



Centre de recherche sur la gouvernance

Cahier de recherche 2012-01

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

Communication préparée pour le colloque sur le
développement de l'Algérie, mais non présentée.
10-11 décembre 2012.
À l'Université de Mascara

Par Luc Bernier, professeur,
ENAP
555 Charest est
Québec, Qc, Canada
G1K 9E5
418-641-3000, poste 6244
Luc.bernier@enap.ca

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

Introduction

Le professeur Taïeb Hafsi a beaucoup fait de recherches sur les entreprises publiques ou sociétés d'État comme on les nomme aussi. Il a travaillé sur des entreprises autant algériennes que françaises et québécoises. Il a analysé les relations entre ces entreprises et leur gouvernement pour proposer une synthèse originale en utilisant la notion de cycle. Il a aussi travaillé sur leur stratégie et leur gouvernance. Dans ce court texte, je voudrais en démarrant mon propos à partir de ses travaux proposer quelques pistes de réflexion à la fois théoriques et pratiques. Les entreprises publiques ont connu, avec la grande crise économique de 2008-2009, un regain de popularité alors que les gouvernements dans plusieurs pays ont nationalisé les banques et les producteurs automobiles en faillite (Bance et Bernier, 2011). Ce texte ne porte pas sur l'Algérie mais je voudrais en soulevant certaines questions théoriques basées sur l'expérience québécoise et des recherches internationales, proposer quelques pistes pour discussion qui pourraient éventuellement, du moins je l'espère humblement, être utiles. Ce texte ne propose pas de recherche nouvelle mais reprend des travaux antérieurs. Il propose dans un premier temps que la privatisation doit être envisagée avec circonspection. Deuxièmement, il faut se souvenir des particularités du contrôle des entreprises publiques ou de leur gouvernance dans un vocabulaire plus contemporain. Troisièmement, il faut laisser les entrepreneurs qui les dirigent entreprendre. Et quatrièmement, il faut revoir leur capacité d'être des instruments de politique économique.

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

1. Privatiser ou ne pas privatiser les entreprises publiques?

Une société d'État est une organisation hybride participant à la mise en œuvre des politiques et ayant une vocation commerciale. Ressemblant à une entreprise privée par sa vocation commerciale et ses activités au jour le jour, elle est attachée au secteur public pour ses activités liées à la mise en œuvre de politiques de développement (économique, régional, etc.) et par ses processus de reddition de comptes. Elle est « contrôlée » à travers une série de mécanismes : plan stratégique, rapport annuel, vérification financière, avis du ministre de tutelle, etc. dont on a pu douter historiquement de l'efficacité. En fait, la difficulté de contrôler ce type d'organisations a justifié aux yeux de plusieurs leur privatisation. Néanmoins, les travaux récents sur la gouvernance des entreprises ont permis de repenser les relations entre ces entreprises, leur actionnaire étatique et la société civile. Après 1945, l'État était devenu peu à peu un investisseur, un producteur et un commerçant (Laux et Molot, 1988).

C'est sous Margaret Thatcher que les privatisations devinrent véritablement à la mode. Le Royaume Uni où Margaret Thatcher a pris le pouvoir en 1979 avait un réseau d'entreprises publiques comparable à ce qui existait alors dans d'autres pays d'Europe. Il va de soi que l'économie britannique était mal en point en 1979 mais était-ce à cause des entreprises publiques ou était-ce le fait d'un niveau de productivité plus faible, des grèves de solidarité coûteuses, des usines vétustes, etc? On pourrait même affirmer que les entreprises publiques s'étaient développées parce que le secteur privé avait été peu efficace. Au cours des 25 dernières années, les changements ont été importants. La Banque mondiale a poussé la méthode comme une nécessité pour ceux qui devaient restructurer leur économie. Dans de nombreux pays, les privatisations ont permis de cesser des pertes financières répétées mais surtout de permettre à l'État de rediriger ses investissements vers des secteurs économiques stratégiques au lieu de demeurer dans des industries qui étaient déjà en difficulté il y a quatre-vingt ans comme le transport urbain ou les trains de banlieue. Trop souvent l'État avait récupéré des entreprises utiles pour la société dont l'entreprise privée ne voulait plus parce

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

que le rendement n'était pas au rendez-vous. On ne peut guère ensuite reprocher au secteur public de ne pas développer une grande rentabilité avec la même entreprise.

