolutions culturelles depuis le début du XXI^e siècle. Ces évolutions représentent des défis majeurs et d'importants efforts d'adaptation pour le personnel. L'impact sur les parties prenantes est considérable. Les forces de ces organisations étant focalisées vers le client et leur discours changeant radicalement, certaines parties prenantes (notamment les employés) subissent des modifications des cultures d'entreprise qui les avaient jusqu'à présent portés. Certains membres du personnel, issus des administrations des Postes et télécommunications, bien qu'ils gardent leur statut de fonctionnaires, se voient progressivement entrer dans l'ère du marché, du marketing, de la conquête et de la fidélisation du client. Ils sont confrontés à des réalités et à des attentes organisationnelles qu'ils ne connaissaient pas auparavant.

Le rôle et les fonctions des acteurs sont redéfinis. Pour l'ensemble du personnel, des centaines de personnes – en moyenne environ un tiers du total des effectifs des sièges sociaux – y changent de fonction, par exemple pour passer d'un poste technique à une fonction commerciale. La nature de leur travail changeant, leurs compétences et leurs activités sont remises en question et nécessitent d'être « actualisées ». Pour remplir leurs nouveaux rôles, de nouvelles compétences sont exigées du personnel.

À titre illustratif, les professionnels de la gestion des ressources humaines doivent développer un leadership de compétence en matière de gestion des ressources humaines, c'est-à-dire développer une capacité à influencer et à convaincre. On attend d'eux qu'ils soient analystes et prévisionnistes dans la surveillance de l'environnement, qu'ils aient une vision à long terme, et qu'ils soient proactifs. Tout cela requiert du dynamisme et de l'originalité. Il faut noter que de tels bouleversements ne sont jamais aisés à vivre ni à surmonter. Les parties prenantes concernées doivent reconstituer des repères dans ces nouvelles réalités et également s'adapter. Il ressort de l'analyse que le statut

du personnel fonctionnaire est, en quelque sorte, le principal élément de leur situation qui ne soit pas profondément modifié. Il constitue, de ce fait, un point d'ancrage des cultures de ces organisations qui ne doit pas être ébranlé. Néanmoins, le nombre de fonctionnaires y diminue progressivement, et la crainte du licenciement fait désormais partie du quotidien des salariés.

Outre la redéfinition des rôles et des repères des parties prenantes, l'évolution de ces organisations soulève une multitude d'interrogations, en lien avec le système de valeurs auquel se référait auparavant chacune des parties prenantes. On note, en effet, des inquiétudes liées aux représentations que s'en font les parties prenantes. Elles craignent que celles-ci ne se transforment en de simples « *holdings* financiers », au même titre que de nombreuses sociétés privées, *holdings* dont les ressorts de gestion sont principalement dictés par la situation des marchés financiers et la recherche de « création de valeur pour l'actionnaire ». La proximité immédiate avec les agences est également un argument avancé pour expliquer les inquiétudes des parties prenantes par rapport à leurs stratégies, qui craignent de voir les rapports entre les agences et les clients changer du tout au tout.

Toutefois, les résultats et l'adaptation des parties prenantes aux nouvelles réalités organisationnelles modifient progressivement le regard que pose chacun sur la vie organisationnelle, et modifient ainsi les attentes que chacun y formule. Les contraintes et les pressions de l'environnement sociétal évoluent au fur et à mesure que ces organisations modifient la perception que chacun a de leur situation. L'évolution organisationnelle se répercutant sur l'environnement sociétal, on remarque que chaque activité stratégique, chaque choix organisationnel y sont observés d'un regard critique et suscitent des inquiétudes, soulève des questions chez les parties prenantes et fait l'objet d'un débat social. La vie des parties prenantes, mais également leur état d'esprit, sont modifiés au fur et à mesure que ces organisations adoptent un comportement donné.

On comprend dès lors les inquiétudes des parties prenantes, notamment du personnel par rapport à la diminution de la part des gouvernements dans leurs actions. Garants de ces organisations, les États, majoritaires, le sont aussi de leur personnel. Déjà ébranlés et inquiétés par les mouvements de yoyo du cours

des actions alors qu'ils ont le sentiment – justifié – de ne pas avoir démérité, quel serait leur état d'esprit si le plongeur actuel était encore plus fort, la charge des dettes plus importante et l'évaluation des agences de notation plus mauvaise ?

Avec la nouvelle perception qu'elles ont de leur réalité, les parties prenantes établissent de nouvelles situations comme étant problématiques pour leur intérêt ou leur bien-être. Lorsqu'elles attirent l'attention de la communauté sur ces situations, elles deviennent des problèmes sociaux. Ainsi, à la suite des réformes transformant les télécoms d'État des nations en mutation socio-économique, les organisations syndicales ont défini la nouvelle réalité des salariés par une précarité de l'activité, voire une déqualification, une perte de repères et de confiance dans ces télécoms d'État, une déshumanisation de la gestion des ressources humaines et des relations sociales, une pression du management pour faire toujours plus avec moins de moyens, un manque de perspectives de carrière et des interrogations sur l'avenir. Cette situation se traduit par le développement du stress chez les salariés, l'augmentation de l'absentéisme et du nombre d'accidents et une aspiration générale à pouvoir partir avant l'âge légal, et cela de plus en plus jeune.

D'un point de vue constructiviste, le résultat de leurs comportements organisationnels et la perception qu'en ont les parties prenantes contribuent à « construire » une nouvelle réalité dans laquelle s'intègrent ces parties prenantes. Comme l'a souligné Best (1995), un problème se définit par rapport à celui qui le perçoit. L'approche constructiviste offre un point de vue de choix pour comprendre comment de nouveaux problèmes sociaux naissent de l'activité organisationnelle, tout en considérant la particularité et la subjectivité des parties prenantes engagées dans la définition et l'identification de ces phénomènes.

On remarque en effet, dans les cas qui nous intéressent, que les problèmes sociaux sont liés aux conditions sociales que les citoyens perçoivent et désignent comme des problèmes, et que ces problèmes sociaux émergent des activités des groupes ou des individus affirmant souffrir des conditions données sur lesquelles ils désirent attirer l'attention. Ainsi, par suite de l'évolution de ces organisations, de nouvelles problématiques

émergent et contribuent à réorganiser leur environnement sociétal. Ces questions qui mobilisent cet environnement sont, entre autres :

- la diminution du nombre de fonctionnaires ;
- la disparition du statut de fonctionnaire prémunissant les salariés des licenciements éventuels ;
- la dégradation² des conditions de vie et de travail telle qu'elle est perçue par les employés et les organisations syndicales ;
- le vieillissement de la population des salariés de ces organisations ;
- le manque de main-d'œuvre qualifiée ;
- la perte de compétences au sein de leurs sièges sociaux ;
- la perte de la culture d'entreprise ;
- la peur que ces organisations négligent désormais leurs missions de services publics ;
- l'éloignement des agences et la mobilité du personnel ;
- le comportement anticoncurrentiel de ces organisations, qui nuit à l'évolution du secteur et au consommateur.

Ces nouveaux enjeux constituent un noyau autour duquel l'environnement se réorganise, et à partir duquel il formule de nouvelles attentes par rapport aux télécoms d'État de ces régions du monde. Ils poussent l'environnement sociétal à s'adapter au fil de l'évolution de ces organisations : l'environnement sociétal évolue avec elles. Il subit des réorganisations géographiques et identitaires.

2. Précarité de l'emploi, perte de repères, déshumanisation de la gestion des ressources humaines (GRH), dégradation des relations sociales, pression accrue de la gestion, absence de perspectives d'avenir, stress de plus en plus élevé...

■ 6.2 Une redéfinition du réseau

La vie et les caractéristiques des parties prenantes ne sont pas les seuls éléments de l'environnement qui sont modifiés du fait des actions de ces organisations. La nature des relations que ces dernières entretiennent avec différents acteurs de leur environnement subit également une transformation. Nous l'avons vu plus tôt, l'ouverture des capitaux des télécoms d'État des économies en mutation projette dans leur vie de nouveaux acteurs auxquels ils doivent désormais rendre des comptes. Toutefois, leur évolution a des effets sur leurs relations avec d'autres acteurs du secteur des télécommunications. L'ouverture à la concurrence introduisant de nouveaux acteurs dans leur paysage, ils entreprennent une série d'acquisitions et d'opérations de restructuration interne.

Les télécoms d'État avaient déjà un nombre important de partenaires, mais la croissance externe et l'introduction en Bourse de certaines activités ont profondément modifié leur physionomie. Il en résulte des modifications importantes des réseaux d'affaires et des patrons de relations sociales dans lesquels ils s'insèrent. La croissance du marché des télécommunications dans les régions en développement se caractérise par une diversification des usages, principalement sous l'effet de trois moteurs de croissance : les services mobiles, le trafic Internet pour les services fixes et le transfert de données. Ces organisations, centrées sur leur monopole, sur le service téléphonique fixe, savent se positionner sur ces nouveaux moteurs de croissance, qui occupent une part croissante de leurs activités. Elles se constituent, en élargissant ainsi leur marché, de nouveaux concurrents.

En effet, leur expansion sur de nouveaux marchés, notamment ceux de la téléphonie mobile, d'Internet et du service aux entreprises, les place dans des relations de concurrence avec de tout nouveaux acteurs. Il ressort des différentes parties prenantes que ces télécoms d'État exercent un contrôle indéniable sur la nature de ces relations. En effet, par leur statut d'opérateurs historiques et par la présence des États, ils ont tiré profit d'une modification des lois de la concurrence au détriment de leurs concurrents directs, particulièrement des entreprises privées.

Durant la période d'euphorie boursière, ils ont fait des acquisitions. De même, en engageant la troisième opération d'ouverture des capitaux, des décrets permettent l'acquisition de nouvelles filiales, ouvrant ainsi la voie à la constitution de pôles regroupant l'ensemble de leurs activités mobiles. Ils se lancent ainsi dans la constitution de nouveaux réseaux devant leur permettre de mieux répondre aux nouvelles exigences de leur environnement. Le principe à l'œuvre dans une telle logique est celui des approches de l'environnement réticulé : les stratégies collectives peuvent détrôner les stratégies concurrentielles en offrant un moyen de répondre efficacement aux variations environnementales. En effet, dans les environnements complexes, les interdépendances sont souvent floues, et affronter individuellement la dynamique de ces environnements devient problématique. Les réseaux donnent aux télécoms d'État de ces économies accès à la technologie des autres membres, et ce, d'une façon plus large que si ces organisations avaient développé des alliances stratégiques. Par ailleurs, dans leurs efforts d'adaptation à la demande de la clientèle, ces opérateurs se sont lancés dans des restructurations internes et dans des redéploiements géographiques qui ont inévitablement des répercussions sur l'implantation et la nature de leurs réseaux d'agences commerciales. On note aussi la mise en place de directions régionales gérant notamment sur le plan local le déploiement et la maintenance de leurs réseaux, ainsi que de leurs points d'accueil commerciaux grand public et leurs agences dédiées aux entreprises.

Au fil de leur développement, lesdits opérateurs publics s'insèrent dans des réseaux d'affaires de plus en plus grands³. Ces choix – d'acquisitions et de mise en place de filiales et d'agences, partenariats, fusions... – leur ont permis de modifier la nature des relations avec les autres participants du réseau⁴.

Selon la théorie de l'intéressement, au fur et à mesure que les acteurs atteignent leurs buts, les réseaux se stabilisent autour d'eux et se mettent à limiter leur autonomie. Chacun doit donc être encouragé à s'impliquer dans le bon fonctionnement

3. Nouveaux moteurs de croissance, internationalisation

4. Ils s'insèrent désormais dans des réseaux avec des partenaires dont ils sont de plus en plus dépendants du fait de la décentralisation de leurs activités stratégiques.

du réseau. La défection⁵ des filiales engagées dans l'accroissement brutal de la dette de ces télécoms d'État pourrait s'expliquer du point de vue de la théorie de l'intéressement par leur échec dans l'« enrôlement » de filiales ou dans le maintien de leur intérêt pour le fonctionnement de l'acteur réseau, les traductions ou la série de traductions mises en place pour relier les différents éléments des réseaux ne permettant pas de maintenir la cohésion de l'ensemble.

