

GOVERNANCE CORPORATISTE – IMPACT DES RESTRUCTURATIONS SUR L'ADMINISTRATION ROUTIÈRE

A. GULYAS

PhD, Directeur de l'information routière, Administration Hongroise de la Route, société d'utilité publique, Hongrie
gulyas@kozut.hu

RÉSUMÉ

La fusion des organes territoriaux a donné naissance en Hongrie à une importante structure centralisée de gestion routière. L'objectif de la centralisation est la baisse sensible des coûts, la répartition et l'utilisation plus transparente des ressources.

Le conflit d'intérêts peut toujours surgir à l'occasion des restructurations de grande envergure. Des directions autonomes, contractuelles, comme par exemple la direction centrale et les directions territoriales se retrouvent maintenant au sein de la même grande structure.

Le système d'information de la route collecte, regroupe et distribue toute information portante sur les fermetures des routes, les accidents et les conditions atmosphériques défavorables. Suite à la restructuration, il s'est montré nécessaire de redéfinir les services gratuits d'intérêt public et les services libéralisés à valeur ajoutée. Un nouvel outil médiatique bien performant permet l'accès au service gratuit. Les informations à valeur ajoutée ne sont accessibles que pour les abonnés sous contrat.

Tout comme avant, les salariés chargés de l'information de la route, par dessus de leur statut de salariés, en ont un autre, d'entrepreneurs individuels, similaire aux agents des médias et travaillent sous contrat. Or l'incompatibilité des deux statuts est un conflit d'intérêt banni par la loi. Il était donc impérieusement nécessaire de redéfinir le statut et la responsabilité qui incombe à ces salariés, car la communication est fondamentale pour toute société d'utilité publique.

1. LA SITUATION EN HONGRIE

Suite au changement de régime en Hongrie, la restructuration de l'économie a été accompagnée par d'importantes modifications dans la gestion de la route. A côté de l'organe budgétaire, la Direction de Gestion et de Coordination de la Route, les structures territoriales autonomes ont été créées au niveau des départements. Et avec la mise en place d'une économie du marché, une partie de cette structure centrale, et des structures territoriales sont devenus en 1996 des sociétés d'utilité publique au capital d'état.

La réforme en cours impose dans l'économie nationale des solutions moins coûteuses, ce qui se traduit dans la gestion de la route par des changements inéluctables. En 2005 le gouvernement a décidé de créer un organe central de gestion de la route par la fusion des structures territoriales qui étaient autonomes. La société d'utilité publique Route Nationale Hongroise, société sans but lucratif, fonctionne à partir du 1-er Octobre 2005., créée par la fusion de la Société Nationale d'utilité publique Techniques et Information de la Route (Állami Közúti Műszaki és Információs Kht.) et les Sociétés d'utilité publique de gestion de la route des 19 départements de Hongrie. La nouvelle structure, avec ses 4300 travailleurs

assure la gestion de 30 milles km de routes nationales et travaille sur 144 sites, en réalisant un chiffre d'affaire de 130 millions d'euro par an.

Des sociétés en partie privées déploient les activités liées aux voies rapides. Une société au capital d'état gère le développement du réseau routier. La figure no.1 présente l'organigramme des structures de gestion de la route en Hongrie en 2006.

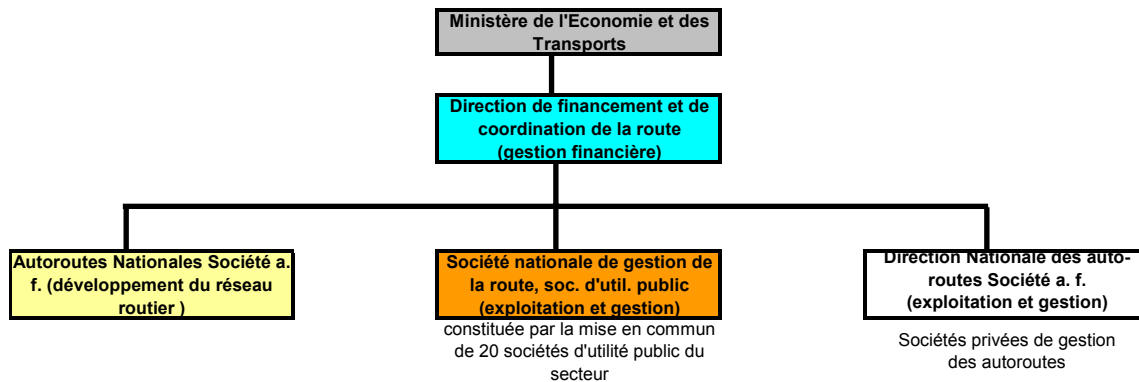


Figure 1. Système actuelle de la direction nationale de la route en Hongrie

Objectives visées par le Décret gouvernemental, à l'origine de la dernière restructuration du management de la route en Hongrie [1]:

- éligibilité des subventions européennes et participation plus efficace aux appels d'offre dans le domaine
- mise en valeur plus pertinente de la politique national du réseau routier,
- meilleures conditions pour une gestion efficiente et le développement du réseau routier,
- réorganisation des activités administratives géographiquement trop divisées,
- meilleure gestion du patrimoine et des moyens,
- traçabilité et transparence dans la gestion et la répartition des ressources,
- meilleur niveau de rentabilité

La société d'utilité publique Route Nationale Hongroise, assure par ses unités territoriales l'exploitation et la gestion du réseau routier en Hongrie. Avec le réaménagement territoriale-administrative et la mise en place des régions le nombre des 19 unités territoriales diminuera de même. C'est ces unités territoriales qui gèrent les travaux en amont et au cours des investissements. La RN, par contre, couvre le service "techniques et informations" de la route.

La structure et le fonctionnement de la nouvelle société de gestion de la route est une société libéralisée dans sa nouvelle structure et son fonctionnement, spécialement orientée vers la commercialisation. C'est la structure technique nationale la plus importante, avec le plus grand nombre d'effectifs, organisés dans des unités de vente, de communication, économique, de gestion des ressources humaines, d'informatique, juridique ou du marché public et de développement des structures. Pendant que les projets publics financés par l'état sont encore prépondérants, la société s'oriente de plus en plus vers le marché libre, supposé en croissance, dans l'intention d'augmenter son chiffre d'affaire dans le domaine commercial.

La nouvelle société d'administration de la route couvre une bonne partie des domaines d'une gestion centralisée de la route, sans renoncer à ses unités territoriales. La baisse

des coûts se fait sentir dès la première année de fonctionnement dans la nouvelle structure.

2. GOUVERNANCE CORPORATISTE – CONFLIT D'INTÉRÊTS

Les sociétés d'utilité publique fonctionnaient entre 1996 et 2004 avec un capital d'état. Mais l'intention était d'orienter de plus en plus ces sociétés sans but lucratif vers le marché, ce qui s'exprimait d'abord par le droit de réaliser un chiffre d'affaire, au taux fixé entre 10 et 30 %, en fonction de certains critères économiques et politiques. L'exécution des travaux d'entretien, de gestion et d'exploitation des routes leur permettait donc de réaliser un chiffre d'affaire, complété par des activités d'ingénierie, contractées auprès de la structure tutélaire centrale.

Le conflit d'intérêt peut toujours surgir à l'occasion des restructurations d'envergure. Les partenaires contractuels, tel les administrations nationales et territoriales, se sont retrouvés d'un coup dans la même structure. Cependant, tout comme dans le passé, les unités territoriales continuaient à passer des contrats de sous-traitance avec des sociétés d'ingénierie et les maîtres d'oeuvre pour l'exécution des travaux au quotidien.

Une partie des travaux contractés auprès de l'unité centrale, par exemple la dérivation du trafic du territoire en chantier, était assurée d'habitude en sous-traitance par les unités territoriales, comme il est présenté sur la figure no. 2. La planification, par exemple de la dérivation du trafic était aussi soustraite par l'unité centrale par contrat avec un bureau d'ingénierie, mais le travail était effectué par un des ingénieurs de l'unité territoriale, en tant qu'entrepreneur individuel. (figure no.3.).

La conversion du budget d'état ou d'autres fonds publics en chiffre d'affaire nuit toujours à la transparence et montre vers la concurrence déloyale [2]. Dans le contexte d'un marché imaginaire, simulé, la dépendance totale du soustraite par rapport au mandaté primaire exclut toute chance de réussite pour une telle entreprise. La décision a été prise, il fallait donc mettre fin à cette exercice, en regroupant les sociétés d'utilité publique dans une nouvelle structure centralisée.

L'accès sur le marché de la nouvelle société d'utilité publique Route Nationale Hongroise est difficile au début. La première exercice complète ne lui a rapporté en fait qu'un chiffre d'affaire au taux de 20 %. Son activité principale, la maintenance des routes nationales est financée par l'état. Un système de primes a été mis en place afin d'atténuer avec succès le conflit d'intérêts, lié aux activités commerciales et aux recettes.

