

ROGER LANOUE et TAÏEB HAFSI

Société d'État ? Pourquoi pas ?

CONCILIER POLITIQUE ET PERFORMANCE

Les secrets de la réussite

d'Hydro-Québec



Presses de l'Université du Québec

Société d'État ?
Pourquoi pas ?

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
Téléphone : 450-434-0306 / 1 800 363-2864

SUISSE

SERVIDIS SA
Chemin des Chalets
1279 Chavannes-de-Bogis
Suisse

FRANCE

AFPUD
SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

AFRIQUE

ACTION PÉDAGOGIQUE
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION
Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa
Maârif 20100 Casablanca
Maroc



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 ».

Société d'État ? Pourquoi pas ?

CONCILIER POLITIQUE ET PERFORMANCE

Les secrets de la réussite

d'Hydro-Québec

ROGER LANOUE ET TAÏEB HAFSI

2010



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*

Lanoue, Roger, 1948-

Société d'État? Pourquoi pas?: concilier politique et performance :
les secrets de la réussite d'Hydro-Québec

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-2537-5

1. Hydro-Québec. 2. Sociétés d'État - Québec (Province). 3. Entreprises publiques -
Québec (Province). 4. Efficacité organisationnelle - Québec (Province).

5. Administration publique - Gestion. I. Hafsi, Taïeb. II. Titre.

HD9685.C34H94 2010

338.7'61333793209714

C2010-941302-4

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement
du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada
pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible
grâce à l'aide financière de la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC).

Intérieur

Mise en pages: INFOSCAN COLLETTE-QUÉBEC

Couverture

Conception: RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2010 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2010 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 2010

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES



Liste des figures	XIII
Liste des tableaux	XV
Avant-propos	XVII
Introduction	1
1. Société d'État ? Pourquoi pas ?	2
2. Enjeu central.	3
3. Pourquoi le cas d'Hydro-Québec ?	4
4. Quelques concepts de base	5
5. Guide de lecture du livre	6
CHAPITRE 1	
La gouvernance à l'interface avec la politique	9
1. Une introduction	9

2. Les soubassements théoriques de la gouvernance des entreprises économiques modernes	10
2.1. Les limites de l'autonomie: les droits de propriété	12
2.2. Les coûts de transaction: prendre en compte le temps des échanges	13
2.3. Contrôle et transparence: la théorie de l'agence	16
3. La gouvernance comme système complexe.	19
3.1. Les niveaux de management qui touchent la gouvernance.	19
3.2. Des recommandations concrètes.	21
4. L'État et l'entreprise	23
5. Les caractéristiques du secteur public et leurs effets sur la gouvernance: l'intervention de la politique dans le processus managérial	25
5.1. Caractéristiques du secteur public et gouvernance	25
5.2. Les régimes de gouvernance	28
Conclusion	29
Annexe – Recommandations de l'OCDE en matière de gouvernance des entreprises publiques	31
CHAPITRE 2	
Performance récente d'Hydro-Québec et de ses pairs	33
1. Définition de la performance.	34
2. Choix des entreprises	34
3. Rendement financier	35
4. Tarifs	39
5. Service électrique	45
5.1. Anecdote d'août 2003	46
Conclusion: la performance du public et du privé peut être équivalente.	48
CHAPITRE 3	
L'évolution d'Hydro-Québec de 1944 à 1987 – La création d'une entreprise technologiquement avancée.	51
1. 1944-1978: Phase de croissance	53
1.1. L'histoire	53
1.2. Gouvernance et gestion.	56
1.3. Transition n° 1: 1978-1981	62
2. 1980-1987: Phase d'intégration.	66
2.1. L'histoire	66
2.2. Gouvernance et gestion.	70
2.3. Transition n° 2: 1987-1988	72
Conclusion	73
CHAPITRE 4	
L'évolution d'Hydro-Québec de 1988 à 2006 – Vers une entreprise de classe mondiale	75
1. 1988-1996: Phase de modernisation opérationnelle	76
1.1. L'histoire	76
1.2. Gouvernance et gestion.	81
1.3. Transition n° 3: 1995-1996	84