Toutefois, l'univers des relations peut être compris comme un réseau caractérisé par une interdépendance grandissante des participants. Pour l'avenir, les analystes anticipent une poursuite des opérations de fusions/acquisitions entre opérateurs de télécommunications, dans le domaine de la téléphonie fixe et mobile, pour chacun des principaux marchés nationaux et internationaux. Certains estiment même que des concentrations⁶ impliquant une perte d'indépendance d'opérateurs devraient se produire.

Selon la perspective de la dépendance aux ressources, quand une organisation ne contrôle pas toutes ses ressources, elle devient vulnérable. Aussi, toute organisation ou tout acteur connaissant une carence en ressources tentera d'entrer en relation avec toute autre susceptible de lui fournir la ressource dont elle a besoin. Il s'établit ainsi entre organisations et acteurs des liens de pouvoir basés sur l'échange des ressources.

Cet échange social débouche sur des accords, internes et externes, structurant les organisations : une réalité pouvant s'appliquer aux télécoms d'État des économies en mutation, dans la mesure où les liens tissés et redéfinis par ces organisations leur permettent de mieux gérer l'incertitude environnementale, ainsi que leur vulnérabilité par rapport à cet environnement. Toutefois, cette réalité cesse de s'appliquer lorsqu'on considère que cette gestion de l'incertitude en redéfinit la nature même. Dans cette optique, l'environnement n'est plus une donnée externe plus ou moins statique, mais un système dont les opérateurs

5. D'aucuns parlent d'abandon, voire de trahison.

6. Fusions entre opérateurs nationaux ou absorption d'un opérateur national par un autre ou par un opérateur indépendant.

publics deviennent un composant dynamique. Il apparaît évident que ceux-ci influencent dès lors grandement, au cours de leur évolution, les caractéristiques de leur environnement sociétal.

En modifiant les réalités entourant les éléments des environnements respectifs, les opérateurs publics sont amenés à poser un regard nouveau sur eux-mêmes ainsi que sur leur situation. Les rôles et les attentes organisationnelles auxquels ils font face sont modifiés et cette situation bouleverse leurs routines, les poussant à s'adapter. Ainsi, ils déterminent de nouvelles situations nécessitant une intervention ou une attention particulière. La transformation de l'environnement a pour effet de transformer la nature des attentes.

Aussi, par acquisitions et par expansion, ils introduisent dans leur univers de nouveaux acteurs avec lesquels ils doivent désormais compter : il se constitue ainsi un réseau. Toutefois, au fil des évolutions, ils modifieront la nature des relations qui les lient avec ces nouveaux acteurs. Même s'ils « construisent » ainsi leur environnement sociétal, leurs relations à l'environnement s'insèrent dans un dynamisme autrement plus complexe.

La nature et le comportement des opérateurs publics des économies en mutation

Comprendre les conditions, les enjeux et les stratégies des opérateurs publics dans les économies en mutation nécessite d'établir la nature de ces organisations. Les théories classiques des organisations conçoivent les acteurs comme des agents rationnels capables de maximiser leur rendement en toute situation. Ayant été démontré que ce n'est pas toujours le cas, dans quelle logique se placer pour appréhender le comportement organisationnel dans un contexte socioéconomique mouvementé ?

■ 7.1. Un acteur rationnel?

Partant des faits établis plus haut et au regard du principe de la réfutabilité illustré par «l'exemple des cygnes¹», la gestion du dossier du «Global System for Mobile Communications» (GSM) dans la majorité des régions en développement démontre que les télécoms d'État ne sauraient être considérées comme des acteurs parfaitement rationnels. Notons que la décision d'introduire les GSM alors que les composants, les équipements et les terminaux nécessaires à leur déploiement n'étaient pas prêts révèle une confondante absence de logique industrielle.

L'évolution du secteur des télécommunications s'accompagne d'une translation progressive de la logique industrielle qui fait la réussite des opérateurs – tout particulièrement dans ces régions – à une logique purement financière dont on ne voit toujours pas les aboutissants. Les dirigeants des télécoms d'État témoignent ainsi de leur inaptitude dans cette situation à discerner l'effet illusoire des promesses de la téléphonie mobile de dernière génération, et des réalités financières entourant ces organisations. «L'anarchie libéraliste» de la gestion du dossier de la téléphonie mobile de dernière génération contribue considérablement à l'anarchie des marchés et aux actuelles difficultés des opérateurs nationaux. Il en va de même de l'acquisition à prix faramineux des obligations, dont la valeur a dégringolé après l'orage boursier.

Ces événements illustrent la rationalité limitée des acteurs, ainsi que leur incapacité à prendre en compte les conséquences à long terme de leurs actions et de leurs choix. En ce domaine, les erreurs des gouvernements, garants de ces organisations et responsables en dernier ressort du respect de la mission sociale de celles-ci, sont lourdes.

1. La proposition «Tous les cygnes sont blancs» ne peut être vérifiée dans la mesure où il est impossible de recenser l'intégralité de cette population. Il est en revanche possible de la réfuter, dès l'instant où l'on découvre un cygne noir (Popper, 1934). La vérification d'un énoncé sur un échantillon ne garantit pas sa «vérité». Par contre, la découverte d'une preuve, d'une occurrence contraire à celui-ci suffit à le réfuter de façon définitive. Pragmatiques, les postpositivistes admettent les énoncés vérifiés sur un échantillon représentatif comme «vrais» jusqu'à preuve du contraire.

En approuvant leur déploiement prématuré, en les laissant ensuite s'engager indirectement dans l'engrenage fatal des enchères, en les autorisant à acheter à prix d'or des obligations et en s'alliant à des partenaires ayant eux-mêmes acquis à des prix sidérants les licences de téléphonie mobile de dernière génération, les États font la preuve de la rationalité limitée des acteurs économiques. Malgré leur statut et leurs responsabilités, ils se comportent comme des actionnaires majoritaires «normaux» qui, confrontés aux errements du marché, ne savent pas faire la part des choses et agissent en réglant leur conduite sur les pulsions des places financières.

Ces opérateurs publics ne peuvent donc pas être considérés comme des acteurs rationnels au sens économique classique. Ils doivent être analysés en tant que groupes sociaux rassemblant des membres plus ou moins rationnels. La théorie des systèmes d'action concrets de Crozier met l'accent sur le fait que les groupes sociaux sont un construit humain, dont la rationalité est proprement relative, d'une part aux membres qui les constituent et, d'autre part, à la variabilité de leurs comportements s'échelonnant, en des actions stratégiques coordonnées, selon leurs possibilités et capacités, leur situation stratégique par rapport à la production, leur degré de qualification professionnelle et leur degré d'intervention dans ces organisations publiques. Leurs choix mettent en lumière cette caractéristique des groupes sociaux. Le degré d'intervention des pouvoirs publics et les possibilités d'action de chacune des parties prenantes sont des caractéristiques ayant déterminé à plusieurs occasions leurs actions. Il a été noté précédemment qu'un état-major dépourvu de liens avec la sphère politique réagirait probablement différemment quant à la dépréciation des actifs et aux pertes qui s'en suivent.

Nous devons considérer ces opérateurs publics comme des systèmes particuliers, différents des autres systèmes, et possédant des propriétés structurelles qui leur sont propres. Ces caractéristiques résultent de celles de leurs membres. L'une d'elles est leur exceptionnelle capacité d'adaptation, découlant du savoir-faire et de l'attachement à ces organisations de leur personnel. Les concevoir comme des systèmes sociaux particuliers, construits par leurs membres constitutifs, offre une nouvelle perspective pour comprendre les particularités de leur adaptation.

Nous remarquons qu'au sein d'une population organisationnelle subissant les mêmes pressions institutionnelles, elles n'adoptent pas systématiquement un comportement de mimétisme. Bien qu'elles soient similaires à de nombreux autres systèmes, les télécoms d'État dans les économies en mutation n'en conservent pas moins des caractéristiques propres qui leur donnent une identité et qui expliquent en partie les différences observées entre eux et les opérateurs du reste du monde.

■ 7.2. La stratégie organisationnelle

Force est de constater que dans un environnement contraignant et en pleine transformation, les opérateurs publics des nations en développement savent s'adapter en comptant sur les caractéristiques qui font leur force, et ils modifient à leur tour les caractéristiques de cet environnement. Ils profitent du potentiel du secteur des télécommunications et des possibilités laissées par leur environnement contraignant pour accroître leur compétitivité et leur autonomie dans ce nouvel environnement, et pour sortir de l'impasse dans laquelle ils se trouvent.

Ils adoptent globalement une stratégie proactive, en essayant de manipuler leur environnement en leur faveur, notamment par leur comportement anticoncurrentiel et par leur quête de parts de marché à l'international. Toutefois, on note une volonté de collaboration avec des partenaires d'affaires, leur permettant d'anticiper leurs aspirations et de faire coïncider les intérêts de ces partenaires avec les acquisitions de filiales, suscitant la formation de réseaux d'affaires.

En effet, les accords que ces organisations signent marquent un tournant décisif pour celles-ci qui se donnent ainsi, à travers la conclusion de partenariats, les moyens de leurs ambitions. À cet égard, sur le plan des produits et services, elles développent rapidement la variété et la qualité de leurs offres, l'efficacité et la technicité de leurs prestations, de leurs processus organisationnels, ainsi que de l'expertise de leur personnel. De nombreux projets en ce sens sont déjà en cours de déploiement, et leurs bienfaits devraient être rapidement perceptibles par la clientèle. Les moyens financiers résultant des partenariats permettent en effet d'effectuer des investissements importants

en vue d'anticiper les besoins des abonnés. Les clients peuvent ainsi accéder à des technologies d'avant-garde déjà disponibles ; ils bénéficient naturellement des synergies développées avec les activités de télécommunications satellitaires des partenaires. La mobilisation des compétences, des expériences, des équipements et des réseaux des entités les place indiscutablement dans une excellente position concurrentielle et leur garantit un rayonnement rapide à l'international. Cette stratégie de collaboration permet également aux opérateurs publics de faire face à des problèmes de société complexes. L'importance du comportement stratégique dont ils font preuve est un fait. Néanmoins, on peut se demander si leurs résultats découlent d'une direction stratégique intentionnellement mise sur pied par ces organisations point par point dès le départ.

L'adaptation des télécoms d'État dans les économies en mutation et leur évolution organisationnelle se sont réalisées grâce à l'engagement de ceux qui les font vivre au quotidien, et qui continuent à constituer leur principale richesse. Leurs ressources humaines semblent constituer un socle majeur de l'adaptation de ces opérateurs aux mutations de leur environnement. Au fil des années, les théories des organisations se sont intéressées au rôle des ressources humaines dans le développement et l'évolution d'une organisation. Il apparaît que les ressources humaines sont les ressources les plus susceptibles de procurer à l'organisation la flexibilité nécessaire pour maîtriser tous les changements attribuables à la déréglementation de l'économie.

Une bonne gestion des ressources humaines peut permettre à une entreprise de se distinguer des autres et lui procurer un avantage concurrentiel. Tous les « atouts indispensables au développement s'avèrent vite éphémères et surtout "copiables" s'ils ne reposent pas sur un potentiel humain en mesure de les exploiter... » (Guérin *et al.*, 1988). Aucune surprise donc si les différentes parties prenantes de ces opérateurs publics sont mises à contribution et engagées pour construire un nouvel ordre social qui convient mieux aux réalités environnementales, comme il est exigé par la Banque mondiale et le FMI. Ces organisations savent gérer le conflit et établir un climat social favorisant leur évolution et leur transformation.

Pour les recentrer sur leurs grandes missions, une restructuration interne de leur organisation est menée à bien. Certaines parties prenantes craignant de voir leurs intérêts relégués au second plan se montrent hostiles au changement et manifestent leurs inquiétudes. Devant la nécessité de concilier les intérêts et les perspectives contradictoires, leur fonctionnement s'appuie sur des conventions collectives établies avec diverses parties prenantes.

Les nouvelles conventions collectives des télécommunications s'efforcent d'être un équilibre entre des garanties collectives de niveau élevé pour les salariés et de la souplesse et des marges de liberté pour ces organisations évoluant dans un univers aux changements très rapides. La mise en place de conventions constitue un atout stratégique majeur, puisqu'elle est à la base de l'ordre social. La théorie des conventions défend l'idée que pour qu'il y ait un ordre social et une coopération entre les agents, il faut qu'il y ait des conventions entre les acteurs engagés.