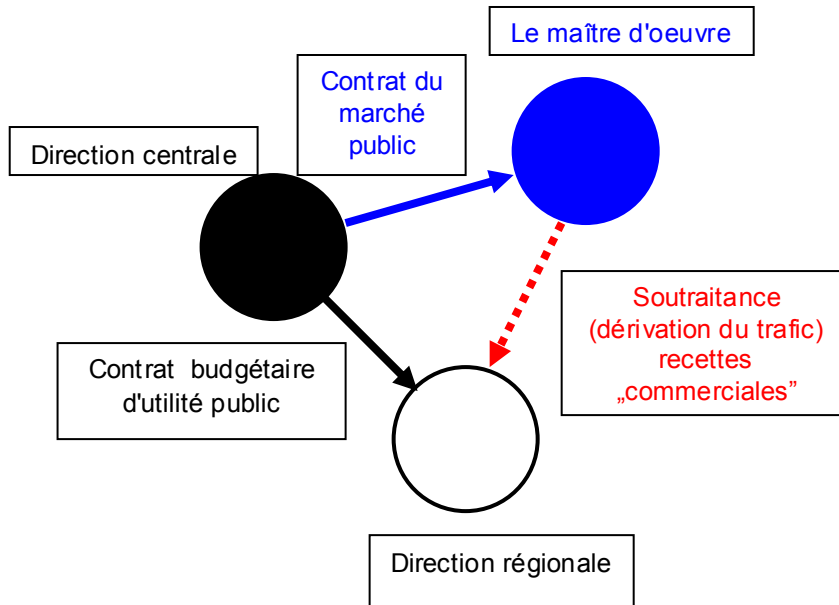


Figure 2. Pratiques d'antant visant les recettes "commerciales"

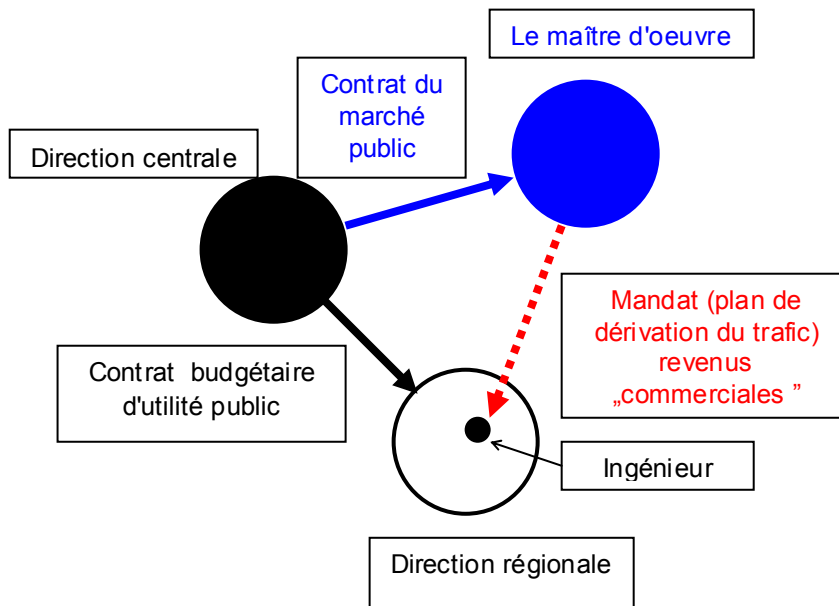


Figure 3. Pratiques d'antant visant les revenus "commerciales"

3. SYSTEME D'INFORMATION DES USAGERS DE LA ROUTE

Le système d'information de la route recueille, traite et communique les données liées aux fermetures des routes, aux accidents et aux conditions météorologiques exceptionnelles. Ces informations sont véhiculées vers les organes de mass' média et vers les usagers individuels de la route afin d'améliorer les conditions générales et la sécurité du trafic.

L'unité centrale de la route a identifié dès 1975 le besoin des usagers de la route d'accéder à des informations pertinentes et le Service d'informations de la route fut créé. L'astreinte est assurée non stop, depuis le début, sept jours de la semaine 24 heures sur 24, par rotation de 24 heures. Le minimum d'effectif nécessaire pour ce type de service est d'au moins 8 salariés. Pendant l'hiver et en situation de risque, par exemple en période de crue, 3-4 auxiliaires en plus assurent l'astreinte. L'unité de prévention du ministère a accès directe aux informations durant ces périodes de risque.