2.	1996-2004: Phase de modernisation stratégique	87
2.1.	L'histoire	87
2.2.	Gouvernance et gestion.	92
	Conclusion	96
	Annexe – Loi sur la Régie de l'énergie mise à jour au 1 ^{er} janvier 2008 (Extraits)	98
CHAPITRE 5		
	Leçons générales à tirer de l'expérience d'Hydro-Québec.	101
1.	Encadrement institutionnel	103
1.1.	Définition	103
1.2.	Privé	103
1.3.	Public	103
1.4.	Comparaison privé/public	103
1.5.	Hydro-Québec.	104
2.	Choix des mandats, du « quoi améliorer ».	105
2.1.	Définition	105
2.2.	Privé	105
2.3.	Public: le choix des mandats – objectifs et priorités de l'actionnaire	106
2.4.	Comparaison privé/public	107
2.5.	Hydro-Québec: évolution des mandats au long des décennies.	107
3.	Intérêt public.	110
3.1.	Définition	110
3.2.	Privé	110
3.3.	Public	110
3.4.	Comparaison privé/public	110
3.5.	Hydro-Québec.	110
4.	Choix du dirigeant et de sa rémunération.	111
4.1.	Définition	111
4.2.	Privé	111
4.3.	Public	112
4.4.	Comparaison privé/public	112
4.5.	Hydro-Québec.	112
5.	Sensibilité et ouverture aux parties prenantes	114
5.1.	Définition	114
5.2.	Privé	114
5.3.	Public	115
5.4.	Comparaison privé/public	115
5.5.	Hydro-Québec.	115
6.	Contrôle des résultats.	116
6.1.	Définition	116
6.2.	Privé	116
6.3.	Public	117
6.4.	Comparaison privé/public	117
6.5.	Hydro-Québec.	117

7. Traduction des mandats et demandes de l'environnement en objectifs	120
7.1. Définition	120
7.2. Privé	120
7.3. Public	121
7.4. Comparaison privé/public	121
7.5. Hydro-Québec	123
8. Rendre compte aux parties prenantes	125
8.1. Définition	125
8.2. Privé	125
8.3. Public	126
8.4. Comparaison privé/public	126
8.5. Hydro-Québec	126
9. Efficacité et efficience	127
9.1. Définition	127
9.2. Privé	127
9.3. Public	127
9.4. Comparaison privé/public	127
9.5. Hydro-Québec	128
10. Travail d'équipe	128
10.1. Définition	128
10.2. Privé	128
10.3. Public	128
10.4. Comparaison privé/public	128
10.5. Hydro-Québec	129
Conclusion	129
CHAPITRE 6	
Les entreprises d'État performantes dans le monde	133
1. Regard historique sur la création des entreprises d'État	135
1.1. Raisons avancées par l'État	135
1.2. Raisons révélées par des universitaires	139
2. Les entreprises d'État performantes: quelques exemples	140
2.1. La RATP: le métro modèle	141
2.2. Bao Steel: une classe internationale	146
2.3. L'aéroport Chek Lap Kok de Hong Kong: le meilleur du monde	149
2.4. Statoil: la fierté de la Norvège	151
Conclusion: la gouvernance comme clé de la performance	156
CHAPITRE 7	
La question de la privatisation	159
1. Le mouvement de privatisation et ses effets	161
2. La gouvernance d'Hydro-Québec et ses effets sur sa performance	164
3. Gains et pertes de la privatisation: quelques perspectives	167
3.1. La valeur ajoutée de la société d'État: la nature du mandat prioritaire	168
3.2. Le rôle crucial du management	170
3.3. Objectif général: créer de la « valeur pour la société »	170

4. Doit-on privatiser Hydro-Québec?	171
5. La légitimité du statut public d'une entreprise	173
Conclusion	175
Conclusion	177
1. La gouvernance actuelle est le résultat d'un processus social	179
2. La gouvernance au concret	181
3. La privatisation	184
Annexe méthodologique	187
Références	191