Elle souligne que ces dernières permettent aux parties de gagner du temps et forment un cadre qui facilite les comportements et les rend plus prévisibles. Elles constituent un contenu de règles, de procédures qui organisent les relations, qui permettent d'éviter les impasses ou les conflits et de trouver automatiquement des solutions efficaces à un problème potentiel sans avoir recours à une quelconque forme d'arbitrage. Il faut relever les différentes conventions permettant la coordination des intérêts entre individus, dans un monde caractérisé par de fortes incertitudes. Par le biais de ces conventions, les télécoms d'État des régions en mutation s'efforcent de prendre en compte les inquiétudes des salariés et de les inclure au fur et à mesure qu'elles émergent dans leurs actions. Ces nouvelles conventions collectives, applicables aux salariés sous contrat de droit privé, font partie des accords établis avec les salariés. Ils mettent également en place différents accords dans le cadre des négociations sur les modalités d'heure de travail.

La théorie des conventions souligne que les conventions ne naissent pas d'un calcul délibéré, mais du mimétisme rationnel poussant les acteurs à chercher ce que feraient leurs pairs dans leur situation. Cependant, on note, dans cette partie du globe, des conventions avec des dispositions sans pareil ni dans les

conventions des autres branches, ni dans celles du secteur des télécommunications des autres économies du monde. Ces conventions aménagent des espaces de liberté pour ces organisations, leur permettant de mobiliser des employés selon leurs besoins et en fonction des exigences d'adaptation aux mutations environnantes. Il est également important de noter que ces conventions ne s'appliquent pas uniformément à tous les salariés. Les stratégies des télécoms d'État des zones en mutation intègrent donc la diversité des parties prenantes (leur hétérogénéité).

En se fondant sur l'importance des règles de type « conventionnel », il est possible de comprendre comment ils gèrent le conflit, comment les situations de travail arrivent à s'y tenir et comment les acteurs parviennent à mettre en place les conditions de production des accords.

La théorie des conventions met l'accent sur l'importance de prendre en compte les systèmes d'équivalence partagés (les grandeurs) existant au sein d'une organisation et les conventions propres à cette organisation, dans la mise en place ou l'analyse d'une politique organisationnelle. Le type de conventions permet d'en analyser la particularité.

Dans le cas de la mise en place de conventions collectives applicables aux salariés de droit privé, on retrouve *a priori* deux des mondes établis par Boltanski et Thévenot (1987) : le monde civique où l'intérêt collectif, la recherche du bien commun, de l'intérêt général et de la solidarité priment sur l'intérêt particulier, et le monde industriel, où la performance et la science sont au fondement de l'efficacité. Le principe le plus important est d'arriver, par la maîtrise exercée sur les hommes et les choses, à conduire de manière efficace la modernisation et l'adaptation de ces opérateurs publics.

Ainsi, face aux nouvelles exigences environnementales, l'enjeu premier est de doter ces organisations des moyens leur permettant de perdurer au même titre que leurs concurrents dans un environnement de plus en plus hostile. Néanmoins, cet enjeu est assorti de la nécessité de respecter les droits du personnel et de prendre en compte les intérêts des parties prenantes en général. Elles s'assurent donc de pérenniser le statut et l'emploi de leur personnel, tout en leur ouvrant de nouveaux droits. Mais dans un contexte environnemental changeant, un repositionnement

stratégique continu des ressources humaines s'impose. La gestion des ressources humaines devient alors une composante stratégique de la gestion des télécoms d'État². Toutefois: «les changements que connaissent actuellement l'environnement et les organisations continueront de générer des problèmes critiques de gestion des ressources humaines qui ne pourront être évités ou solutionnés par des moyens traditionnels» (Allard *et al.*).

Aussi, la gestion stratégique des ressources humaines³ est confrontée à de nouveaux enjeux et à de nouvelles exigences. Elle redéfinit les rôles des spécialistes en ressources humaines et les compétences requises pour exercer les différentes tâches⁴. De plus, la croissance du nombre d'emplois atypiques, de la santé au travail et de la libéralisation de la main-d'œuvre accentue la redéfinition des rôles de chaque membre du personnel. Les stratégies de ces opérateurs publics semblent s'articuler autour de la planification des ressources humaines. En effet, au cœur de ces stratégies, la gestion stratégique des ressources humaines semble prendre une place d'importance croissante.

Toutefois, les ressources humaines sont des éléments dynamiques, versatiles et en perpétuelle évolution. Les éléments de ces stratégies ne sauraient être prédéterminés. Ils émergent au fur et à mesure que ces opérateurs publics intègrent à leurs visions les attentes des parties prenantes. De ce fait, il existe

-
2. «Les pressions exercées par les mutations environnementales ont situé la ressource humaine au cœur de la gestion des organisations.» (Allard *et al.*)
 3. «Définie comme la prise en compte des ressources humaines dans la formation et la mise en œuvre des stratégies d'entreprises dans un contexte donné.» (Bélanger, 1993) La gestion stratégique des ressources humaines vise la contribution optimale de la fonction ressources humaines à l'atteinte des objectifs stratégiques des télécoms d'État. Ainsi, chaque décision ou activité de la gestion des ressources humaines doit contribuer à l'amélioration de la performance de ces organisations, et doit donc être cohérente avec leurs priorités. La gestion stratégique des ressources humaines est celle qui permet d'obtenir les effectifs, les compétences et les comportements dont ces organisations ont besoin pour réaliser la stratégie qu'elles ont choisie pour dominer leurs concurrents sur le marché.
 4. «Les professionnels de la gestion des ressources humaines sont passés de rôles traditionnels de "police", de gardiens de dossiers, à des rôles modernes tels que partenaires d'affaires, défenseur des employés, agent de changement.» (Allard *et al.*)

un lien d'interdépendance entre la planification des ressources humaines et leurs stratégies, visant une intégration pour un meilleur alignement des différentes stratégies des parties prenantes. Elle forme un lien avec leurs différents plans organisationnels et s'y intègre de telle sorte que l'efficacité recherchée soit atteinte.

Leur évolution simultanée avec les nouvelles réalités des parties prenantes milite en faveur d'une relation de réciprocité entre les comportements stratégiques: les stratégies s'influenceront les unes les autres tant sur le plan de leur élaboration que de leur mise en œuvre. Les télécoms d'État et les parties prenantes tentent ainsi de maintenir un équilibre entre leurs besoins et leurs intérêts et ceux du personnel des différentes parties prenantes.

Une particularité organisationnelle

Plusieurs éléments concourent à faire des télécoms d'État dans les économies en mutation des acteurs économiques uniques et complexes.

Le premier, et sans doute le plus important, est la participation des États à la vie de ces opérateurs publics. La présence des gouvernements en est un gage de stabilité et est entérinée avant tout dans le but de servir au mieux les intérêts publics, et d'éviter les abus au détriment des couches sociales les plus désavantagées. La présence des gouvernements leur permet de se développer sereinement à l'abri des risques que leur feraient courir d'éventuelles offres publiques d'achat (OPA) hostiles lancées par de grands groupes internationaux en quête de débouchés dans cette région du monde.

Outre la protection contre des prises de contrôle étrangères, la présence étatique constitue un avantage primordial pour leur personnel par la mise en place efficace et pérenne du «pacte social», c'est-à-dire de l'absence de licenciement pour

motif économique. Enfin, par leur présence, les dirigeants politiques devraient pouvoir les obliger, s'ils en avaient la volonté, à être moins sensibles aux marchés boursiers.

Pourtant, la constance des États ne présente pas que des avantages. La contrainte d'une détention de la majorité des capitaux par les gouvernements se traduit avant tout par l'impossibilité de financer certaines opérations par l'émission d'actions ou d'obligations convertibles. L'absence de contraintes à l'évolution de la participation des États aurait permis à de maintes reprises de négocier des montages financiers plus favorables, et ce, notamment dans le cas des achats de filiales. Aussi, cette contrainte constituerait en fin de compte un obstacle majeur à toute autre acquisition d'envergure. Par ailleurs, l'absence d'actionnaires privés pourrait conduire à un assouplissement des exigences de rentabilité et de rémunération des fonds propres.

La présence des États présente assurément des avantages et des inconvénients, toutefois les caractéristiques de ces opérateurs publics ne résident pas simplement dans la balance entre avantages et inconvénients. Un deuxième élément entrant en ligne de compte et interagissant avec le premier découle de l'ambiguïté du contexte constitutionnel, qui ne parvient pas à établir une séparation nette des pouvoirs entre entreprise et action publique. Il s'ensuit que les États sont bien souvent obligés d'effectuer un choix entre l'intérêt public et les intérêts de ces organisations. Ceci renforce le malaise courant au sein des différentes parties prenantes et les pousse, à l'instar du patronat, à soutenir toute évolution favorisant la séparation des pouvoirs entre entreprise et action publique.

Par la composition de leurs capitaux et l'ambiguïté régnant dans le système réglementaire du secteur, les instances gouvernementales sont à la fois juge et partie. Si, sur le plan de la gestion courante de ces organisations, la part majoritaire des États ne constitue pas à proprement parler un handicap, elle introduit quelques éléments de complexité et des contrôles supplémentaires qui ne s'appliquent pas aux autres entreprises du secteur, comme la présence de commissaires du gouvernement et de contrôleurs d'État, contrôle des cours de comptes, composition particulière des conseils d'administration...

Mais, outre la complexité courante découlant de la participation des États, la détention de la majorité de leurs capitaux par les gouvernements les place dans une situation ambiguë qui les conduit à tolérer le maintien de réels obstacles au jeu de la concurrence. Les États se retrouvent dans une situation délicate par rapport à la concurrence, du fait de leur position de juge et partie, étant bien souvent obligés *de facto* d'arbitrer entre l'intérêt général et les intérêts propres des opérateurs publics, dont ils sont actionnaires majoritaires. Il faut noter la complaisance des pouvoirs publics à l'égard de leurs actions au détriment de la concurrence, ainsi que de l'utilisation des dispositifs juridiques pour leurs intérêts personnels.

L'ambivalence du rôle des États peut peser sur plusieurs décisions ayant un effet direct sur les concurrents de ces organisations. En effet, régulièrement, les ministres de l'industrie et du commerce prennent des positions en leur faveur qui sont susceptibles de fausser la concurrence (immobilisme sur le dégroupage, tentative de suppression de l'homologation tarifaire, etc.).

Il semble que la part des gouvernements à leurs capitaux constitue ainsi un obstacle majeur au jeu de la concurrence, tant sur le plan réglementaire que sur le plan commercial. Les États, à la fois juge et partie, prennent indubitablement des décisions d'actionnaires favorisant ces opérateurs publics, et leur permettant de maintenir un monopole de fait. La possibilité offerte aux filiales du secteur public d'avoir accès à moindre coût au financement (taux d'intérêt plus faibles, primes d'assurance réduites) pourrait également être un facteur contribuant à fausser les conditions de la concurrence au détriment des entreprises privées.

Dans la même veine, la commercialisation et la distribution de leurs nouveaux services et produits par les agences commerciales, dans des conditions très avantageuses par rapport aux conditions normales du marché, donnent un avantage compétitif déloyal à leurs filiales Internet et mobile. Il s'en suit une distorsion évidente de la concurrence avec les nouveaux acteurs du marché de la télécommunication. Par la présence des États, ces organisations conservent une responsabilité sociale importante.

Mais il ne nous semble pas que les gouvernements en tant qu'actionnaires influent sur leurs politiques, notamment en matière d'aménagement du territoire, ce qu'ils devraient faire.

Il semblerait qu'en définitive, dans les priorités des États, l'intérêt de ces entreprises se soit substitué à l'intérêt du public, au détriment de l'intérêt général. Cette situation n'aurait pas eu lieu si, dès l'ouverture du secteur à la concurrence, la majorité des capitaux n'avait pas été détenue par les régimes.

Un troisième élément ajoutant à la particularité de la situation de ces organisations se trouve dans l'incohérence de leurs choix et de leurs actions. Celles-ci adoptent des politiques d'action différentes selon qu'elles sont sur leurs territoires nationaux respectifs ou avec leurs partenaires à l'étranger. Hors du continent, leurs partenaires sont des opérateurs alternatifs, et de ce fait, sollicitent l'ouverture du secteur, alors qu'ils freinent cette ouverture sur le continent africain.