L'évolution du service d'informations au sein de la structure routière est intéressante. Au début, ce service était géré directement par le directeur d'une petite unité centrale. Au fur et à mesure que la structure devenait de plus en plus sophistiquée, le service d'informations a perdu son rang, étant géré à des niveaux inférieurs. La figure no. 4. présente la place de cette unité avant la fusion de 2005. Cependant sur la figure no. 5. il se voit clairement que le service d'information fait partie intégrante de la grande structure.

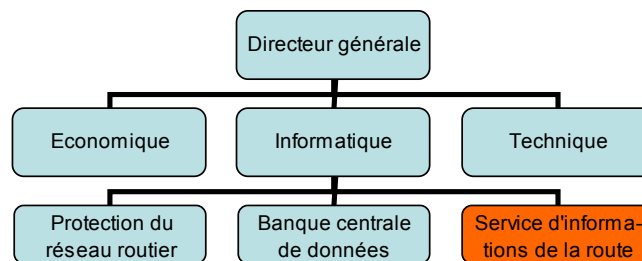


Figure 4. Organigramme avant la restructuration

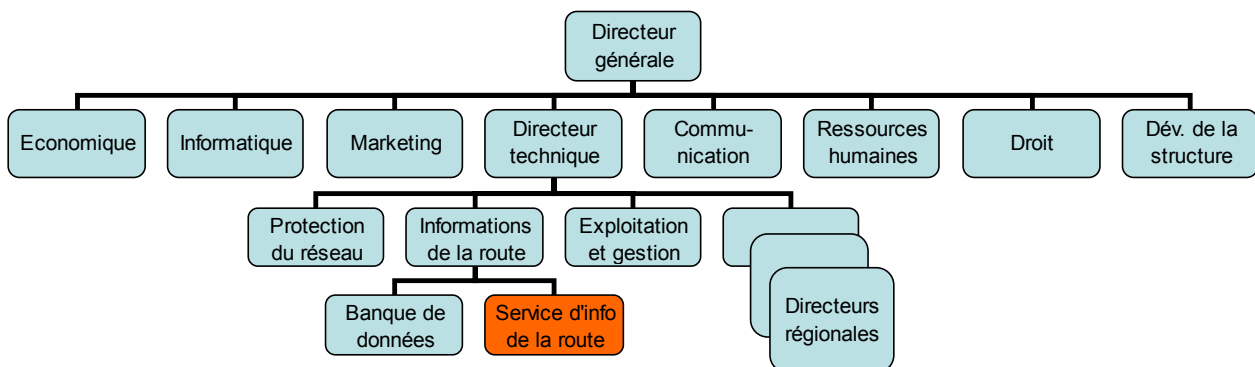


Figure 5. Organigramme après la restructuration

Les relations tant internes qu'extérieures ont une importance majeure pour le bon fonctionnement du service d'informations de la route. Au sein de la société, ce service placé directement sous l'égide de la centrale, est connecté formellement ou par des liens informels à d'autres structures. (voir figure 6.). L'unité de communication forge l'image officielle du service, détermine la forme que revêt l'information à publier et gère les contrats. Son activité de marketing est déterminante quant aux négociations concernant la publication des informations de la route. L'unité de gestion et de maintenance met à profit les informations concernant l'état momentané des routes, surtout en temps d'hiver. L'unité de protection du réseau routier délivre les autorisations de trajet ayant à sa disposition les données de limitations officielles.