Une vaste majorité des études a conclu que les entreprises privatisées affichent de meilleurs résultats que les entreprises publiques qui les ont précédées (voir Boardman et Vining, 1989; Vining et Boardman, 1992; Megginson et Netter, 2001). Certaines incohérences dans le concert d'éloges sur l'amélioration de la performance des entreprises privatisées nous ont amené à re-questionner les résultats des travaux sur le sujet. La méthodologie des recherches sur les privatisations est une question qui a trop souvent été négligée parce que les conclusions renforçaient les idées généralement acceptées sur le sujet. Parmi les études les plus citées, celle de Vining et Boardman (1992) compare 249 entreprises privées à 93 entreprises mixtes, 16 coopératives et seulement 12 entreprises publiques. Les travaux empiriques sur les privatisations en Grande-Bretagne couvrent habituellement environ une douzaine de cas (Martin et Parker, 1995). Ces petits échantillons expliquent en partie que les résultats ne vont pas tous dans la même direction. Selon Bishop et Kay (1988), la croissance et la rentabilité menèrent aux privatisations et non les privatisations à la croissance. Yarrow (1989) identifie 3 cas de privatisations réussies sur les sept qu'ils ont étudiés. Martin et Parker considèrent que 6 des 11 cas qu'ils ont étudiés sont des privatisations qui ont mené à des améliorations de performance. Ils ajoutent que la performance avait progressé avant la privatisation lorsque les entreprises étaient réformées. Hartley et al. (1991) n'ont pas conclu que la privatisation améliorerait la performance lorsqu'on tenait compte des effets des cycles économiques. Bishop et Thompson (1992) ont comparé les résultats de neuf entreprises au fil des années 1970 et 1980 dont la performance s'est améliorée mais la privatisation est une parmi une myriade de variables explicatives. Haskel et Szymanski (1993) ont étudié 12 entreprises publiques sur 16 ans pour conclure que la privatisation est moins importante que la présence de compétition. Ils arrivent également à la conclusion que la productivité n'a pas augmenté suite à la privatisation. Les études sur la privatisation concluent à son effet bénéfique sur la performance mais c'est lorsque les données ou les conclusions sont agrégées. Nos travaux présentés dans la première section et eux aussi basés sur un petit échantillon

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

concluent aussi à un impact de la privatisation, mais cet impact est partiel. Tout cela peut mener à douter des chiffres obtenus (Bernier et Hafsi, 2005).

Dans le vocabulaire de la méthode quasi-expérimentale, une privatisation est une série chronologique interrompue. Il est difficile d'isoler l'impact d'une décision des autres variables intervenantes. Il faut se questionner sur ce qui pourrait expliquer la différence dans les observations avant et après la privatisation. Nous avons conclu que la privatisation n'était pas forcément la cause du gain d'efficacité observé (Bernier et Hafsi, 2005). Il est nécessaire et souhaitable toutefois que l'État s'interroge périodiquement sur ses interventions dans l'économie. Dans cette perspective, les privatisations vont continuer à être à l'ordre du jour. L'État va continuer à être en affaires mais les secteurs d'intervention vont varier. Lorsque l'intervention dans l'économie n'a plus de raison autre que commerciale, les entreprises publiques peuvent être vendues. L'essentiel est comment on gère l'appareil en fonction des objectifs poursuivis et non pas l'évaluation de la performance qui est faite. La question devient alors comment construire un appareil d'État vivant, un État stratège ou des entrepreneurs publics développent des organisations porteuses de l'intérêt général? Une question demeure à la suite des travaux sur la privatisation, soit celle de la pertinence des sociétés d'État. Si, à une autre époque, les sociétés d'État semblaient être pérennes, leur sort est aujourd'hui beaucoup plus incertain. Elles doivent faire la preuve qu'elles peuvent être utiles alors que les gouvernements savent qu'ils pourraient les vendre.