De plus, malgré leur statut public, ces opérateurs publics se comportent comme des sociétés à capitaux privés, notamment hors de leur territoire respectif, où leurs partenaires essaient par tous les moyens de prendre des parts de marché aux opérateurs locaux. Chez eux, ils justifient le monopole que leur confèrent leurs choix et leur statut d'opérateurs historiques par le fait qu'ils apportent un service public à la communauté. Or il subsiste une incohérence majeure entre le comportement de service public et leur comportement anticoncurrentiel pour défendre leurs parts de marché dans un contexte d'ouverture à la concurrence. En effet, ce dernier comportement s'avère nuisible pour le développement du secteur des nouvelles technologies de la communication, et en fin de compte pour le consommateur.

■ 8.1. La relation à l'environnement

Dans l'environnement mouvementé qui est le leur, les télécoms d'État dans les économies en mutation apparaissent comme des construits sociaux découlant de l'interaction de leurs membres. Aujourd'hui, elles ont des atouts indiscutables. Elles constituent des systèmes en constante évolution, en constante redéfinition, et dont les stratégies définitives émergent avec les transformations de leur environnement sociétal. Dans le contexte environnemental actuel, elles demeurent solides par rapport aux autres opérateurs publics du monde. Leur chiffre d'affaires est en hausse constante pour l'ensemble des segments de leurs

activités. Ces organisations et leur environnement s'insèrent dans un dialogue constant et dans une dynamique de structuration et de restructuration réciproque. Elles sont contraintes et dépendantes de leur environnement, mais les caractéristiques et les attentes de ce dernier sont constamment réinventées par leurs actions.

8.1.1. Un environnement sociétal dynamique et actif

L'environnement sociétal des télécoms d'État dans ces économies est en perpétuelle effervescence. Nous avons pu constater que les différentes forces sociales, politiques et économiques avec lesquelles ils doivent composer évoluent constamment dans une direction ou dans une autre. Elles adoptent également des comportements stratégiques pour accroître leur pouvoir et leur influence sur les décisions de ces organisations.

Ainsi, lors des différentes opérations d'ouverture des capitaux, les salariés souscrivent massivement aux différentes opérations et accroissent ainsi leur marge de manœuvre par le rachat des actions de ces opérateurs et de leurs filiales, s'octroyant des droits supplémentaires. D'autre part, on note la mise en œuvre de moyens de pression des différentes parties prenantes pour faire entendre leur point de vue (pressions institutionnelles de la part des institutions, lois, décrets, grèves des fonctionnaires...). L'environnement sociétal ne subit pas passivement les modifications de sa réalité. Elles sont mues par un désir de liberté. Le but de chaque acteur est d'y accroître son pouvoir afin d'augmenter ses possibilités d'action et de réduire les zones d'incertitude.

Aussi, chaque partie prenante se comporte comme un acteur stratégique dans la vie de ces organisations pour en tirer le meilleur parti. Ces stratégies revêtent deux aspects : offensif pour saisir les possibilités et contraindre ; défensif pour agir et échapper aux contraintes (Crozier et Friedberg, 1981). Chaque modification de la réalité des parties prenantes appelle une période d'évaluation réciproque au bout de laquelle ressort une nouvelle définition de l'organisation du travail. Les « jeux » des acteurs redéfinissent les conditions optimales de travail. Chaque réorganisation nécessite une nouvelle mise en branle du processus de négociation débouchant sur la mise en place

de nouvelles conventions. L'ordre dure aussi longtemps que les acteurs en décident ainsi (aussi longtemps que leurs intérêts ne sont pas compromis). Comme le souligne la théorie des systèmes d'actions concrets, une organisation, phénomène sociologique, est toujours un construit social qui existe et se transforme seulement si, d'une part, elle peut s'appuyer sur des jeux permettant d'intégrer les stratégies de ses participants et si, d'autre part, elle assure à ceux-ci leur autonomie d'agents libres et coopératifs.

8.1.2. Des stratégies fortement dépendantes du contexte

Le « jeu » des parties prenantes mis en évidence plus haut et sa prise en compte dans les stratégies organisationnelles prouvent que le comportement stratégique de ces télécoms d'État est fortement enchâssé dans le contexte environnemental qui les entoure. Pour l'analyse des comportements organisationnels, il faut donc écarter les raisonnements *a priori*, qui considèrent seulement les acteurs stratégiques et non la contingence des comportements dans un groupe, et réduisent ainsi leurs contraintes à des faits mécaniques. Les stratégies ne prennent de sens que dans le contexte qui les voit naître. Leurs résultats sont liés à l'évolution de ce contexte. En effet, une évolution du contexte modifie les prévisions établies et a un effet sur le succès des stratégies organisationnelles. Ainsi, dans le cadre des programmes de désendettement, on note que le succès de ces programmes est fortement lié à la conjoncture des marchés financiers. Les stratégies sont fondées sur une amélioration significative des cours de la Bourse entre la période actuelle et la fin de la période considérée.

Néanmoins, dans le cas d'une stagnation des cours sur toute la période, les actions d'autocontrôle ne seraient pas vendues et les obligations convertibles ou échangeables ne seraient pas converties; dans ce cas, le désendettement serait limité, conduisant au maintien d'un endettement élevé. Le succès des comportements stratégiques n'est pas indépendant du contexte.

Aussi, les stratégies ne dépendent pas d'objectifs clairs et précis, elles se construisent au contraire en situation. Elles sont liées aux atouts que les acteurs peuvent avoir à leur disposition, à leur anticipation de l'évolution du contexte environnemental

et aux relations dans lesquelles ils s'insèrent. Dans la gestion de l'évolution des statuts de leur personnel, on retrouve ce lien entre stratégie organisationnelle et environnement. En effet, pour répondre à la question de savoir à quel horizon le nombre de salariés de droit privé dépassera celui des fonctionnaires, plusieurs hypothèses sont formulées, à droit et tendances constants.

Mais il est noté que bien entendu, toute évolution possible de la législation sur les retraites des fonctionnaires en général (durée de cotisation, rémunération de référence et, notamment, pendant les périodes de détachement, etc.) aurait un effet sur ces prévisions. Les stratégies restent fortement dépendantes du contexte. L'environnement socioculturel contraint leur évolution et leur réussite.

Enfin, alors que la question de la privatisation complète des télécoms d'État africaines est abordée par certaines parties prenantes, la situation actuelle exclut toute initiative de ce type, et en outre, aucune perspective de cette nature ne semble se dessiner. La conjoncture, donc les caractéristiques actuelles de l'environnement, ne pourrait permettre d'envisager «rationnellement» une telle initiative pour leur bien-être. Une privatisation ne répondant à aucune autre ambition que celle de renflouer les caisses des États ne saurait donc être soutenue.

Toutefois, dans un autre contexte, elle pourrait s'avérer une démarche stratégique magistrale. Uniquement dans l'hypothèse d'une conjoncture rétablie et d'un redressement de leur bilan, le seul motif légitime d'une dilution de la part des pouvoirs publics les conduisant à devenir minoritaires serait la réalisation ou la préparation de projets organisationnels ambitieux supposant une telle mesure. Ce serait par exemple le cas d'une grande alliance stratégique ou de l'absorption d'un important opérateur étranger. La privatisation devrait être envisagée dans le cadre d'une perspective de type réseau qui saurait favoriser le déploiement de leur plein potentiel.

En somme, ces organisations sont à la base des administrations publiques. Afin de faire face à un environnement chahuté et de s'adapter aux enjeux socioéconomiques contemporains, les lois les transforment en établissements publics. Confrontées à de nouvelles réalités, ces organisations doivent s'adapter aux facteurs sociétaux d'un environnement métamorphosé.

Leur adaptation se trouve contrainte par les ressources disponibles. Elle dépend des capacités organisationnelles (agrégat des ressources humaines permettant le processus d'information) et des ressources matérielles (matières, finances, technologies) dont elles disposent.

Toutefois, la vie organisationnelle ne se déroule pas en dehors de l'influence des forces politiques, institutionnelles et économiques en présence. Le cas des télécoms d'État des économies en mutation témoigne de l'importance de prendre en compte le contexte social, institutionnel, politique, économique et historique dans l'analyse de leurs stratégies.

À l'instar de Hrebiniak et Joyce (1985), on peut dire, en considérant les cas qui nous préoccupent, que l'adaptation est issue à la fois de l'environnement (les conditions environnementales créent des niches plus ou moins permissives pour la survie organisationnelle) et du management (en fonction de leur perception de l'environnement, ces organisations modifient leurs objectifs ou leurs décisions). La dimension stratégique est importante dans l'adaptation de ces opérateurs publics à leur environnement. De nombreux auteurs des théories de l'adaptation des organisations à leur environnement les considérant dominés par leur environnement reconnaissent déjà l'importance de la dimension stratégique des acteurs.

Organizations choose their environments by deciding what businesses they will be in. The decision to be in the oil pipeline business brings governmental regulation along with it. The decision to be in the metals mining and processing business brings with it environmental pressures from a variety of interested groups and organizations. Organizations also choose which groups to heed and what information to make public, at least within certain limits. In this sense we can say that organizations create or enact their environments. (Pfeffer et Slancik, 1997, p. 19.)

Il faut noter la part primordiale de cette dimension stratégique de l'activité organisationnelle dans la relation qui lie les opérateurs publics en développement à l'environnement. Cette dimension est présente tout au long de leur adaptation à cet environnement, mais, en plus, elle a un effet non négligeable sur ce dernier. Ces organisations choisissent d'assurer leur modernisation en se reposant sur le personnel qui les compose. Pour ce

faire, elles s'attachent à pérenniser le statut et l'emploi de leur personnel, tout en leur ouvrant de nouveaux droits. Elles ouvrent leurs capitaux et introduisent dans leur environnement direct de nouvelles parties prenantes. En cherchant à se positionner dans leur nouvel environnement, elles revisitent profondément les patrons de relations sociales préexistants. La nature des relations qu'elles entretiennent avec différents acteurs de l'environnement s'en trouve profondément métamorphosée. Elles contribuent à redessiner le visage de cet environnement au fur et à mesure qu'elles s'adaptent et à redéfinir la nature des contraintes et des pressions qu'il exerce sur elles.

Les contraintes structurelles ne s'exercent pas indépendamment des motifs et des raisons qu'ont les agents de ce qu'ils font. Ce qui est problématique l'est parce que les acteurs le désignent comme problématique. Les problèmes sont subjectifs. De nouveaux enjeux sociaux, créés par l'effet combiné de l'influence des stratégies d'adaptation de ces organisations et des caractéristiques de l'environnement sociétal existant, émergent. Ils contribuent à leur tour à modifier le regard que l'environnement a sur lui-même d'une part, et sur ces organisations d'autre part. Ainsi, l'environnement connaît lui-même une évolution, et les contraintes et attentes qu'il formule aux organisations s'en trouvent altérées.

L'analyse de l'évolution des télécoms d'État des nations à économie en mutation dans un contexte chahuté, en plein changement et présentant des enjeux tout nouveaux pour la société révèle l'existence de deux aspects majeurs de leur adaptation. D'une part, elle est profondément liée à et dépendante du contexte institutionnel, législatif, historique et sociétal environnant; d'autre part, elle a pour effet de redéfinir les enjeux sociaux auxquels font face les diverses parties prenantes.

En ce sens, on peut dire qu'elle contribue à caractériser leur environnement sociétal. L'adaptation et la redéfinition de cet environnement ne sont cependant pas des événements chronologiquement distincts. Au contraire, il s'agit de deux événements dynamiques s'influençant l'un l'autre: les mutations environnementales poussent ces organisations à s'adapter, mais au fur et à mesure que cette adaptation survient, les caractéristiques de l'environnement sociétal évoluent et redéfinissent leurs critères

et possibilités d'action de ces organisations, qui doivent ainsi les intégrer dans leur développement. Le jeu des acteurs, les relations de pouvoir et les moyens de pression qu'ils déploient permettent de les positionner dans la voie dans laquelle elles se trouvent. Elles apparaissent alors comme un construit social résultant de l'interaction de leurs membres. Elles se comportent comme un acteur stratégique dont les stratégies organisationnelles sont conjoncturelles. Avec les changements environnementaux, une force peut devenir une faiblesse. «*Every strategic change involves some new experience [...] therefore, no organization can ever be sure in advance whether an established competence will prove to be a strength or a weakness*» (Mintzberg, 1990).