LISTE DES FIGURES



FIGURE 1.1	
Les différents niveaux de la gouvernance	20
FIGURE 1.2	
Système de gouverne complexe et multidimensionnel	21
FIGURE 2.1	
Prix moyen par kWh de l'électricité par État (2006) et par province (2005)	42
FIGURE 2.2	
Augmentation de l'indice IPC du Canada et du prix d'Hydro-Québec, de 1993 à 2005	44
FIGURE 2.3	
Réseaux asynchrones d'Amérique du Nord	48
FIGURE 3.1	
Structure d'Hydro-Québec, 1 ^{er} juin 1962	58

FIGURE 3.2
Structure d'Hydro-Québec, janvier 1984 71

FIGURE 6.1
Structure de l'actionnariat de Bao Steel 146

FIGURE 6.2
Système de gouvernance Statoil 153

LISTE DES TABLEAUX



TABLEAU 1.1	
Les régimes de gouvernance.	29
TABLEAU 2.1	
ROE Comparaison d'Hydro-Québec avec des entreprises d'électricité en Amérique du Nord et en Europe	36
TABLEAU 2.2	
ROA Comparaison d'Hydro-Québec avec des entreprises d'électricité en Amérique du Nord et en Europe	37
TABLEAU 2.3	
Prix de l'électricité des pays industrialisés, et analyse par État et province aux États-Unis et au Canada (en cents américains par kWh)	40

TABLEAU 2.4 Augmentation de l'indice IPC du Canada et du prix d'Hydro-Québec, de 1993 à 2005	43
TABLEAU 3.1 Croissance de la demande d'électricité au Québec, de 1962 à 2005	57
TABLEAU 4.1 Hydro-Québec SAIDI (en heures)	82
TABLEAU 4.2 Rendement sur l'avoir propre d'Hydro-Québec, de 1980 à 2006 (%)	89
TABLEAU 4.3 Hydro-Québec: dividendes, de 1980 à 2006 (en millions)	90
TABLEAU 5.1 Mandats et propriété	107
TABLEAU 5.2 L'évolution des mandats d'Hydro-Québec et de leur réalisation	108
TABLEAU 5.3 Objectifs et contraintes d'entreprises du domaine de l'électricité	122
TABLEAU 6.1 La gouvernance de quelques entreprises excellentes dans le monde	142
TABLEAU 6.2 La RATP de 2004 à 2009	145
TABLEAU 6.3 Performance opérationnelle de Bao Steel	148
TABLEAU 6.4 Perspectives financières de Bao Steel	148
TABLEAU 6.5 Performance de l'aéroport de Hong Kong	151



Ce livre est né de la rencontre fortuite entre un professeur, soucieux de comprendre l'évolution de la gouvernance des stratégies d'organisations complexes, et un cadre de grande entreprise, passionné par la découverte de mécanismes orientant la performance de grandes organisations vers le service aux citoyens et plus de justice sociale.

Notre connaissance d'Hydro-Québec et notre intérêt envers cette grande entreprise complexe, reconnue comme performante dans plusieurs milieux, ont permis au projet de prendre forme et de survivre aux multiples distractions professionnelles et personnelles de chacun. Dès le départ, nous cultivions l'intuition que l'étincelle du choc de nos perspectives pourrait révéler des outils utiles à l'évolution des institutions importantes en ce qui a trait à la qualité de vie de nos concitoyens.

Les entreprises d'État sont mals aimées, souvent mal comprises et elles font l'objet de préjugés tenaces. Par exemple, il est encore courant aujourd'hui de penser que toutes les entreprises d'État sont des mastodontes mal gérés, déficitaires et incapables de servir le public convenablement. On imagine les employés et les dirigeants comme des chats gras aux comportements corporatistes, toujours prêts à défendre leurs intérêts plutôt que ceux du public. Cette image ne correspond pas du tout à la réalité d'aujourd'hui, même si dans un passé plus ancien il était possible de trouver des organisations étatiques qui correspondaient à ce stéréotype.