Il est possible que l'État ait d'autres raisons de privatiser que la simple efficacité économique ou l'idéologie comme Molz et Hafsi (1998) l'ont écrit. Vendre une entreprise publique, c'est souvent vendre une entreprise très difficile à gérer. Ce qui importe est moins l'évaluation de la performance qui est faite que les objectifs poursuivis dans un environnement complexe. Vendre une entreprise publique ou une de ses filiales peut être un moyen d'assurer la survie de l'appareil étatique. Dans un mode de gestion stratégique, le délestage est un instrument de gestion de l'intervention de l'État dans l'économie. En vendant des entreprises publiques, on réduit la taille de l'État qui devient ainsi plus facile à gérer. Dans certains cas, on cesse aussi l'hémorragie financière si ces entreprises sont déficitaires et mieux encore, on reçoit une

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

certaine somme pour les actifs vendus ce qui permet d'équilibrer le budget. En Grande-Bretagne, on a même calculé que les entreprises vendues rapportaient en impôts ce que les anciennes entreprises nationalisées coûtaient en déficits d'opération. Il est possible sans réformer le reste des appareils d'État d'équilibrer le budget en vendant chaque année un certain nombre d'actifs. D'autres raisons militent toutefois pour conserver un certain nombre d'entreprises publiques surtout pour un gouvernement qui ne dispose que de quelques leviers de développement économique.

2. Si on ne privatise pas, peut-on réformer leur gouvernance?

On a souvent proposé que les entreprises publiques devraient être privatisées parce que leur contrôle était peu réussi. Le modèle le plus élaboré des relations entre l'État et les entreprises publiques a été développé par Taïeb Hafsi. Ce modèle, basé sur Thompson (1967), présente les organisations comme étant composées de deux sous-systèmes décisionnels : un sous-système central préoccupé par les décisions qui touchent les organes vitaux de l'entreprise, et un sous-système frontalier qui s'occupe des relations avec l'environnement, avec le gouvernement et l'État en particulier. Ce modèle permet d'expliquer les différences et les contradictions entre les études empiriques faites jusque là sur les relations entre l'État et les entreprises publiques. Ces relations peuvent être classées selon une typologie en trois points : la coopération, la confrontation et l'autonomie. Ce en quoi Hafsi innove, c'est en disposant ces trois points comme étant les trois phases du même cycle.

Selon lui, les relations entre l'État et ses entreprises débutent par une étroite coopération. Dans cette première phase, les échanges informels sont nombreux *et* les objectifs initiaux sont partagés. Trois facteurs ternissent cette entente cordiale : la réalisation des objectifs initiaux, le développement de la personnalité propre de l'entreprise et finalement le manque de cohérence de l'ensemble des appareils étatiques. Les rapports informels du début sont peu à peu remplacés par des rapports plus institutionnalisés, et les entreprises publiques cherchent à accroître

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

la prévisibilité de l'environnement. Elles souhaitent obtenir un cadre institutionnel qui limitera les interventions informelles des fonctionnaires et des politiciens et cela peut entraîner certaines confrontations. Les contrôles se font statutaires et, petit à petit, les entreprises publiques deviennent autonomes sauf si elles ont des besoins financiers pressants.

On peut ajouter que peu à peu l'entreprise publique se crée des clientèles ou se trouve des associés pour certains projets. Les pionniers sont remplacés par des gestionnaires qui n'ont pas participé à l'improvisation et au labeur des premiers jours. L'entreprise a alors réussi à internaliser les objectifs initiaux et elle les défend vis-à-vis des gouvernements, plus changeants. Elle parvient à isoler, à découpler leurs activités centrales de l'influence de l'environnement. Elle doit pour ce faire, respecter les besoins rituels de ce dernier.