Leurs stratégies organisationnelles ne prennent un sens que dans un contexte précis. L'environnement leur sert de cadre, de balises à leur développement ou à leur évolution, et aux comportements stratégiques de celles-ci ou des parties prenantes. Dans la question de leur privatisation, des conditions strictes ont à encadrer une telle évolution : projets économique et social forts, «*golden share*» des États devenus minoritaires aux capitaux, respect des principes constitutionnels relatifs aux services publics, négociations collectives préalables et – impérativement – garantie des États du maintien des droits du personnel sous statut de fonctionnaire. Les précédents historiques de ces comportements organisationnels soit éclairent les voies à ne pas emprunter, soit tracent des pistes qui devraient, en tout état de cause, être mieux balisées.

Les conditions d'adaptation sociétale

Les différents modèles de la théorie des organisations nous permettent de mettre l'accent sur certains éléments comportementaux liant les télécoms d'État des économies en mutation à leur environnement (le jeu des acteurs; la stratégie de ces organisations pour contrôler leur environnement; les patrons de formation, de stabilisation et de maintien des réseaux; les contraintes environnementales; les ressources; les liens de dépendance...). Ils nous poussent à observer les phénomènes à l'étude sous un angle précis, à nous intéresser à des éléments particuliers et nous permettent d'apporter des explications aux faits observés, lorsque ces derniers sont assimilables aux éléments théoriques considérés.

Toutefois, les incohérences sont plus difficilement catégorisables lorsque l'on se réfère à des modèles théoriques établis. Et certains fragments de réalité sont écartés, minimisés ou oubliés en dépit de leur importance relative aux cas en observation, parce que les modèles théoriques de référence ne savent pas intégrer la complexité nécessaire à leur prise en compte. Dans ces cas,

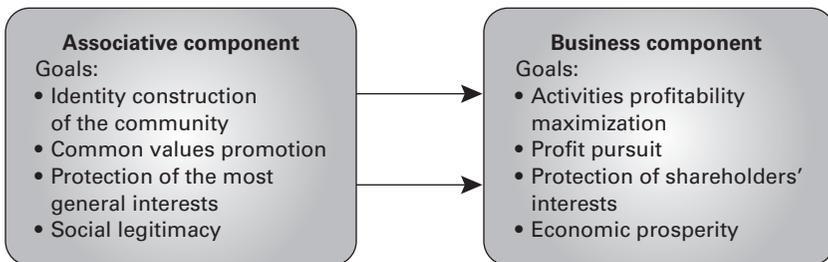
les modèles théoriques ne nous offrent pas *a priori* les outils nécessaires pour prendre en compte certaines caractéristiques, qui pourtant sont déterminantes pour mieux appréhender les stratégies des télécoms d'État de ces économies en mutation. Ces caractéristiques constituent un élément de réponse comblant en partie les lacunes de notre analyse.

Les particularités de leur évolution dans l'environnement socioéconomique chahuté qui est le leur nous interpellent sur la dualité de leur nature. Ces organisations constituent des acteurs sociaux susceptibles de favoriser :

- la construction identitaire des communautés locales ;
- l'articulation des initiatives locales individuelles ou de groupes avec les politiques publiques ;
- la mise en œuvre de réponses aux besoins non satisfaits par le marché.

FIGURE 9.1

Représentation schématique du réseau d'interaction liant les différentes parties prenantes de ces organisations et influant sur le poids relatif de chacune des parties prenantes dans les environnements des télécoms d'État dans les économies en mutation.



Alors que les entreprises privées se constituent fondamentalement sur la base de l'association de capitaux, ces télécoms d'État se fondent également sur une association de personnes (morales ou non) et mettent en place des activités au nom de l'ensemble des personnes qui les constituent, qu'elles soient parties prenantes de l'activité ou non. À ce titre, ils sont censés constituer un pilier autour duquel s'articule le développement de la communauté. Ils comprennent deux composantes : le groupement de

personnes (l'association) et la combinaison productive de biens et de services (l'entreprise). Ils possèdent de ce fait une double nature, associative et entrepreneuriale.

Un équilibre entre les deux composantes est nécessaire pour qu'elles assument leur rôle envers la société, tout en conservant leur compétitivité et leur productivité.

Cependant, plusieurs obstacles se posent au maintien de cet équilibre, notamment dans les nations africaines. Parmi eux, on note l'instabilité du contexte socioéconomique, la réduction des appuis internationaux, particulièrement en temps de crise économique, les exigences des donateurs priorisant l'efficacité et la capacité organisationnelle avant le statut d'utilité publique de ces télécoms d'État, la nouvelle concurrence d'entreprises à but lucratif, la volonté mitigée des élus politiques à assurer l'application d'une politique conforme aux intérêts de la majorité de la population, notamment en matière d'aménagement du territoire, de tarifs et d'emplois. Ces obstacles altèrent l'équilibre et accordent un poids plus important à l'une ou l'autre des composantes de ces opérateurs publics; notamment, la composante entrepreneuriale semble mise en avant.

Leur double nature implique que ces derniers évoluent dans deux types de milieux: le milieu sociopolitique, au sein duquel ils poursuivent leurs objectifs d'intérêt collectif et sont en quête de légitimité sociale, et le milieu technico-économique, les confrontant à l'environnement de marché (avec les fournisseurs et les concurrents) et à la recherche de la prospérité économique. Ils doivent donc s'assurer d'un double ancrage stratégique.

Toutefois, cette nécessité est porteuse de tensions. L'environnement de marché les pousse à spécialiser leurs activités, à se comporter comme des entreprises privées, à mettre l'accent sur le développement de leurs parts de marché, souvent au détriment de leurs fonctions idéologiques, des valeurs communes qu'ils sont censés promouvoir et de leur rôle de services publics. D'autre part, le milieu sociopolitique porte lui aussi les risques de l'instrumentalisation de ces organisations pour servir les intérêts des élus politiques ou des autorités extérieures (donateurs, institutions internationales...), et ce, au détriment de l'ensemble du secteur sur les territoires nationaux respectifs (le blocage de la concurrence en est un exemple).

Selon le poids que chacune conserve dans les deux milieux où elles évoluent, chaque partie prenante est capable d'altérer plus ou moins efficacement la nature de la balance entre la composante associative et la composante entrepreneuriale de ces organisations. Les exigences sociales y affectent également l'exercice du pouvoir (Pasquero, 1990). Cependant, les parties prenantes sont également comprises dans un réseau d'interaction et elles s'influencent les unes les autres. La nature de ce réseau se complexifie au fur et à mesure que s'accroît le nombre de parties prenantes prises en considération. Ainsi, le réseau d'interactions entre les différentes parties prenantes crée dans chaque environnement de ces organisations des groupes de pouvoir plus ou moins importants capables d'influer sur leur comportement.

Les relations liant les différentes parties prenantes nous permettent de mieux cerner ce qui se produit au sein des télécoms d'État dans les économies en mutation. Chacune des parties prenantes entretient des liens plus ou moins évidents avec une ou plusieurs autres parties prenantes. De ces liens naît une distribution du pouvoir entre les différentes parties, distribution qui suggère quelles parties prenantes sont plus susceptibles d'influer sur la balance entre les composantes associative et entrepreneuriale de ces organisations et de leurs filiales.

Toutefois, ces relations nous interpellent sur un autre aspect du réseau : qu'arriverait-il si, à la suite de ces mutations environnementales, un des acteurs faiblissait (par extension, se renforçait) et devenait défaillant ? L'environnement sociopolitique de ces organisations est un champ de forces en mouvement perpétuel. L'apparition, la disparition ou la transformation de valeurs, d'institutions et de pouvoirs entraîne une redéfinition permanente et une fluctuation des attentes de la société envers elles, remettant en jeu leur légitimité sociale et leur acceptabilité au sein de la communauté. Nous pouvons supposer que, à la suite des changements de l'environnement sociétal, le réseau se réarrangerait autour d'une nouvelle distribution des pouvoirs, et qu'une nouvelle balance entre la nature entrepreneuriale et la nature associative de ces télécoms d'État en mutation émergerait.

Le modèle de développement des télécoms d'État dans les économies en mutation

Les différents éléments stratégiques des télécoms d'État dans les économies en mutation aux enjeux socioéconomiques qui bouleversent leur environnement, et qui sont recensés en lumière avec les différents apports de la théorie des organisations, permettent de mettre en relation les concepts clés décrivant au mieux les conditions d'adaptation de ces organisations publiques, puisqu'il ne semble pas exister de modèle explicatif de l'adaptation organisationnelle englobant la complexité et la diversité des facteurs impliqués à leur niveau.

Il faut rappeler que leur environnement sociétal désigne l'ensemble des forces sociales, politiques, économiques et éthiques avec lesquelles elles doivent composer. Les parties prenantes sont des acteurs stratégiques avec un sens moral non négligeable. Ils construisent les relations dans lesquelles les organisations sont engagées. Les parties prenantes définies par Freeman (1984) comme tout groupe ou individu pouvant

influencer ou être influencé par l'activité de ces organisations, attendent de ces dernières qu'elles rendent compte de la manière dont elles conduisent leurs activités et assument leurs répercussions sur les employés, les actionnaires, les investisseurs, les consommateurs, les riverains, l'écosystème, etc. Les parties prenantes identifiées dans leur environnement sont les États, les acteurs institutionnels, les salariés et les organisations syndicales, les petits porteurs, les partenaires d'affaires de ces organisations et de leurs filiales, leurs concurrents, les agences de notation boursière, les institutions de Bretton Woods...

Ce sont des organisations ouvertes sur leur environnement, des organisations extraverties. Elles font partie intégrante de l'environnement qui les entoure. La vie organisationnelle ne se déroule pas en dehors de l'influence des forces politiques, institutionnelles, sociales et économiques en présence. Compte tenu de leur statut, ces opérateurs publics font face à deux composantes environnementales, du fait de leur double nature : associative et entrepreneuriale. Leur comportement découle de la balance entre les deux éléments de leur nature. Chacune des composantes environnementales s'efforce de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre en fonction de ses intérêts, afin de favoriser un type de comportement donné (poursuite pure et simple du profit en faveur d'un nombre restreint d'acteurs, ou promotion de l'intérêt du plus grand nombre). Les deux composantes environnementales se retrouvent par conséquent en conflit.

L'environnement, à la suite de ses enjeux, leur impose de nouvelles contraintes, avec lesquelles ces organisations doivent composer. Ces opérateurs publics des économies en mutation réagissent en adaptant leur structure de façon à satisfaire les nouvelles attentes environnementales, notamment institutionnelles et sociétales. Ils constituent ainsi des acteurs stratégiques. Toutefois, leurs stratégies demeurent fortement dépendantes du contexte et se trouvent « balisées » par les caractéristiques normatives de l'environnement et par les ressources disponibles dans celui-ci. En effet, l'environnement sert de cadre, de balises, au développement ou à l'évolution de ces organisations et des comportements stratégiques. Leur adaptation est profondément liée à et dépendante du contexte institutionnel, législatif, historique et sociétal environnant.

Compte tenu de leur ouverture et de leur intégration dans leur environnement, leurs stratégies affectent la vie et la réalité de leurs parties prenantes et de leur environnement sociétal. La nature des relations qu'ils entretiennent avec les différents acteurs de l'environnement s'en trouve profondément métamorphosée. Ils contribuent à redessiner le visage de cet environnement au fur et à mesure qu'ils s'adaptent aux contraintes environnementales. Ils redéfinissent les frontières de leur environnement ainsi que les enjeux auxquels font face les parties prenantes, influençant de ce fait les caractéristiques de leur environnement sociétal. En modifiant la réalité entourant les éléments de leur environnement, ils amènent ces derniers à poser un regard nouveau sur leur propre situation et sur ces organisations. Ils doivent s'adapter à leur tour. Les parties prenantes affectées par la stratégie organisationnelle analysent leurs nouvelles réalités, en regard de leurs expériences passées, de leur subjectivité et de leurs intérêts, et elles déterminent de nouvelles situations qui, à leur avis, nécessitent une attention particulière. Ils construisent, ou plutôt définissent, les problèmes sociaux qui limitent leur bien-être. Avec l'émergence de nouveaux problèmes sociaux, la vision que les parties prenantes ont d'elles-mêmes, de leur situation et des activités de ces organisations est modifiée.

Ces différentes parties prenantes, en tant qu'acteurs stratégiques, mettent en œuvre des «jeux¹» d'acteurs, déploient des relations de pouvoir et des moyens de pression pour construire une réalité qui leur convient. Ils modifient ainsi leurs attentes par rapport à ces organisations, et partant, la nature des contraintes environnementales qui s'exercent sur celles-ci. Les contraintes et pressions de l'environnement sociétal imposées à ces organisations publiques évoluent au fur et à mesure que ces dernières modifient la perception que chacun a de sa propre situation et de la situation de ces organisations.