Aujourd'hui, dans le monde occidental développé du moins, l'influence du nouveau management public se fait sentir et les entreprises d'État adoptent des comportements de gestion qui ressemblent à ceux des entreprises du secteur privé. À taille comparable, leur performance se compare même favorablement à celle des entreprises du secteur privé. En Chine, par ailleurs, on est surpris de voir ces grandes entreprises faire preuve d'un dynamisme local et international, encore insoupçonné il y a dix ans. Ces entreprises sont capables d'être compétitives bien qu'elles répondent en même temps à des mandats de nature sociale, souvent contraignants, imposés par le propriétaire.

Notre expérience des entreprises d'État nous suggère qu'elles répondent à un besoin important et qu'il faut leur rendre justice, surtout lorsqu'elles sont performantes, compte tenu de ce qu'on exige d'elles. En général, l'État est souvent dans l'obligation d'assurer des services que le privé ne veut pas offrir, soit parce que ce n'est pas suffisamment rentable, soit en raison du contexte dans lequel cela se produit (contrôles et contraintes bureaucratiques). Parfois, l'État ne veut pas que le privé soit le seul acteur, parce que cela donnerait à ce dernier un pouvoir monopolistique difficile à contrôler, même par la réglementation. Il arrive aussi que la protection des intérêts du public et sa sécurité nécessitent l'intervention directe de l'État. Lorsque c'est le cas, trouver la formule pour que les services soient rendus à des conditions et à un coût acceptables ou que les surplus générés soient comparables à ceux d'un acteur privé est une question de première importance.

Il est évident que le premier obstacle à une gestion raisonnable réside dans les rapports entre l'entreprise et l'État. La construction de ces rapports pour faire en sorte que les intérêts du propriétaire soient préservés au mieux est l'objet de ce qu'on appelle communément la gouvernance. On a toujours tenu pour acquis que la gouvernance du privé est acceptable, tandis que celle du public est trop contrôlante, étouffante pour le gestionnaire et, surtout lorsqu'elle est teintée par la politique, inefficace au bout du compte.

Les questions de gouvernance se rapportant au secteur public sont mal connues et mal comprises, parce qu'elles sont également l'objet de préjugés et de stéréotypes, à la fois du côté des acteurs gouvernementaux et de celui des gestionnaires. On a tendance à voir la gouvernance comme un exercice technique, alors qu'il est toujours essentiellement social. La gouvernance dans le secteur public est le produit de l'expérience sociale à laquelle participent les gestionnaires et les politiciens. Cette expérience peut être vertueuse et mener à des modes de fonctionnement respectables. C'est le cas d'Hydro-Québec, selon nous. Toutefois, elle peut dégénérer et devenir la justification de malversations et d'abus de la part des politiciens, comme c'est le cas dans de nombreux pays en transition ou en développement.

La gouvernance, c'est-à-dire la prise en compte de tous les intérêts pertinents à la performance sociale et financière désirée, est la clé du management, qu'il soit public ou privé. En ce qui concerne le privé, elle est imparfaite, comme l'ont montré les abus et les scandales corporatifs et financiers des années 2000. Pourtant, elle est considérée comme acceptable et légitime. En ce qui a trait au public, elle est imparfaite aussi, mais ses imperfections font souvent l'objet d'exagérations et de mauvaise compréhension.

Les imperfections du management et de la gouvernance du secteur public font les manchettes tous les jours. Elles sont exploitées pour susciter des émotions légitimes auprès du public, qui croit que ses ressources sont dilapidées par des personnes peu soigneuses. Cette irritation émotive fait vendre les quotidiens et augmenter les cotes d'écoute des médias. Ceux-ci n'ont donc aucun intérêt à informer le public du caractère normal des imperfections en matière de gestion du secteur public, surtout lorsque son rendement se compare aisément à celui du secteur privé. Les imperfections du management et de la gouvernance du secteur privé sont souvent plus graves mais beaucoup moins présentes dans les médias, vu la plus grande difficulté d'accès des journalistes aux renseignements pertinents. Ce problème d'accès est justifié par l'éventuel impact négatif sur la valeur des (actions des) entreprises qui seraient visées.