Ce qui manque à ce modèle, c'est d'expliquer comment et pourquoi les entreprises publiques sont créées ou perdent leur autonomie. Que se passe-t-il avant et après ce cycle? Il est possible qu'un choc comme la menace d'une privatisation vienne relancer un second cycle (Bernier, 1989). Dans ce second cycle, qu'on peut penser plus rapide, la planification stratégique pourra être utilisée pour négocier une certaine autonomie avec l'environnement. Elle devient un outil de légitimation qui permet l'entrepreneuriat public auquel nous reviendrons (Bernier, 1998). Une distinction doit être faite entre les périodes de création et les périodes de stabilisation institutionnelle. Le cycle coopération-confrontation-autonomie décrit ce qui se passe entre deux crises institutionnelles. Le cycle complet inclut les deux crises.

Une première période de crise voit l'émergence de nouvelles organisations étatiques. Celles-ci vivent ensuite le cycle décrit ci-dessus jusqu'à ce qu'une seconde crise crée une nouvelle donne. Les structures institutionnelles ne répondent pas rapidement et facilement

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

aux transformations environnementales, que celles-ci soient intérieures ou internationales. Le changement est difficile; il est épisodique et soudain plutôt que continu et graduel (Krasner, 1984). Au Québec, ce cycle a pris 25 ans : de la Révolution tranquille, crise initiale, à la vague de privatisation du milieu des années 1980, seconde crise. De la coopération nécessaire pour réaliser le rattrapage nécessaire et urgent en 1960, à l'essoufflement financier de l'État québécois autour de 1982 et les premières privatisations (Bernier, 1989). Autant on a d'abord parlé de contrôle, autant ensuite pour désigner la même réalité, on a parlé de gouvernance.

Partout dans le monde, les sociétés privées vivent actuellement de profonds bouleversements. Plus particulièrement, des scandales financiers tels que ceux d'Enron et de Worldcom ont entraîné une remise en cause des règles de gouvernance. C'est ainsi qu'en 1999 et en 2004 l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) publia ses *Principes de gouvernement d'entreprise*¹ afin de pousser la mise en place de règles plus coercitives en matière de gouvernance et de restaurer la confiance du public envers les sociétés. La relation entre les différents paliers d'autorité de la société, la surveillance des activités de l'entreprise, la transparence, l'imputabilité, l'éthique et la vérification sont les éléments considérés dans le cadre de la gouvernance. L'organisation de la société traditionnellement reconnue est donc bouleversée. Les relations entre le conseil d'administration et la présidence sont revues.

On distingue habituellement deux types de gouvernance. La définition la plus brève qu'on puisse en donner est de dire qu'il s'agit de l'art de gouverner. Le mot existait en vieux français mais était tombé en désuétude et est revenu à la mode au cours des deux dernières décennies parce qu'il était utilisé en anglais dans le sens qui lui est donné ici. La gouvernance sociale est celle qui traite du lien entre l'État et les parties prenantes sur un enjeu de société. Alors que l'État n'a pas ou n'a plus la légitimité nécessaire pour décider seul de l'intérêt général, différents mécanismes de consultation ont été développés pour tenir compte de ce

¹ OCDE, *Principes de gouvernement d'entreprise*, 2004, [en ligne] <http://www.oecd.org/dataoecd/32/19/31652074.PDF> (Page consultée le 15 mars 2008).

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

que veulent les parties prenantes (stakeholders). On parle aussi de gouvernance corporative ou d'entreprise pour désigner autant dans les secteurs public que privé comment on organise au sommet des entreprises les relations entre les différents acteurs impliqués.

La gouvernance d'entreprise désigne tout d'abord l'articulation des relations autant formelles qu'informelles entre la direction générale d'une entreprise et ses actionnaires ou propriétaires représentés à son conseil d'administration. Ceux-ci vont définir la stratégie de l'organisation, approuver son budget et discuter des enjeux principaux auxquels doit faire face une grande entreprise. La prise de décision doit tenir compte de la rentabilité mais aussi de considérations de développement durable et de responsabilité sociale. On s'attend plus particulièrement des entreprises publiques qu'elles démontrent un comportement éthique et beaucoup de transparence à cause justement de leur caractère public (Simard, Dupuis et Bernier, 2006).