1. «Mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur laissant – en se laissant – leur liberté» (*Théorie des systèmes d'actions concrets*; Crozier et Friedberg, 1981) de façon à profiter des écarts pour créer de nouvelles possibilités et réaliser des transformations de l'ensemble du jeu.

Toutefois, les parties prenantes ne sont pas toutes à même d'exercer un niveau d'influence comparable sur leurs comportements. Elles s'intègrent dans un réseau complexe d'interactions les unes avec les autres. La position de chaque partie dans le réseau et les liens qu'elle entretient avec les autres parties prenantes déterminent son « pouvoir² » sur ces organisations. Les mutations environnementales sont également capables de modifier la nature des relations liant les parties prenantes les unes aux autres, en conférant un avantage sélectif à l'une ou l'autre. Les rapports avec les autres parties s'en trouvent modifiés, au détriment de leurs partenaires. Il s'ensuit une redistribution du pouvoir au sein des parties prenantes, redistribution susceptible de faire pencher la balance entre les composantes associative et entrepreneuriale. L'adaptation pourrait être définie comme résultant de leurs caractéristiques internes propres, de celles de leur environnement et des contraintes exercées par l'environnement. Ces éléments agissent de concert pour définir leur évolution. Ils sont interdépendants³ et subissent une évolution dans le temps.

Autrement dit, les parties prenantes posent des actions ou prennent des décisions qui leur confèrent un pouvoir (influence) sur les décisions de ces télécoms d'État. Par la même occasion, elles se dotent de moyens de pression dont elles usent afin de se faire entendre. L'on peut donc affirmer, au vu des données empiriques, que les acteurs, grâce à leur jeu d'influence, exercent une pression qui entraîne une réorganisation de nos télécoms d'État. Dans cet ordre d'idée, si l'ordre règne, c'est-à-dire qu'il n'y a aucun changement, alors on peut conclure que les acteurs sont satisfaits. De plus, la réorganisation étant une stratégie adoptée en vue de résoudre les problèmes posés, elle est dépendante de son contexte de départ, dans la mesure où elle se base sur les prévisions par rapport à l'évolution de la situation, tout en prenant en compte les moyens dont disposent les télécoms d'État dans les économies en mutation. Or l'efficacité d'une stratégie ne peut être déterminée sans considérer les paramètres socio-culturels que leur impose l'environnement.

2. Sa capacité à influencer les décisions de ces organisations.

3. Les contraintes ne s'exercent pas indépendamment des motifs et des raisons qu'ont les agents de ce qu'ils font. Leur influence sur ces organisations dépend donc des caractéristiques propres à celles-ci.

Par conséquent, étant données les mutations de l'environnement auxquelles font face ces télécoms d'État, on peut relever deux cas de figure. Si, à la suite de l'adoption d'une stratégie, les différents acteurs (parties prenantes) sont satisfaits, alors on peut conclure à sa réussite, ce qui implique l'établissement d'un nouvel ordre. Par contre, s'il survenait quelque changement au contexte, la stratégie se verrait redéfinie, de sorte que les nouvelles données soient intégrées pour une résolution plus efficace des problèmes sociaux posés à ces organisations. L'action est, en conséquence, dictée par les influences externes (forces politiques, institutionnelles et économiques des différents acteurs), la disponibilité des ressources ainsi que par le contexte socioculturel dans lequel elles se situent.

L'adoption de nouvelles stratégies conduit à l'introduction de nouveaux acteurs, ce qui implique des transformations dans les jeux de rôles, voire la disparition de certains acteurs. De tels changements sont à la base d'une reconstruction des relations établies entre les diverses parties prenantes et entre celles-ci et ces organisations. Il en résulte des transformations plus ou moins prononcées dans la structure de l'environnement, ainsi qu'une redéfinition de ses caractéristiques. Par conséquent, par leurs actions, ils façonnent leur environnement avec de nouvelles contraintes, donc de nouveaux besoins pour les acteurs présents dans celui-ci.

En somme, leur relation avec leur environnement peut se modéliser de manière unilatérale dans un sens (l'environnement s'impose à ces organisations) ou dans l'autre (l'environnement fabriqué). Toutefois, les résultats empiriques et les confrontations théoriques qui en découlent indiquent que chaque modèle reste incomplet sans l'autre, vu que le premier ne prend pas en compte les conséquences des actions menées par ces organisations, tandis que le deuxième fait abstraction des raisons qui peuvent les pousser à adopter de nouvelles stratégies. Une solution à cette inadéquation serait de joindre ces deux modèles en une chaîne. Les mutations environnementales en constitueraient l'état initial.

Dans ce cas, les parties prenantes évaluent leurs besoins qu'elles essaient de combler en exerçant des pressions par leurs jeux d'acteurs sur ces opérateurs publics. Ceux-ci réagissent en définissant de nouveaux plans d'action et de nouvelles stratégies

qui entraînent une transformation de l'environnement et une redéfinition de ses caractéristiques. Il s'ensuit, pour l'environnement et les parties prenantes, l'émergence de nouvelles attentes et de nouvelles contraintes. Les parties prenantes font, en conséquence, face à de nouveaux besoins. Ce qui nous ramène au début de la chaîne, construisant ainsi un mouvement cyclique autour des télécoms d'État dans les économies en mutation et de leur environnement. Cependant, construire notre modèle à deux sens, en nous basant uniquement sur la chaîne, nécessite qu'il existe un ordre chronologique bien défini entre la définition des problèmes, le processus de résolution et l'introduction des nouvelles données de l'environnement. Cela serait contradictoire à ce que nous avons conjecturé plus haut, c'est-à-dire la stratégie est révisée chaque fois qu'il y a un changement dans le contexte de départ.

Par conséquent, ce modèle doit être complété par la prise en compte des processus concurrents (qui se déroulent parallèlement), incarnés par le mouvement réciproque entre les besoins de l'environnement et leur réponse. En somme, considérant la question de leur relation avec leur environnement telle une équation, l'adaptation organisationnelle de ces télécoms d'État implique la combinaison linéaire d'un mouvement cyclique (p_e) et d'un mouvement concurrent (c_e). Précisons que le mouvement cyclique part des mutations à pressions et passe par la définition de plans d'action dont les conséquences sont de nouvelles mutations.

Notre modèle ne saurait être complet sans intégrer les données supplémentaires issues de leur caractère dualiste (c_o). En effet, elles comportent une composante associative revêtant leur caractère social, ainsi qu'une composante entrepreneuriale définissant leur caractère économique et financier. Elles se doivent donc d'interagir avec deux types de milieux : sociopolitique et technico-économique. L'action conjuguée des forces issues de chacun de ces milieux conduit souvent à des conflits d'intérêt, dont la résolution contribue à définir une balance entre ces deux composantes. L'on peut souligner que la présence de deux composantes à équilibrer associée à la multiplicité des environnements entraîne une multiplicité non négligeable des acteurs.

Par conséquent, la complexité du réseau composé des parties prenantes et des entreprises, que nous considérons comme une fonction du nombre d'acteurs, s'accroît de manière exponentielle.

Sans perte de généralité et dans un but de simplification, nous envisagerons la complexité du réseau dans lequel sont incluses les télécoms d'État dans les économies en mutation comme partie de leurs caractéristiques, pour conclure que leur adaptation est la somme des pressions et des contraintes externes à l'origine d'un mouvement cyclique, des caractéristiques de l'environnement à l'origine des mouvements concurrents et des caractéristiques de ces organisations dont le résultat attendu est l'équilibre entre les différentes composantes de ces organisations.

Leur adaptation pourrait être résumée comme suit :

$$\circ A = CO + ce + pe + \varepsilon$$

où

○ **A** représente l'évolution structurelle, les stratégies de ces télécoms d'État dans leur environnement chahuté ; A découle de la balance entre les composantes entrepreneuriale et associative des télécoms d'État et de leurs filiales ;

○ **CO** est l'ensemble des caractéristiques qui donnent leur identité propre aux télécoms d'État des pays en mutation, c'est-à-dire leurs ressources internes, leurs capacités organisationnelles, stratégiques, cognitives et rationnelles, leurs ressources matérielles et humaines, leurs besoins et leurs objectifs ;

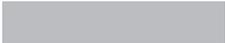
○ **ce** regroupe l'ensemble des caractéristiques environnementales, à savoir la nature des contextes historique, institutionnel, politique, économique, technologique et sociétal, ainsi que le degré d'intervention de chacun dans la vie organisationnelle quotidienne ;

○ **pe** englobe les différentes pressions et contraintes socio-économiques, institutionnelles et technologiques qui s'imposent aux télécoms d'État dans les économies en mutation, et qui découlent de l'environnement et du jeu des acteurs ; les pressions environnementales résultent des interactions et du réseau

d'influence liant les parties prenantes. De ce réseau et de ces relations émergent les influences sociales ayant un poids suffisant pour influencer les comportements organisationnels;

○ \mathcal{E} est l'erreur inhérente à tout système.

À cet égard, analyser les stratégies d'adaptation des télécoms d'État des économies en mutation par rapport aux évolutions socioéconomiques contemporaines revient à cerner quatre catégories de déterminants de l'adaptation organisationnelle : les caractéristiques de l'entreprise, celles de l'environnement, les caractéristiques des parties prenantes, donc des pressions, ainsi que les politiques et pratiques de gestion. Ces déterminants doivent donc être considérés comme variables de contrôle pour évaluer leur réaction relativement aux mutations socioéconomiques contemporaines. Quant à la place des variables indépendantes dans le modèle, il a fallu trancher entre deux façons de les conceptualiser. Au lieu de les considérer comme une variable modératrice qui interagit avec certaines autres variables pour influencer l'adaptation organisationnelle, elles sont plutôt considérées comme des déterminants à part entière des stratégies, au même titre que les variables de contrôle. Ce sont des variables indépendantes dont seule l'influence directe sur l'adaptation des opérateurs publics des économies en mutation est prise en compte. Ce choix apparaît raisonnable, compte tenu de la littérature et de notre volonté de simplifier la démonstration. Pour opérationnaliser le modèle d'analyse, les deux modèles de l'adaptation organisationnelle sont utilisés : le modèle de l'entreprise dominée par son environnement, et le modèle de l'entreprise créatrice de son environnement. Le principal intérêt de recourir à ces deux modèles pour opérationnaliser le modèle conceptuel est que chaque modèle emploie des indicateurs de l'adaptation liés conceptuellement à tous les autres modèles.



Conclusion et pistes de réflexion

Nous voici rendus au terme de cette exploration approfondie d'enjeux stratégiques des télécoms d'État dans les économies en mutation. À l'origine de ce voyage figuraient quelques questions issues d'un milieu désireux de mieux comprendre son environnement afin de s'armer pour répondre aux défis stratégiques prospectifs.

Dans nos efforts pour appréhender les stratégies de ces télécoms d'État à leur environnement sociétal, nous devons nous rendre à l'évidence que la compréhension des aspects de la relation entre ces opérateurs publics et l'environnement passe par la caractérisation des éléments de cette relation, mais également par la détermination de la richesse symbolique que ces éléments revêtent dans le contexte où ils évoluent. Il est également important de porter attention aux représentations des acteurs impliqués dans le façonnement de cette relation.

En tant que structure de production et d'échanges économiques, ces organisations peuvent enrichir ou appauvrir leur milieu par des coûts externes plus ou moins maîtrisés en matière

d'approvisionnement et de capital humain. Elles sont concernées par le développement et l'épanouissement des personnes qui les composent et sont parties prenantes de la cohésion sociale; de leur intégration et des relations qu'elles tissent avec leur environnement dépend le bien-être de la société. La performance de ces organisations ne dépend pas seulement du dynamisme propre des produits de ces dernières, mais aussi des performances de l'environnement: infrastructures, services publics, éducation, recherche, cadre de vie et sous-traitance locale.

Cette conception passe par des comportements attentifs aux effets environnementaux en termes sociétaux, et non plus seulement économiques. Ainsi, pour permettre aux économies en mutation de relever les défis¹ de la globalisation des échanges et de préparer l'avènement de la société de l'information, la mise en œuvre de stratégies adéquates s'impose pour rendre cette partie du monde attrayante pour les investissements. C'est ainsi que les enjeux confrontant les opérateurs publics dans les économies en mutation sont redéfinis.