Au cours des dix dernières années, nous nous sommes intéressés en particulier à l'interface entre le politique et le managérial. Nous voulions connaître la façon dont la gestion peut être efficace lorsqu'elle est soumise aux contraintes de la politique. La rencontre de ces deux éléments se produit bien sûr dans tout le secteur public. Dans le secteur privé, on la trouve dans de nombreux pays en transition ou dans les pays développés à forte tradition jacobine, c'est-à-dire où le gouvernement est considéré comme le maître légitime de tous les enjeux importants. C'est le cas pour beaucoup de pays européens.

L'étude d'Hydro-Québec nous est alors apparue comme ayant une valeur exemplaire, et ce, aussi bien au Canada que partout ailleurs. L'expérience décrite dans ce livre peut en effet s'appliquer à de nombreuses situations autres que canadiennes. Elle révèle, selon nous, des mécanismes et des leviers essentiels pour le bon management dans des situations où l'interface management-politique est importante. Hydro-Québec et son propriétaire ont appris, pendant plusieurs décennies, à gérer l'ambiguïté, les incertitudes et les difficultés de cette interface. L'apprentissage, favorisé par la chance ou les compétences, a été vertueux. Tous peuvent donc en tirer parti.

Ainsi, ce livre s'adresse non seulement aux responsables politiques et aux gestionnaires de sociétés d'État, d'ici ou d'ailleurs, mais également aux analystes de l'économie et du monde des affaires, qu'ils soient du milieu universitaire, des entreprises commerciales, des organisations-conseils, des médias d'information et même à tout citoyen intéressé par des questions comme celles-ci :

- comment définir le mandat, et donc la nature de la performance recherchée, des grandes organisations pour qu'elles rendent le meilleur service possible à la société?
- quand est-il pertinent de créer, de maintenir sous propriété gouvernementale ou de privatiser une entreprise d'État?
- comment les gouvernements, puis les membres de conseils d'administration de grandes entreprises, peuvent-ils s'y prendre pour maximiser les chances qu'une société d'État soit performante?
- comment concilier les performances sociale et financière?
- comment l'expérience d'Hydro-Québec suggère-t-elle de faire face aux pressions aléatoires et parfois chaotiques de l'environnement immédiat?

Nous ne prétendons pas régler les débats pertinents à ces questions, mais nous espérons contribuer à la recherche d'éléments de solution face aux défis de plus en plus complexes qui se posent dans l'évolution de nos sociétés modernes.

La perspective retenue dans cet ouvrage intègre trois aspects: l'influence mutuelle entre grandes institutions; le jeu de leur évolution mutuelle et l'importance de l'expérience sociale qui en résulte. Cette perspective a le défaut de ne pas rendre justice à l'élan des personnes. En voulant révéler l'importance des apprentissages structurels et institutionnels, nous avons inévitablement été amenés à prendre du recul et à nous éloigner des multiples miracles quotidiens qui permettent aux machines organisationnelles complexes de continuer à fonctionner malgré leur grande imperfection. Mille excuses aux employés, aux responsables gouvernementaux, aux fonctionnaires, aux élus politiques, aux membres de la direction d'une

entreprise et des organisations parties prenantes à son évolution : toutes ces personnes ont souvent mis le meilleur d'elles-mêmes dans leur vie professionnelle. Cette dimension, dont l'influence est considérable pour le résultat final, est ici passée sous silence ou tenue pour acquise.

Les lecteurs de ce livre reconnaîtront les faiblesses issues de la réunion de l'universitaire et du gestionnaire. Ainsi, le ton de certains chapitres, dont le premier, est délibérément savant, ce qui peut rebuter le lecteur efficace qui veut aller au but rapidement. Les lecteurs qui ne sont pas intéressés par les concepts peuvent sauter de tels chapitres sans que leur compréhension des propos du livre en soit gênée. De même, certains chapitres, comme le chapitre 5, sont beaucoup plus pratiques et peuvent ennuyer ceux qui veulent des justifications rigoureuses pour toutes les formulations. Dans ce cas, nous exhortons le lecteur à la patience, car il trouvera progressivement justification et logique au cours de l'ouvrage.