Lorsqu'on parle de gouvernance, on fait référence à un ensemble complexe de lois et règlements, aux mécanismes, à des normes et des coutumes et aux processus qui permettent de gouverner une entreprise (Lynn, Heinrich et Hill, 2000). Plus précisément, il s'agit en fait des rapports entre la haute direction d'une entreprise publique, son conseil d'administration et l'environnement institutionnel de cette entreprise relativement autonome contrairement aux directions de ministères soit le ministre dit de tutelle et parfois le premier ministre et sous ceux-ci les hauts fonctionnaires que sont les sous-ministres et les organismes centraux chargés des entreprises publiques aux ministères des Finances ou au Secrétariat du Conseil du trésor selon les gouvernements. Les entreprises publiques doivent aussi comparaître devant les commissions parlementaires de leur domaine d'activité.

Au début de l'année 2006, le gouvernement du Québec a présenté un énoncé de politique intitulé « *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État* » par lequel il s'engagea à déposer un projet de loi à l'automne 2006 favorisant la modernisation de la gouvernance de ses

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

sociétés d'État². Par cet énoncé de politique, le gouvernement a indiqué sa volonté d'avoir des sociétés d'État performantes, transparentes et imputables³. Une volumineuse littérature grise sur les réformes nécessaires de la gouvernance des entreprises privées a inspiré les gouvernements pour la révision de celle des sociétés d'État. Sur les sites de CALPERs, de la Bourse de Toronto, de l'Institut des comptables agréés, on retrouve des recommandations quant à la présence d'administrateurs indépendants, la séparation des postes de président du conseil de celui de chef de la direction, etc. Les changements principaux ont été la séparation de la fonction de président du conseil de celle de chef de la direction, une plus grande place faite aux femmes sur les Cas, un rôle accru pour le vérificateur général et un plus grand rôle au conseil. Bernier et Simard (2007) ont utilisé les exemples de la transformation de la gouvernance de trois sociétés d'État québécoises pour proposer que ces entreprises peuvent être réformées sans être privatisées. Leurs trois cas sont des cas où on a repensé la planification stratégique, revu le rôle du conseil et réorganisé la chaîne de gouvernance. Le cadre juridique québécois en matière de gouvernance des sociétés d'État est un pas vers la bonne direction. Il s'agit d'une modernisation des règles de gouvernance qui n'a guère d'équivalent au Canada. Toutefois, il devra continuer d'évoluer. Pour l'avenir, il sera important d'investir autant d'énergie dans la mise en œuvre qu'il en a été mis à élaborer le cadre juridique.

3. Des entrepreneurs dans le secteur public

La question suivante est de savoir si le cadre de gouvernance permet l'entrepreneuriat dans le secteur public? L'étude des entrepreneurs dans le secteur public a un sens lorsqu'on considère l'État comme étant relativement autonome vis-à-vis de la société et des pressions politiques. Il y a des domaines où cette autonomie est plus grande que d'autres. La politique internationale étant un exemple souvent cité. Si l'État n'a pas de marge de manoeuvre face aux pressions sociales, il ne peut exister d'entrepreneurs. Même dans les États faibles, il y a des îlots

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 9, p. 10.

³ *Id.*, p.1.

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

d'autonomie (Krasner, 1978; Skocpol, 1985). Les entreprises publiques peuvent être de tels îlots. L'autonomie peut permettre à l'entrepreneuriat de se développer mais il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante. Dans des situations semblables, des entrepreneurs se sont révélés alors que d'autres organisations stagnaient.

Depuis l'invention du mot par Jean-Baptiste Say vers 1800, le terme entrepreneur désigne habituellement une personne dans le secteur privé. Ce n'est qu'assez récemment qu'on s'est intéressé à ce concept dans le secteur public. C'est principalement aux États-Unis que l'idée a été employée. Dans le système politique américain, les fonctionnaires aux plus hauts échelons sont nommés politiquement. Ils doivent, pour faire fonctionner l'organisme dont ils ont la charge, entrer dans le jeu politique. Ils doivent devenir des entrepreneurs politiques. Ceux qui réussissent sont ceux qui ont le mieux démontré leur talent d'entrepreneur. Une certaine littérature a célébré les plus illustres d'entre eux. Lewis (1980) a fait l'apologie de trois d'entre eux. Le premier, Robert Moses, régna pendant plus de quarante ans sur le réseau de parcs et d'autoroutes de la région de la ville de New York. Le second, l'amiral Rickover, est le père des sous-marins nucléaires américains. Le troisième est Edgar Hoover, premier directeur du FBI. Les trois ont laissé derrière eux des institutions.