En effet, pour faire face aux enjeux liés à l'avènement des technologies de l'information et de la communication, rendre ces pays attractifs pour les investisseurs internationaux et permettre à l'économie d'être compétitive, les gouvernements dans les économies en mutation appuient la mise en œuvre des stratégies nationales et la mise en place de réseaux de télécommunications modernes et performants.

1. Les pays en mutation sont actuellement confrontés à une ère nouvelle, caractérisée par la libéralisation du système économique et par la globalisation des échanges. Les exigences de la société de l'information impliquent de nouvelles nécessités se traduisant par un développement très rapide des moyens d'information et de communication. Dorénavant, la généralisation de l'accès à des réseaux de communication plus développés est considérée comme une condition préalable au développement de l'accès universel aux moyens modernes de communication. Néanmoins, ces pays sont souvent caractérisés par des irrégularités tant interrégionales qu'intrarégionales, un PIB par habitant très bas, une situation politique précaire, mais aussi par des taux d'alphabétisation et de scolarisation primaire très faibles. Ces réalités limitent l'utilisation des moyens de communication par les populations. En outre, ces pays demeurent marqués par une prédominance du secteur agricole dans leur économie, et par une forte propension des zones rurales plus ou moins difficiles d'accès.

Devant le développement fulgurant de la télématique entraînant des changements technologiques rapides, sans précédent dans le secteur des télécommunications et nécessitant des investissements colossaux, les bailleurs de fonds exigent des gouvernements de ces pays que les télécommunications soient gérées de façon autonome pour bénéficier du financement extérieur, d'où leur séparation complète avec la poste.

Face à ces enjeux sociétaux contemporains, les stratégies des télécoms d'État de cette partie du monde reflètent les capacités des pouvoirs publics à maintenir leurs économies compétitives et productives, tant sur le marché interne que sur le marché externe. La redéfinition des enjeux de ces organisations publiques, largement déterminée de nos jours par l'environnement sociétal de ces organisations, est une source constante de pressions et de contraintes pour ces organisations. Le secteur des télécommunications a su se tailler une place de choix dans le développement économique et la coordination de tous les secteurs d'activités au niveau des économies en mutation. Aussi, l'adaptation aux changements sociétaux influence grandement le développement de toute l'économie en général.

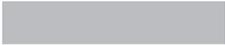
Au terme de ce parcours, certains enseignements peuvent être dégagés :

1. En premier lieu, le concept de construction sociale et l'hypothèse de pluralité rationnelle des logiques d'action semblent se compléter et enrichir la compréhension du jeu des télécoms d'État dans les économies en mutation face aux défis contemporains.
2. La notion de construction sociale permet de rendre compte de l'hétérogénéité des évolutions contemporaines. Il s'agit là d'un renversement complet de perspective : de donné, l'environnement devient construit et permet de dépasser la vision de l'organisation comme système et structure ponctuelle. L'environnement ne peut plus être uniquement considéré dans le sens économique du terme, défini exclusivement par des concurrents, des fournisseurs et des clients. Il comprend aussi d'autres organisations qui, par les règles et les normes

qui s'imposent, influencent les décisions de ces organisations en faisant intervenir des phénomènes globaux et complexes qui les confrontent.

3. L'hypothèse de pluralité rationnelle des logiques d'action paraît également féconde dans la compréhension du jeu de ces opérateurs publics par rapport aux défis contemporains. Ainsi, il semble qu'aujourd'hui, pour être réaliste, il nous faut considérer les parties prenantes de ces organisations dans la totalité de leurs comportements, dont certains ne répondent pas aisément au concept de la rationalité classique, où la maximisation d'une fonction objective stable est à la base de tout comportement organisationnel ou individuel.

Nous en sommes ainsi arrivés à la conclusion une fois de plus que dans bien des cas, le comportement des acteurs s'expliquait moins bien par la référence exclusive à un calcul qui maximise que par les « bonnes raisons » qu'en donnaient ces acteurs. Les choix des acteurs pouvaient tout aussi bien se fonder sur des calculs (rationalité dite « instrumentale ») que sur des « valeurs » (rationalité dite « axiologique »), des habitudes ou des règles de comportement considérées comme légitimes, et souvent en dépit de leur coût. Des bases sérieuses semblent donc exister pour donner lieu au développement de modèles intégrant la notion de rationalités multiples dans la compréhension des enjeux contemporains des télécoms d'État dans les économies en mutation.



Références bibliographiques

- ADAMOLEKUN, L. (1990). «Les politiques de décentralisation en Afrique sub-saharienne: un aperçu d'ensemble», dans L. Adamolekun *et al.*, *Les politiques de décentralisation et le développement socio-économique en Afrique sub-saharienne*, IDE, IPD, p. 45-68.
- AKRICH, M. (1987). «Comment décrire les objets techniques?», *Technique et culture*, vol. 9, p. 49-64.
- ALDRICH, H. et S. MINDLIN (1978). «Uncertainty and dependence: Two perspectives on environment», dans L. Karpik (dir.), *Organization and Environment: Theory, Issues and Reality*, Beverly Hills, Sage Publications, p. 149-170.
- ALLOUCHE, J. et G. SCHMIDT (1995). «Le modèle du vecteur de croissance», dans *Les outils de la décision stratégique*, Paris, La Découverte.
- AMEDZRO ST-HILAIRE, W. G. (2010). «Human resources management in Quebec sme's: empirical findings and theoretical weaknesses», *Journal of Global Business Administration*, vol. 2, n° 1, CISRO Institute of Management, p. 2-16.

- AMEDZRO ST-HILAIRE, W. G. (2010). «Regulation and corporate governance: Role of deficiencies of boards in the bankruptcy of industrial and commercial crown corporations», *Revue Sciences de gestion – Management Sciences – Ciencias de Gestión* (France), n° 80.
- AMEDZRO ST-HILAIRE, W.G. (2010). «State-owned corporations competitiveness and contemporary strategic policies: An analysis of strengths, weaknesses and structuring prospects», *Global Journal of Strategies and Governance*, vol.1, n° 2, septembre, p. 57-72.
- AMEDZRO ST-HILAIRE, W.G. (2011). «Empirical evaluation of the evidence of the beneficial influence of the strategic planning process on the overall performance of the company», *The Global Journal of Management and Business Organization*, vol. 11, n° 1, février, p. 52-60.
- AMEDZRO ST-HILAIRE, W.G. (2011). «The phenomenon of benchmarking in crown corporations governance: Fad or product of the industrial revolutions», *Business Management and Economics European Union Journal*.
- AMEDZRO ST-HILAIRE, W. G. (2011). «The strategic impact of the business dynamics in emerging countries on contemporary perspectives», *Business Intelligence Journal* (Londres), vol. 4, n° 2.
- AMEDZRO ST-HILAIRE, W.G. (2011). *L'adaptation organisationnelle dans les théories managériales et sociales*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- AMEDZRO ST-HILAIRE, W. G. (2011). «Levers and effects of socioeconomic transformations on the Quebec union actor», *Business Administration and Business Economics. Acta Universitatis Danubius. Oeconomica*, vol. 10, n° 1, p. 52-77.
- BANQUE MONDIALE (2000). *Le développement au seuil du XXI^e siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000*, 21^e éd., Paris, Eska, 329 p.
- BAYART, J.-F. (1989). *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 439 p.
- BAYART, J.-F., A. MBEMBE et C. TOULABOR (1992). *Le politique par le bas en Afrique noire: Contributions à la problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 268 p.
- BEAULIEU, S. et J. PASQUERO (2002). «Reintroducing stakeholder dynamics in stakeholder thinking», dans J. Andriof *et al.* (dir.), *Unfolding Stakeholder Thinking*, Sheffield (R.-U.), Greenleaf Publishing.

- BÉLANGER, L. (1993). «Le processus de planification stratégique appliquée à la gestion des ressources humaines», dans A. Petit (dir.), *Gestion stratégique et opérationnelle des ressources humaines*, Boucherville, Gaëtan Morin.
- BERGER, P. et T. LUCKMANN (1996). *Construction sociale de la réalité*, 2^e éd., Paris, Masson/Armand Colin.
- BEST, J. (1995). «Typification and social problems construction», dans *Images of Issues: Typifying Contemporary Social Problems* (2^e éd.), New York, Aldine de Gruyter, chap. 1, p. 3-10.
- BLAIR, M.M. (1995). «Whose interests should corporations serve?», dans *Ownership and Control: Rethinking Corporate Governance for the Twenty-first Century*, Washington, D.C., The Brookings Institution, p. 202-234.
- BLAU, P.M. (1982). «Structural sociology and network analysis», dans P.V. Marsden et N. Lin, *Social Structure and Network Analysis*, Beverly Hills, CA, Sage Publications, p. 273-279.
- BOLTANSKI, L. et L. THÉVENOT (1987). *Les économies de la grandeur*, Paris, Presses universitaires de France.
- BOLTANSKI, L. et L. THÉVENOT (1991). *De la justification: Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOURDIEU, P. (1990). *The Logic of Practice*, Cambridge, Polity Press.
- BOURGOIS, L.J. (1985). «Strategic goals, perceived uncertainty, and economic performance in volatile environment», *Academy of Management Journal*, vol. 28, n^o 3, sept., p. 548-573.
- BOURNOIS, F. et al. (1993). «Glossaire du management des ressources humaines: français – anglais – allemand», Paris, Éditions Eyrolles.
- BRUNSSON, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester (R.-U.), John Wiley and Sons.
- BUNGE, M. (1998). *Social Science under Debate: A Philosophical Perspective*, Toronto, University of Toronto Press.
- BURNS, T. et G. STALKER (1961). *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- CALLON, M. (1986). «Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles de Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc», *L'Année sociologique*, vol. 36, p. 169-208.

- CALLON, M. et B. LATOUR (1981). «Unscrewing the big leviathan: How actors macrostructure reality and sociologists help them to do so», dans K. Knorr-Cetina et A.V. Cicourel, *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, Boston, Routledge and Kegan Paul, p. 277-303.
- CALLON, M. et J. LAW (1989). «La protohistoire d'un laboratoire ou le difficile mariage de la science et de l'économie», dans *Innovation et ressources locales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. «Cahiers du Centre d'études de l'emploi», p. 1-34.
- CALTON, J.M. et N.B. KURLAND (1996). «A theory of stakeholder enabling: Giving voice to an emerging postmodern praxis of organizational discourse», dans D.M. Boje, R.P. Gephart et T.J. Thatchenkery, *Postmodern Management and Organization Theory*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, p. 154-177.
- CAVANAGH, G.F., D.J. MOBERG et M. VELASQUEZ (1995). «Making business ethics practical», *Business Ethics Quarterly*, vol. 5, n° 3, p. 399-418.
- CHAKRAVARTHY, B. S. (1982). «Adaptation: A promising metaphor for strategic management», *Academy of Management Review*, vol. 7, n° 1, p. 65-44.
- CHILD, J. (1972). «Organization structure, environment and performance: The role of strategic choice», *Sociology*, vol. 6, p. 1-22.
- CROOK, R.C. (2003). «Decentralisation and poverty reduction in Africa: The politics of local-central relations», *Public Administration and Development*, vol. 23, n° 1, février, p. 77-88.
- CROZIER, M. et E. FRIEDBERG (1981). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil.
- DAY, R. (1977). «A review of the current state of negotiated order theory: An appreciation and a critique», *Sociological Quarterly*, vol. 18, p. 126-142.
- DE VILLERS, G. (2003). «L'État en Afrique et les lignes de forces de l'évolution des politiques de coopération internationale», dans M. Totté et al. (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest: entre politique et développement*, Paris, COTA-Karthala-ENDA-GRAF, p. 37-54.
- DEMSETZ, H. (1998). *L'économie de la firme: Sept commentaires critiques*, Paris, Éditions Management et Société (EMS).
- DESS, G.G. et D.W. BEARD (1984). «Dimensions of organizational task environments», *Administrative Science Quarterly*, 29, p. 52-73.