Ce travail ne vise pas à encenser les travailleurs du secteur public. À notre avis, le secteur public comporte beaucoup d'imperfections et peut encore s'améliorer sensiblement. Même si nous croyons que les gestionnaires du secteur public jouent un rôle important dans l'équilibre de notre société, l'objet du livre n'est pas de faire leur apologie. Il s'agit plutôt de montrer que notre société apprend dans tous les segments de sa vie organisationnelle, que ces apprentissages créent de la valeur et qu'il faut les comprendre pour mieux les utiliser. Les apprentissages concernant Hydro-Québec peuvent servir non seulement aux gestionnaires du public et aux politiciens, mais encore aux gestionnaires des grandes entreprises. La politique est une réalité de tout management en situation de complexité. Elle est présente partout. Il faut savoir la mettre en évidence et l'approprier pour accroître l'efficacité et l'efficience. Il faut surtout comprendre que, compte tenu de sa nature, elle requiert des apprentissages longs et parfois coûteux qu'il ne faut pas dilapider. En les utilisant, on peut faire progresser notre société et améliorer notre capacité à coopérer. Nous espérons que ce livre attirera l'attention sur le sujet et contribuera à élargir le débat sur ses différentes composantes.

Si ce livre a des mérites, il les doit à l'aide et à la contribution souvent directes de nombreuses personnes. En particulier, nous voulons remercier chaleureusement les nombreux gestionnaires d'Hydro-Québec qui ont consacré temps et énergie à nous décrire leurs expériences et à nous faciliter la collecte de données documentaires. Nous avons été impressionnés par la maîtrise de leur art, notamment par leur profonde compréhension des thèmes abordés dans ces pages et par l'étendue de leurs connaissances en matière de gestion et d'organisation : ils sont une véritable bibliothèque vivante. Nous espérons que d'autres recherches contribueront à recenser et à préserver ce patrimoine.

Nous adressons également nos remerciements aux politiciens passionnés qui ont vécu l'expérience d'Hydro-Québec et qui, courageusement et généreusement, ont accepté de nous en parler en toute franchise. De nombreuses autres personnes et collègues nous ont régulièrement fait part de leurs observations et de leurs conseils. Nous voudrions en particulier mentionner les amis du groupe de recherche sur la Gouvernance et Intérêt Général, entre autres Luc Bernier, Marie Bouchard, Martine Vézina et Tassadit Zerdani. Bien d'autres ont contribué à notre compréhension du sujet et des pratiques d'Hydro-Québec et nous regrettons de ne pouvoir les mentionner tous. Mentionnons tout de même l'aide efficace et compétente de plusieurs étudiants de doctorat, en particulier Mouloud Khelif (pour la première ébauche du chapitre 1), Kamal Bouzinab (dont nous avons utilisé au chapitre 1 un travail important sur la gouvernance complexe) et surtout nos partenaires et amis Gokhan Turgut et Li Yan. Leurs contributions ont été nombreuses et toujours précieuses. Merci à vous tous!

Comme le savent tous ceux qui en ont fait l'expérience, l'écriture est un voyage difficile qui est parsemé de moments douloureux et de découragements. Il faut alors un soutien plus intime et global, qui dépasse le livre lui-même. C'est là que nos proches interviennent. Nous tenons en particulier à remercier Martine et Joëlle pour leur patience et leurs encouragements, surtout aux moments difficiles de défrichage et d'interprétation des découvertes. Au secrétariat, Rachel Bonnier et Audrey Grondin ont assuré un appui discret et efficace et nous les en remercions. Finalement, on ne saurait passer sous silence l'accueil enthousiaste que Céline Fournier et son équipe des Presses de l'Université du Québec ont réservé à notre projet et à sa réalisation: qu'elles reçoivent ici l'expression de notre sincère gratitude.

Si nous sommes heureux de saluer la contribution de nombreuses personnes ayant permis d'améliorer cette modeste réalisation, nous prenons d'emblée la responsabilité de toutes les faiblesses que le lecteur notera.