Un entrepreneur est un individu qui a l'habileté de reconnaître une opportunité et la volonté, la ténacité et la capacité innovatrice de trouver les ressources et de les utiliser avec succès. Selon Schumpeter, l'entrepreneur profite d'une opportunité en introduisant un nouveau produit ou un nouveau procédé, de l'ouverture d'un nouveau marché, d'une nouvelle source d'approvisionnement, de l'établissement d'une nouvelle organisation. Un entrepreneur « is gap-filling », il profite d'une déficience d'un marché en proposant de nouvelles combinaisons. Le fait que l'organisation où il travaille soit privée ou publique importe peu (Bernier et Hafsi, 2007). Les entrepreneurs ne créent pas toujours leur organisation mais la transforment radicalement. L'entrepreneur désigne un comportement qui peut être le résultat d'un travail d'équipe. Corwin (1983 : 9) utilise l'expression « bureaucratie entrepreneuriale » pour décrire

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

les organisations qui valorisent les comportements entrepreneuriaux. Ces entrepreneurs sont nécessaires pour que le secteur public se développe et joue son rôle (Bernier et Hafsi, 2007).

4. Les entreprises publiques comme instruments de politique économique

La question demeure toutefois quels sont les instruments de politique économique disponible. La recherche sur les instruments de politique que sont, entre autres ces entreprises, a évolué

On s'est beaucoup intéressé ces dernières années à des instruments plus incitatifs, moins lourds. On peut voir par exemple les travaux sous la direction de Lascoumes et Le Galès (2004) puis ceux de Lascoumes et Simard (2011) ou d'Howlett (2009) qui insistent sur la convergence nécessaire des buts des politiques et des instruments disponibles. À l'extrémité du continuum, les entreprises publiques sont des instruments qui exigent une organisation étatique et si elles ne font pas leurs frais, des déboursés qui peuvent être importants pour l'État. Mais elles sont aussi des instruments où le contrôle gouvernemental est grand.

Si ce n'était que pour leurs activités commerciales, il n'y aurait pas de raison pour que les entreprises publiques fassent partie du secteur public. Elles sont aussi des instruments pour mettre en œuvre diverses politiques. Les gouvernements ont à leur disposition une panoplie d'instruments pour mettre en œuvre leurs politiques économiques. Sur un continuum d'implication de plus en plus grande, les gouvernements peuvent exhorter le secteur privé ou les citoyens, ils peuvent aussi subventionner la recherche ou certaines activités. Ils peuvent taxer. S'il est jugé préférable que l'État intervienne directement, on peut aussi confier une tâche à une direction de ministère ou à une entreprise publique. Le choix des instruments de politique dépend de la relation entre les arrangements de gouvernance et la logique du régime de politique économique, en d'autres mots, du design de la politique (Howlett, 2009).

Dans le contexte de l'internationalisation de l'économie, les instruments disponibles pour mettre en œuvre une politique économique quelconque sont limités. Les accords de libre-échange et le GATT limitent l'utilisation de tarifs douaniers ou des subventions. Les sociétés d'État demeurent un des rares instruments disponibles qui permettent de camoufler certains

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

coûts de recherche et de développer une certaine compétitivité internationale. La recherche faite à l'IREQ, filiale d'Hydro-Québec, est un exemple. Les instruments de politique économique sont, au Canada, divisés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral a l'entière responsabilité de la politique monétaire, et les deux paliers de gouvernement se partagent la politique fiscale, les subventions et la réglementation. Confrontées à une diminution des instruments de politique, les provinces qui ont rationalisé leurs investissements ont tout intérêt à conserver leurs sociétés d'État.