- DIA, M. (1996). *Africa's Management in the 1990's and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*, Washington DC, The World Bank, 293 p.
- DUFOUR, Y. (1996). «Le concept de stratégie : variation sur un thème de Mintzberg», dans T. Hafsi et al. (dir.), *La stratégie des organisations, une synthèse*, Éditions Transcontinental, Montréal.
- EGGERTSSON, T. (1990). «Generalizing neoclassical economics: New tools and concepts», dans *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, R.-U., Cambridge University Press, p. 3-32.
- ELONG MBASSI, J.P. (2003). «Les politiques de déconcentration et de décentralisation», dans *La bonne gouvernance: objet et condition du financement du développement*, Table ronde préparatoire n° 3, Paris, 20 et 21 novembre, 11 p.
- ELONG MBASSI, J.P. (2007). «Les politiques de décentralisation dans la gouvernance des États africains», Communication, ENAP, 3 juillet, 16 p.
- EMIRBAYER, M. et J. GOODWIN (1994). «Network analysis, culture, and the problem of agency», *American Journal of Sociology*, vol. 99, n° 6, p. 1411-1454.
- FREEMAN, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman.
- FRIEDBERG, E. (1992). «Les quatre dimensions de l'action organisée», *Revue française de sociologie*, vol. 33(4), oct.-déc., p. 531-557.
- GENTIL, D. et B. HUSSON (1996). «Décentralisation contre le développement local», Observatoire permanent de la coopération française, Paris, Desclée de Brouwer, p. 59-92.
- GERSTON, L.N. (1997). «The context of public policy», dans *Public Policy Making: Process and Principles*, Armonk, NY, M.E. Sharpe, p. 3-21.
- GIDDENS, A. (1976a). «Functionalism: après la lutte», *Social Research*, vol. 43, p. 325-366.
- GIDDENS, A. (1976b). *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, Hutchinson, Londres.
- GIDDENS, A. (1987). *La constitution de la société*, Presses universitaires de France.
- GRANOVETTER, M. (1985). «Economic action and social structure: The problem of embeddedness», *American Journal of Sociology*, 91, p. 481-510.

- GRANOVETTER, M. (1990). «The myth of social network analysis as a separate method in the social sciences», *Connections*, vol. 13 (1-2), printemps-été, p. 13-16.
- GRANOVETTER, M. (1992). «Economic institutions as social constructions: A framework for analysis», *Acta Sociologica*, vol. 35, n° 1, p. 3-11.
- GUÉRIN, G., J.Y. LE LOUARN et T. WILS (1988). «L'intégration des ressources humaines à la planification d'entreprise: une justification et un cadre conceptuel», *Gestion*, vol. 13, n° 4.
- HODGSON, G.M. (1994). «The return of institutional economics», dans N.J. Smelser et R. Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, p. 59-76.
- HREBINIAK, L.G. et W.F. JOYCE (1985). «Organizational adaptation: Strategic choice and environmental determinism», *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, n° 3 septembre, p. 336-349.
- HUBERMAN, M.A. et M.B. MILES (1991). «Analyse des données qualitatives», *Recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles, De Boeck Université.
- HYMAN, R. (1975). *Industrial Relations: A Marxist Introduction*, Londres, Macmillan.
- ISSAOUI, F. et W.G. AMEDZRO ST-HILAIRE (2010). «Gouvernance et privatisation: analyse empirique des effets du temps sur la dynamique d'emploi», *Global Journal of Strategies and Governance*, vol. 1, n° 1, p. 5-40.
- KANT, E. (1781, 1787). *Critique de la raison pure*, traduction de Jules Barni, Paris, Éditions G. Baillière.
- KIRMAN, A. (1999). «Quelques réflexions à propos du point de vue des économistes sur le rôle de la structure organisationnelle dans l'économie», *Revue d'économie industrielle*, n° 88, p. 91-110.
- LASSÈGUE, P. (1981). «Qu'est-ce que la gestion? Tout. Qu'a-t-elle jusqu'à présent? Rien. Que veut-elle devenir? Quelque chose», Mélanges offerts à Vigreux, IPA-IAE, Toulouse.
- LAVILLE, J.-L., B. LEVÊQUE et I. THIS-SAINT JEAN (2000). «La dimension sociale de l'économie selon Granovetter» dans *Le Marché autrement: Essais de Mark Granovetter*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. «Sociologie économique», p. 9-31.
- LAW, J. (1986). *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*, Londres, Routledge.
- LAWRENCE, P. et J.W. LORSCH (1967). *Organization and Environment*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

- LE MEUR, P. (2001). «Décentralisation et développement local: espace public légitime et contrôle des ressources», dans M. Leclerc-Olive et A. Rochegude (dir.), *Décentralisations: entre dynamiques locales et mondialisations*, Paris, Cahier du GEMDEV, octobre, p. 75-90.
- LE ROY, E. (1997). «Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du xx^e siècle», dans *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Cahier du GEMDEV, Karthala, p. 153-160.
- LECLERC-OLIVE, M. et A. ROCHEGUDE (dir.) (2001). *Décentralisations: entre dynamiques locales et mondialisations*, Paris, Cahier du GEMDEV, octobre, 270 p.
- LEMIEUX, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, coll. «Politique et Économie», 204 p.
- LEMOIGNE, J.-L. (1990). *La modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunod, coll. «Sciences humaines».
- LINCOLN, Y.S. et E.G. GUBA (1985). *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- LINCOLN, Y.S. et E.G. GUBA (1994). «Competing paradigms in qualitative research», dans N.K. Denzin et Y.S. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- MARCHESNAY, M. (1993). *Management stratégique*, Paris, Eyrolles Université, coll. «Gestion».
- MBACK, C.N. (2003). *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparées de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 528 p.
- MÉDARD, J.-F. (1991). «L'État néo-patrimonial en Afrique noire», dans *id.*, *États d'Afrique noire: formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, p. 323-353.
- MÉDARD, J.-F. (2000). «Clientélisme politique et corruption», *Revue Tiers Monde*, Paris, PUF, n° 161, janv.-mars, p. 75-87.
- MEYER, J.W. et B. ROWAN (1977). «Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony», *American Journal of Sociology*, 83, p. 340-363.
- MEYER, J.W. et W.R. SCOTT (dir.) (1983). *Organizations and Environments*, San Francisco, Jossey-Bass.
- MINTZBERG, H. (1990). «The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management», *Strategic Management Journal*, vol. 11.

- MORGAN, G. et L. SMIRCICH (1980). «The case for qualitative research», *Academy of Management Review* 5, p. 491-500.
- MORIN, E. (1982). *Science avec conscience*, Paris, Fayard.
- MORRIS, M.H., S.V. HANSEN et L.F. PITT (1995). «Environmental turbulence and organizational buying: The case of health benefits in South Africa», *Industrial Marketing Management*, n° 24, p. 305-315.
- NATHAN, M.L. et I.I. MITROFF (1991). «The use of negotiated order theory as a tool for the analysis and development of an inter-organizational field», *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 27, n° 2, p. 163-180.
- NOHRIA, N. (1992). «Is a network perspective a useful way of studying organizations?», dans N. Nohria et R.G. Eccles, *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*, Boston, MA, Harvard Business School Press, p. 1-22.
- OGUS, A.I. (1994). «Public interest grounds for regulation», dans *Regulation, Legal Form and Economic Theory*, Oxford, R.-U., Clarendon Press, chap. 3, p. 29-54.
- OLIVER, C. (1991). «Strategic responses to institutional processes», *Academy of Management Review*, vol. 16, n° 1, p. 145-179.
- OLIVIER DE SARDAN, J.P. (1995). *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD, Karthala, 221 p.
- OLOWU, D. (2000). «Bureaucracy and democratic reform», dans G. Hyden, D. Olowu et H. Ogendo (dir.), *African Perspectives of Governance*, Trenton, Asmara, Africa World Press, p. 153-179.
- OUEDRAOGO, H.M.G. (2003). «Decentralisation and local governance: Experiences from francophone West Africa», vol. 23, n° 1, février, p. 97-103.
- PASQUERO, J. (1990). «Enjeux sociétaux et mutations organisationnelles dans les sociétés industrielles», dans R. Tessier et Y. Tellier (dir.), *Changement planifié et développement des organisations*, tome 2, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- PETTIGREW, A.M. (1985). «Contextualist research: A natural way to link theory and practice», dans E.E. Lawler III et al., *Doing Research that is Useful for Theory and Practice*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 222-259.
- POULIN, Y. (2004). «Les décentralisations en Afrique. Qu'avons-nous appris?», *Télescope*, vol. 11, n° 3, ENAP, p. 2-6.

- POWELL, W.W. et P.J. DIMAGGIO (1991). «Introduction», dans *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, p. 1-38.
- ROCHEGUDE, A. (1998). «Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables», dans Ph. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale?*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 403-421.
- ROULEAU, L. (2007). *Théories des organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- SAWADOGO, R.A. (2001). *L'État africain face à la décentralisation. La chaussure sur la tête*, Paris, Karthala-Club du Sahel, 278 p.
- SAWADOGO, R.A. (2003). «État, pouvoir et citoyenneté en Afrique», dans M. Totté, T. Dahou et R. Billaz (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest: entre politique et développement*, Paris, COTA-Karthala-ENDA-GRAF, p. 87-102.
- SIMON, H.A. (1955). «A behavioral model of rational choice», *Quarterly Journal of Economics*, 69, p. 99-118.
- SIMON, H.A. (1959). «Theories of decision-making in economics and behavioral science», *American Economic Review*, vol. 49, n° 1, p. 253-283.
- SIMON, H.A. (1963). «Problems of methodology discussion», *American Economic Review*, vol. 53, n° 1, p. 229-231.
- SIMON, H.A. (1983). *Reason in Human Affairs*, Stanford, California, Stanford University Press.
- SIMON, H.A. (1991a). «Organizations and markets», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 2, printemps 1991, p. 25-44.
- SIMON, H.A. (1995). «Technology is not the problem», dans P. Baumgartner et S. Payr, *Speaking Minds: Interviews with Twenty Eminent Cognitive Scientists*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, p. 231-248.
- SIMON, H.A. (1997). *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*, vol. 3, Massachusetts Institute of Technology Press.
- SIMON, H.A. (2004). *Les sciences de l'artificiel*, traduit par Jean-Louis Le Moigne, Paris, Éditions Gallimard, coll. «Folio Essais».
- STINCHCOMBE, A.L. (1965). «Social structure and organizations», dans J.G. March, *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally and Company, p. 142-193.

- STRAUSS, A. (1992). *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan.
- SZARKA, J. (1989). «Networking and small firms», *International Small Business Journal*, vol. 8, n° 2, p. 10-22.
- TUSHMAN, M. et E. ROMANELLI (1985). «Organization evolution: A metamorphosis model of convergence and reorientation», dans B.M. Staw et L.L. Cummings, *Research in Organizational Behavior*, vol. 7, Greenwich, CT, JAI Press, p. 171-232.
- VENARD, J.-L. (1993). «Bailleurs de fonds et développement local», dans S. Jaglin et A. Dubresson, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, p. 19-33.
- VIDAILLET, B. et al. (2003). *Le sens de l'action: Karl Weick: sociopsychologie de l'organisation*, Paris, Vuibert.
- WINSTON, C. (1993). «Economic deregulation: Days of reckoning for microeconomists», *Journal of Economic Literature*, vol. 31, n° 3, p. 1263-1289.

L est primordial de ne pas isoler les stratégies de développement des organisations dans des visions trop unilatérales, avec des points de vue partiels et partiels, mais plutôt d'adhérer à la réalité linéaire de la récursivité des télécoms d'États en mutation. Elles y sont plus que des réalités globales et locales enfermées dans une réalité collective ou individuelle : elles forment une dynamique organisationnelle.

De là, l'analyse de leurs pratiques ne peut être menée sans s'interroger sur l'évolution des enjeux qui encadrent et contraignent, dans une certaine mesure, les stratégies de ces opérateurs publics. L'évolution du cadre institutionnel y est analysée sous cet angle, ainsi que la capacité des parties prenantes de ces organisations à s'en emparer pour faire émerger d'éventuelles pratiques nouvelles et consolider des prérogatives allant au-delà de la rentabilité.

Administrateur, politologue et auteur, professeur à temps partiel à l'Université d'Ottawa, Walter AMEDZRO ST-HILAIRE est chercheur à l'École des Hautes Études commerciales (HEC) de Montréal, à l'École nationale d'administration publique (ENAP) à Québec et au Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire de l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Il est aussi directeur du *Global Journal of Strategies and Governance*.

Ses centres d'intérêt se concentrent sur la recherche en stratégies organisationnelles et expertises internationales qui tiennent compte des changements de paradigmes imposés par la « nouvelle économie ».