Roger Lanoue et Taïeb Hafsi



Dans ce livre, nous entreprenons un exercice qui peut être controversé, celui de la discussion de la valeur et de la légitimité du statut d’Hydro-Québec comme société d’État ou entreprise publique. Nous montrons que la performance financière de cette entreprise est comparable à celle des entreprises du secteur privé qui comportent des caractéristiques semblables. Nous soulignons que, du fait de son mandat, elle fournit de plus une performance sociale importante et de grande qualité. Nous argumentons ensuite que le statut d’entreprise d’État est approprié.

Notre argument tient non pas à un calcul économique simple, mais à l’analyse historique du développement de sa gouvernance actuelle. Pour nous, la nature de la gouvernance d’Hydro-Québec fait partie du patrimoine du Québec. Cette gouvernance, le résultat d’un apprentissage social long et difficile, permet de réconcilier des objectifs en apparence contradictoires d’efficacité économique et de légitimité sociale. Ce faisant,

Hydro-Québec crée une valeur pour la société québécoise qui dépasse largement celle que pourrait produire une entreprise appartenant à un propriétaire privé. Ce patrimoine pourrait ainsi inspirer la gouvernance d'autres entreprises publiques, au Québec ou ailleurs.

Les questions suivantes nous permettent de développer notre raisonnement:

- Une société d'État peut-elle être aussi ou plus performante qu'une entreprise du secteur privé?
- Si oui, dans quelles conditions? Un gouvernement propriétaire peut-il contribuer à cette performance? Ou au contraire, peut-il y nuire par arbitraire, instabilité politique et turbulence? Ou encore, devrait-il seulement éviter de nuire en se tenant loin?
- La privatisation peut-elle apporter une amélioration à la situation d'Hydro-Québec? En quoi une société privée est-elle préférable? En quoi est-elle plus limitée?

1. SOCIÉTÉ D'ÉTAT? POURQUOI PAS?

Bien sûr, le titre du livre, *Société d'État? Pourquoi pas?*, laisse déjà penser que les auteurs ont observé qu'une société d'État peut être performante. Comme nous l'avons dit, c'est effectivement le cas d'Hydro-Québec, même si ce ne l'est pas de certaines autres sociétés.

Une abondante littérature tente de cerner la notion de gouvernance comme concept central permettant d'assurer l'adéquation entre le comportement attendu par la société et le comportement effectif d'une institution donnée (organisation, entreprise, gouvernement, association, etc.); la gouvernance est alors comprise comme l'ensemble des mécanismes d'orientation, de contrôle et d'évaluation de cette institution. Ce livre est axé sur les conditions de gouvernance favorisant la performance des entreprises dont la propriété est détenue par des gouvernements.

À qui doit-on confier l'offre des services publics? Selon les tenants du libéralisme économique qui a grandement teinté les dernières décennies, la régulation par le marché assure l'efficacité et le bénéfice optimal pour la société. Toute activité susceptible de rentabilité commerciale devrait donc être offerte par des intérêts privés, ce qui laisserait les activités non rentables – et généralement moins efficaces – aux frais des contribuables. Dans certaines activités en particulier, qui sont des monopoles naturels, on ne peut sans dommages sociaux introduire la concurrence. Il a été démontré depuis longtemps que la concurrence serait telle que le prix descendrait en dessous du coût marginal; une telle situation mettrait toutes les entreprises en faillite et la société en difficulté. Les services publics

doivent donc être gérés comme un tout. En général, on peut confier ces activités à des entrepreneurs privés, mais il faut alors assurer un contrôle réglementaire très serré.

Les entreprises publiques ou sociétés d'État (nom qu'on donne dans cet ouvrage aux entreprises détenues par un gouvernement) sont souvent perçues, en tous cas certainement par les idéologues néolibéraux, comme nécessairement inefficaces lorsqu'on les compare à des organisations similaires détenues par des intérêts privés. Cette perception est si aigüe que certains prêteraient des vertus magiques au capital privé. Pourtant, les qualités intrinsèques du capital des épargnants, qui définit la propriété privée, sont les mêmes que celles du capital des contribuables, qui définit la propriété publique, puisqu'un dollar n'est qu'un dollar, quelle qu'en soit la source. Plus fondamentalement, l'argument tient à la réputation, souvent justifiée, de lourdeur bureaucratique des organisations gouvernementales, de manque de vision en matière de développement, vu la variation des impératifs électoraux, d'apathie liée au mandat généralement monopoliste et à la multiplicité des objectifs, etc. La généralisation est toutefois injuste. Il y a en effet beaucoup d'exceptions que nous voulons considérer comme justifiables en raison surtout de la nature de la gouvernance des rapports entre l'entreprise et l'État. La performance d'une entreprise appartenant à l'État est déterminée avant tout par les mécanismes de gouvernance qui la régissent.