Les sociétés d'État québécoises devaient être les outils d'un rattrapage alors jugé urgent dans tous les secteurs de l'économie québécoise. Elles furent, comme nous avons dit, plus improvisées que planifiées (Parenteau, 1980). Créer l'instrument a longtemps tenu lieu de politique les concernant. Les politiques ne sont venues qu'au fil des années 1970. Si l'intervention de l'État se perpétue ou qu'une certaine sagesse ait été développée, il n'est pas nécessaire que cette intervention se fasse toujours par les mêmes instruments ou que ces instruments ne puissent être réformés. Il est possible que la propriété dans un secteur économique réponde à des impératifs stratégiques ou de politique économique, à un moment dans le temps, qui n'existent plus par la suite ou que le secteur en question soit radicalement transformé. Les communications internationales furent longtemps l'apanage d'entreprises publiques. Les innovations technologiques ont éliminé ces monopoles rendant possible leur privatisation ou rendant inutile de les conserver dans le giron de l'État. Dans de nombreux pays, les entreprises de télécommunication ont été vendues au secteur privé. De la même façon, les aciéries jugées essentielles il y a un demi-siècle n'ont plus l'aura qu'elles avaient.

La flexibilité demeure l'avantage majeur des sociétés d'État sur les autres instruments de politique économique. Elles peuvent décider d'investir dans certains projets lorsque l'occasion se présente alors que la chaîne décisionnelle est trop longue dans les ministères pour qu'ils puissent réagir à temps. Les sociétés d'État permettent ainsi de choisir et d'effectuer des interventions ponctuelles autrement impossibles à réaliser. C'est, on peut l'espérer, une

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

meilleure compréhension des avantages et inconvénients de la formule qui explique l'utilisation des sociétés d'État au cours des dernières années. Si celles-ci ne bénéficient pas des crédits d'impôt disponibles aux entreprises privées, elles peuvent par contre être contre-cycliques. Une des lacunes de la gestion de la politique économique par des entreprises publiques a toujours été que celles-ci sont faiblement coordonnées. Qui plus est, lorsque leur situation financière le permet, elles sont relativement autonomes. La création d'une communauté de ces entreprises au fédéral a d'abord eu pour raison de créer un forum pour donner une voix aux entreprises et aux divers organismes publics (Bernier et Farinas, 2010). Un tel mécanisme a aussi l'avantage de rendre possible une meilleure coordination de ces entreprises. C'est dans l'époque post-privatisation certainement le développement le plus intéressant. Le développement de cette communauté peut permettre un usage plus cohérent des entreprises publiques et des autres organismes autonomes du gouvernement. Il s'agit d'une innovation à suivre de la gestion publique.

5. Que retenir donc?

Il ne faut pas renoncer aux entreprises publiques. La plupart des sociétés d'État québécoises ont été pensées ou créées pendant ce qu'il est désormais convenu d'appeler la Révolution tranquille. L'État était alors perçu comme un outil de rattrapage et la principale réussite de la politique économique fut l'émergence des sociétés d'État. Comme Jean-Jacques Simard l'a écrit, l'unité d'intention de la Révolution tranquille fut plus clairement énoncée dans les moyens mis en œuvre que dans les objectifs eux-mêmes, particulièrement dans le cas des sociétés d'État. On peut difficilement reconnaître une politique économique d'ensemble dans tout cela (Parenteau, 1980). En raison du retard accumulé dans plusieurs domaines, des décisions, si improvisées soient-elles, devaient être prises. Dans ce sens, la création des sociétés d'État est une réponse administrative simple à des besoins complexes. En créant de tels organismes, on parvint à isoler une petite équipe de spécialistes des pressions de l'entreprise privée, des habitudes bureaucratiques des ministères et des aléas de la politique. Cette apparente confusion peut cacher une autre logique. Dans un État faible, où les

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

ministères étaient inféodés aux grandes compagnies qui exploitent les richesses naturelles, il n'est pas impossible que l'État, en fondant des sociétés d'État, cherchait à créer des îlots administratifs plus autonomes sur le plan décisionnel. Pour le Québec, cette autonomie relative de l'État garantissait aussi qu'une partie de la croissance économique serait assurée par des entreprises dont les centres de décision ne seraient ni à Toronto ni à New York mais au Québec. Les entreprises publiques, au Québec comme en Algérie peuvent être des instruments utiles de politique économique si on sait résister à la facilité de la privatisation pour prendre le chemin plus difficile de réorganiser leur gouvernance pour mieux les faire gérer par des entrepreneurs qui sauront en faire des instruments de politique économique utiles et efficaces.