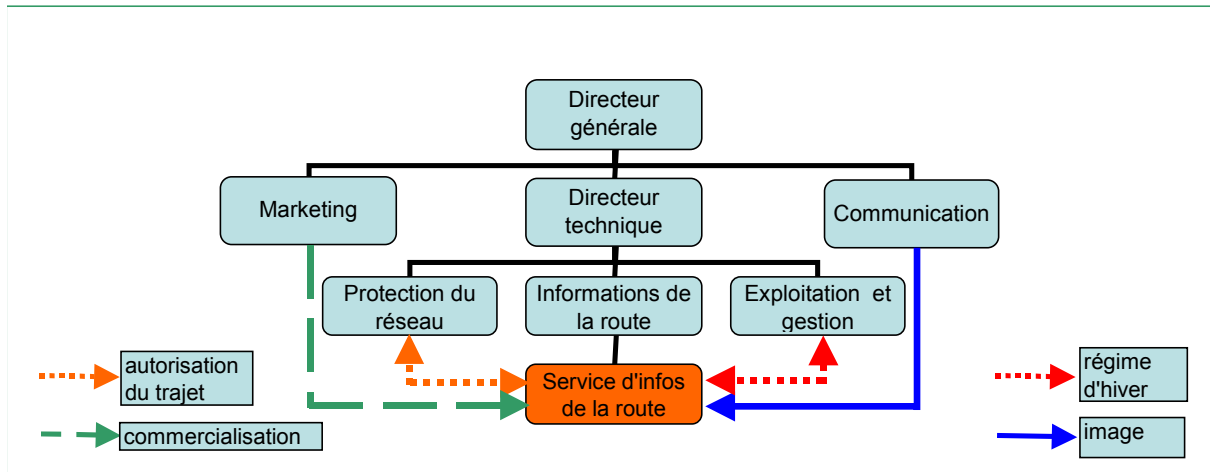


Figure 6. Relations au sein de la structure

Le service d'informations de la route garde un contact régulier et permanent avec les sociétés d'exploitation de la route, avec l'autorité nationale du trafic routier et avec d'autres organisations, afin d'acquérir les informations nécessaires pour son activité de base. La figure no. 7. présente ces relations.

Au sein de la société d'utilité publique Route Nationale Hongroise l'information est fournie par les unités territoriales et les services techniques d'ingénierie de la route. Les sociétés de gestion des autoroutes fournissent aussi des informations essentielles. En situation de risque, le service d'informations de la route est en communication directe avec le Ministère de l'Économie et des Transports et avec la Direction Nationale de Prévention des Catastrophes. Le flux d'informations concernant les accidents routiers est assuré par un contact avec le service de la Police Nationale.

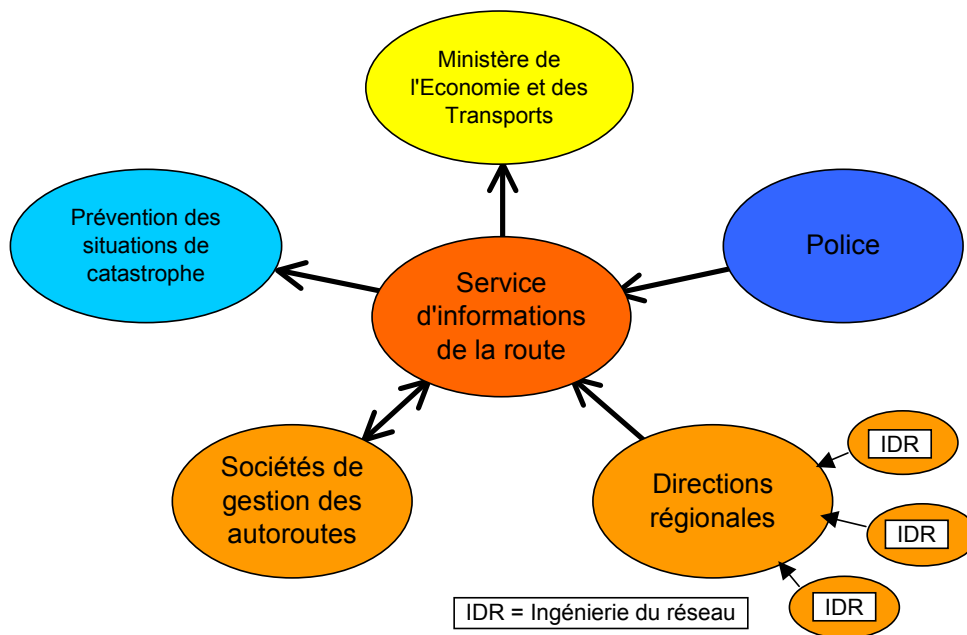


Figure 7. Relations avec d'autres structures

4. SERVICE D'INTÉRÊT PUBLIC ET SON CARACTERE COMMERCIAL.

Suite à la restructuration il se montrait nécessaire de donner une définition nette et claire des services gratuits d'utilité publique et des services libéralisés à valeur ajoutée. A l'unité d'informations de la route ce besoin était impérieux, car parmi ses clients les plus importants se trouvent les médias commerciaux. Parmi les autres clients on retrouve les chaînes de télévision publique et les usagers de la route.

La direction a établi des règles nettes et claires en fonction des analyses déterminant le niveau d'utilité de l'information. L'accès gratuit à l'information est assuré par des connexions bien sophistiquées aux médias, utilisant une technologie moderne. Le principe de base pour la circulation de l'information est le fichier sonore systématiquement renouvelé sur internet. Les organes médiatiques ont accès libre à ces fichiers sonores après enregistrement. Les types d'informations à valeur ajoutée sont: la connexion par la vive voix, les schémas pour les Télévisions et actualités régionales spécialement structurées. L'accès aux informations libéralisées à valeur ajoutée est lié à un abonnement sous contrat.