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

Bibliographie

- Aharoni, Yair (1986). *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Bance, Philippe et Luc Bernier, directeurs (2011). *Crise contemporaine et renouveau de l'action publique*, Bruxelles, Peter Lang.
- Bernier, Luc (2011). « The Future of Public Enterprises: the Canadian Experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82, no 4, pages 400-419.
- Bernier, Luc (1989). « La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui », *Politiques et management public*, 7 : 95-111.
- Avec Taïb Hafsi (2005). « De l'usage fait des données sur la privatisation : entre les statistiques et l'idéologie », sous la direction de François Lacasse et Pierre-Éric Verrier, *30 ans de réforme de l'État, Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Management public, Paris, Dunod, p. 41-54.
- Bernier, Luc et Taïeb Hafsi (2007). « The Changing Nature of Public Entrepreneurship », *Public Administration Review*, vol. 67, no 3 (mai - juin), p. 486-501.
- Bernier, Luc et Louis Simard (2007). « The governance of public enterprises : the Quebec Experience », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 78, pages 455-473.
- Boardman, Anthony E. et Aidan R. Vining (1989). « Ownership and Performance in Competitive Environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises », *Journal of Law and Economics*, 32 : 1-33.
- Borins, Sanford F. et Barry E. C. Boothman (1985). « Crown Corporations and Economic Efficiency », McFetridge, Donald G., *Canadian Industrial Policy in Action*, Toronto, University of Toronto Press : 75-129.
- HAFSI, Taïeb (1984). *Entreprise publique et politique industrielle*, Montréal, McGraw-Hill.
- Hafsi, Taieb et C. Koenig (1988). « The State-SOE Relationship : Some Patterns », *Journal of Management Studies*, 25 : 235-249.
- Hartley, Ken. Parker, David et Steve Martin (1991). « Organizational Status, Ownership and Productivity », *Fiscal Studies*, 12 : 46-60.
- Laux, Jeanne Kirk et Maureen Appel Molot (1988). *State Capitalism : Public Enterprise in Canada*, Ithaca : Cornell University Press.

Communication

LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, STRATÉGIE ENTREPRENEURIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : QUE RETENIR?

- Lévesque, Benoît (2003). « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, pages 489-513.
- Lewis, Eugene (1980). *Public Entrepreneurship*, Bloomington: Indiana University Press.
- Martin, Stephen et David Parker (1995). « Privatization and Economic Performance throughout the UK Business Cycle », *Managerial and Decision Economics*, 16 : 225-237.
- Megginson, William L. et Jeffrey M. Netter (2001). « From State to Market: a survey of empirical studies on privatization », *Journal of Economic Literature*, 39 : pages 321-389.
- Molz, Rick et Taïeb Hafsi (1997). « Evaluation and Assessment of Privatization Outcomes : a conceptuel model and empirical evidence », *Environmental Planning and Control*, vol. 15, pages 481-495.
- Parenteau, Roland (1980). « Les sociétés d'État: autonomie ou intégration », Montréal, École des HEC, document témoin de la rencontre du 8 mai.
- Parker, David et Keith Hartley (1991). « Do Changes in Organizational Status Affect Financial Performance? », *Strategic Management Journal*, 12 : 631-641.
- Schumpeter, Joseph (1935). *Théorie de l'évolution économique*, Paris, Dalloz.
- Vickers, John et George Yarrow (1988). *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Vining, Aidan R. et Anthony E. Boardman (1992). « Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise », *Public Choice*, 73 : 205-239.