Le tableau no. 1. présente les types d'informations, le tableau no 2. les de services et communications d'usage dans le nouveau système.

Tableau 1. – Types d'information

Type d'information	Générale	Adaptée au destinataire
Brute	Service d'intérêt public	Accès régional
Analysé	Schéma, carte, son	Service libéralisé (valeur ajoutée)

Tableau 2. – Types des services et de communications

Type de Service	Services d'intérêt public		Services libéralisés
Type de communication	Usagers de la route	Média public	Média commercial
Téléphon	Relations publiques		
Internet	Texte, plan, webcamera	Texte, fichier sonore	Fichier adapté
Lien directe			Son

La nouvelle situation est mieux évoquée par le logo renouvelé de la société d'utilité publique Route Nationale Hongroise (figure no.8.). Les modifications illustrent la place du service d'information de la route au sein de la structure de Direction. L'ancien logo est utilisé conjointement avec le nouveau.



Figure 8. Changement du logo

Le service d'informations de la route a une fonction on-line axée sur des informations d'intérêt public qui fournit le contenu de l'information (content provider), notamment les données concernant l'état momentané des routes, du réseau national. Le système d'information doit collecter toute information liée au trafic routier sensée à influencer la continuité et la sécurité de la circulation et assurer l'accès on-line à ces informations.

Ce système d'information fournit des informations on-line pour trois groupes d'utilisateurs ciblés :

- les usagers de la route, les habitants,
- les institutions budgétaires, les ministères,
- les sociétés de logistique, de transport de marchandise et les expéditeurs qui utilisent ces informations liées aux autres services commerciaux à valeur ajoutée.

Le système permet de cibler les informations d'intérêt public par catégories d'utilisateurs, de les consolider et de les publier par catégories adaptées à la demande. Les informations sont accompagnées de plans, en langue hongroise, ou, dans une phase ultérieure, en anglais et en allemand, conformément à la pratique internationale. Les accessibilités et la configuration du service public non stop par téléphone, 24 heures sur 24, pour accueillir les appels des habitants, sont présentées sur la figure no. 9.

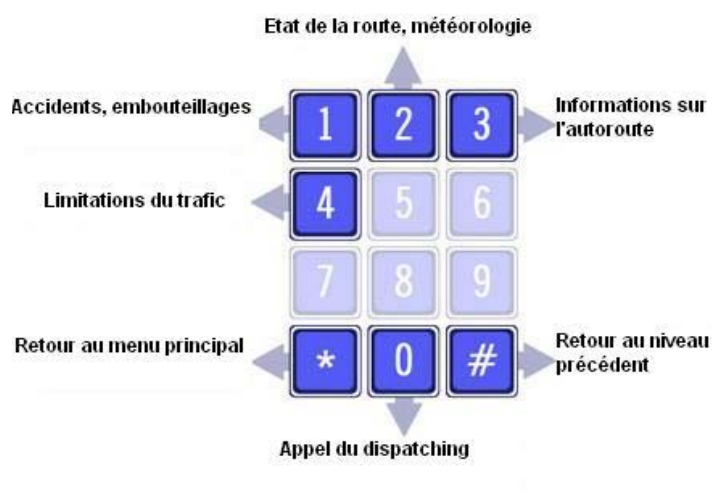


Figure 9. Informations fournies dans le menu de l'accueil téléphonique permanent

Le nouveau système "content provider" est en service depuis le mois de septembre 2006. Le succès se fait déjà sentir et les médias en sont contents. Le nombre d'utilisateurs enregistrés est en croissance. Le tableau no. 3. présente la situation fin 2006.

Tableau no.3. – Médias et usagers enregistrés

Usagers enregistrés	Médias publics		Médias commerciaux	
	Radio	TV	Radio	TV
National	3	1	4	2
Régional	-	-	20	1

5. RÔLE DES EMPLOYÉS

Comme auparavant, les salariés chargés de l'information de la route, par dessus de leur statut de salariés, ont maintenant aussi un statut d'entrepreneurs individuels, similaire aux agents des médias et travaillent sous contrat. Or l'incompatibilité des deux statuts est un conflit d'intérêt banni par la loi. La communication est fondamentale pour toute société d'utilité publique, ainsi il était plus que nécessaire de définir le rôle et la position des salariés, et aussi, de résoudre les problèmes afférents de gestion des ressources humaines.

Le revenu des salariés a subi d'importantes modifications (figure no.10.). Auparavant les salariés en astreinte bénéficiaient des droits d'auteur de la part des organes médiatiques pour l'utilisation de leurs voix en émission directe. Leur salaire a été augmenté de 20 %, une fois le système modifié. Mais le niveau de leur revenu net a, malgré tout, baissé à cause de nouveaux impôts. Actuellement ces salariés bénéficient d'un système de bonification calculée et payée sur la base du chiffre d'affaire. Les salariés qui assurent le service d'information de la route arrivent avec ces bonifications, dues à tous les travailleurs, au niveau du salaire qu'ils avaient avant la restructuration.

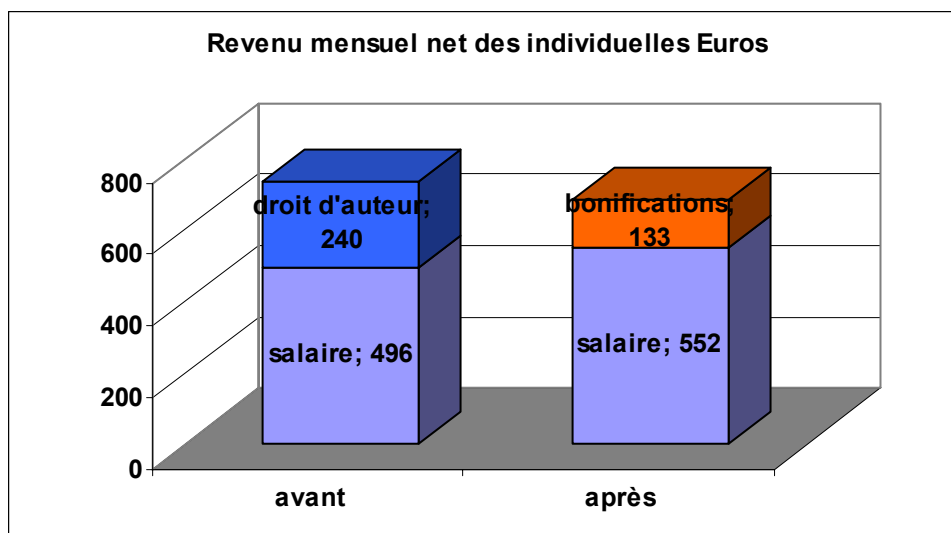


Figure 10. Changement de la structure du revenu

L'honoraire que les médias payent pour l'information est plutôt symbolique, n'arrivant qu'à un taux de 0,2 % du chiffre d'affaire globale de la société. La figure no. 11. montre que les coûts totaux de l'organe médiatique reste presque inchangés. Il est vrai qu'au niveau de la société, le fonctionnement est beaucoup plus transparent.

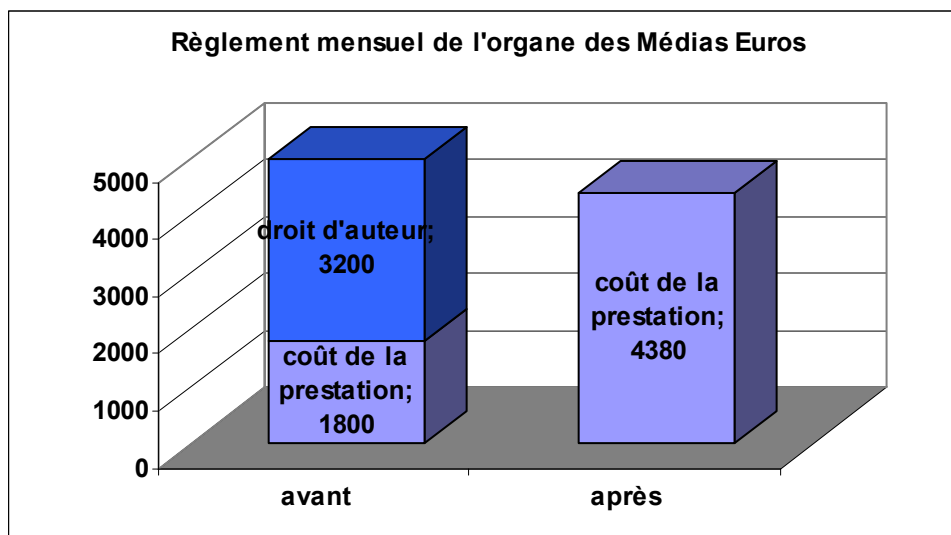


Figure 11. Changement des recettes

Les droits individuels sont pris au sérieux, même si le droit d'auteur ne peut plus être payé. Dans les émissions en directe le nom du salarié en astreinte et le nom de la société sont toujours cités. Les schémas et les plans présentés sur le petit écran sont toujours munis de la photo et du nom de l'auteur. (figure no. 12. un exemple concret).



Figure 12. Présence des médias – échantillon

6. COMPARAISON SUR LE MARCHÉ INTERNATIONAL

Au sein de l'AIPCR, l'Association Mondiale de la Route il existe un comité de suivi de la performance des administrations de la route. Il devient ainsi possible d'évaluer par comparaison internationale le travail des administrations nationales [3].

Le comité a fixé 4 niveaux sur l'échelle de valeurs: ainsi il y a des réseaux qui naissent, d'autres en extension, d'autres qui se modernisent et enfin des réseaux complètement établis. Le réseau routier en Hongrie se trouve en phase de modernisation selon le

modèle Cox, par contre, le réseau de voie rapides est plutôt en phase d'extension, surtout si on prend en considération le programme de développement en cours.

La direction nationale de la route en Hongrie et le gouvernement se trouvent dans une relation orientée des deux côtés vers la performance, à réaliser par l'application de certains éléments du modèle commercial. L'activité de gestion de la route est caractérisée fondamentalement par la planification stratégique, la transparence, et, par une pratique d'adjudication des mandats aux entreprises par l'application des règles du marché public.

Les travaux traditionnellement contractées, comme par exemple les travaux de construction ou de maintenance de grande envergure et la rédaction des projets de construction, ne sont plus gérés par la direction nationale de la route depuis le changement de régime. Mais l'exploitation et les travaux moins importants de maintenance restent encore dans la compétence de la structure de gestion de la route. Cependant le management économique, la planification et l'administration, les compétences contractuelles, la collecte et diffusion des informations, avec d'autres activités complémentaires techniques et d'information constituent la compétence de la direction nationale.

La structure hongroise de gestion de la route se trouve placée entre la troisième et la quatrième phase selon le modèle Talvitie. La structure qui se trouve dans la propriété de l'état, formule caractéristique pour la troisième phase, en Hongrie affiche un fonctionnement autonome par rapport au gouvernement, ce qui est plutôt typique pour la quatrième phase, où les signes d'une libéralisation orientée vers le profit se présentent déjà. Le classement n'est pas incontestable, car il se fait normalement en fonction de l'activité mise en exergue au sein de la structure de gestion de la route et aussi en fonction de la tâche prioritaire à accomplir.

Au niveau international, la structure hongroise de gestion de la route, par rapport aux systèmes des autres pays à un niveau de développement économique et à un réseau routier comparables, présente des caractéristiques assez favorables, dues à l'exploitation des opportunités de la libéralisation, à la mise en place des conditions nécessaires à ce type de fonctionnement. Pourtant, l'état relativement mauvais du réseau routier et la manque de ressources nécessaires pour sa modernisation dénotent une situation pire que la moyenne internationale.

Il est toujours intéressant de procéder à une comparaison et à une présentation des expériences autochtones sur le marché internationale, afin surtout, pour identifier les causes et les conséquences des changements, ce qui peut être utile pour les autres pays. Les expériences positives nous aident à mettre en place une structure plus efficace de gestion de la route, pendant que celles négatives nous permettent d'éviter les situations similaires dans l'avenir.

7. CONCLUSIONS

Les restructurations de grande envergure produisent toujours un conflit d'intérêts dans la gouvernance corporatiste d'une société. La solution est toujours le recours aux règles draconiennes et le changement des relations de travail au sein de la société. Les réglementations peuvent être efficaces à court terme mais une société moderne doit

toujours libéraliser ses relations de travail pour accéder à une nouvelle forme de fonctionnement.

La communication a une importance fondamentale pour toute société d'utilité publique. Ainsi, le principal pilier de la stratégie de communication est le nouveau service d'informations de la route, au sein de l'Administration Hongroise de la Route, société d'utilité publique de Hongrie. Dans ce cadre, les expériences positives aident la bonne gestion et renforcent l'intégrité institutionnelle.

RÉFÉRENCES

1. Gulyas, A. (2005). Changes of Road Administration in Hungary. PIARC Regional Seminar on Good Governance, Institutional Integrity, and Human Resources Management for Road Administrations.
2. Heggie - Vickers (1998). Commercial Management and Financing of Roads. World Bank Technical Paper No. 409.
3. PIARC World Road Association (2004). Role and Positioning of the Road Administration. PIARC Technical Committee on Performance of Road Administrations, 15.08.B.