L'observation des meilleures pratiques de gouvernance peut servir d'inspiration pour éviter les écueils que rencontrent les entreprises publiques. Il s'agit alors de les transposer, le cas échéant.

2. ENJEU CENTRAL

Les entreprises sont présumées produire et vendre de manière économiquement et socialement acceptable des produits ou services et, par conséquent, remplir des fonctions utiles à la société. C'est pourquoi celle-ci leur fournit la stabilité d'un cadre légal et institutionnel leur permettant d'exercer leur mission. Les entreprises privées jouent ces rôles (économiques, sociaux) en mettant l'accent sur la maximisation du bénéfice pour leurs actionnaires, alors que les entreprises publiques conjuguent, s'il en est, leur éventuel objectif de rentabilité avec les objectifs sociaux légitimant leur existence.

La comparaison propriété publique-propriété privée peut être importante, car l'avenir peut amener les collectivités à confier des mandats sociaux au secteur privé. Pourtant, les principaux défis de l'humanité, tels que l'extrême pauvreté, le réchauffement climatique et la surpopulation,

ne seront pas résolus par les seules forces du marché. C'est pourquoi la question des entreprises gouvernementales à mandat d'intérêt général pourrait revenir à l'ordre du jour, comme dans la première moitié du xx^e siècle.

Qui dit entreprise propriété de l'État dit intervention de la politique dans le management. L'interface management-politique génère des incertitudes considérables. Selon certaines théories, cette rencontre ne permet pas à l'entreprise de fonctionner de manière satisfaisante. Comment se fait-il alors que des entreprises comme Hydro-Québec réussissent à performer malgré la turbulence politique à laquelle elles sont soumises? Nous répondrons à la question en révélant les grands acquis de l'expérience de cette entreprise en matière de gouvernance.

3. POURQUOI LE CAS D'HYDRO-QUÉBEC ?

Hydro-Québec est une entreprise performante. Elle atteint presque tous les objectifs qui lui ont été assignés depuis sa création. Ce livre démontre que c'est la gestion de l'interface État-entreprise qui explique cette réussite. Les subtilités de la gestion de cette interface peuvent être difficiles à observer, puis à comprendre; c'est pourquoi l'ouvrage vise à établir des pistes de transposition pour d'autres États que le Québec, pour d'autres entreprises qu'Hydro-Québec.

Le cas d'Hydro-Québec n'est pas fortuit. Bien sûr les auteurs de ces lignes connaissent cette entreprise, l'un comme cadre supérieur durant des décennies, l'autre comme observateur universitaire depuis aussi longtemps. Dans le contexte particulier du Québec, Hydro-Québec est en outre un icône depuis au moins cinquante ans en tant que société d'État qui réussit ce qu'elle entreprend, vue comme une entreprise essentiellement solide malgré les critiques, performante et contribuant au développement de la société québécoise. Cette perception est telle qu'encore récemment (mars 2010), accablés par la tâche apparemment impossible de concevoir une réforme du système de santé pour le rendre contrôlable, les présidents de collèges de médecins et le ministre de la Santé du Québec discutaient des avantages ou des inconvénients de la mise sur pied d'un «Hydro-Santé». Cette formule est vite comprise par les Québécois comme étant «une agence efficace à revenu autonome moins politisée que le système actuel».

Le cas d'Hydro-Québec est intéressant aussi parce que, dans le domaine de l'électricité, plusieurs gouvernements ont historiquement préféré détenir les rênes du développement de ce secteur, doutant avec raison que le secteur privé prendrait les risques financiers liés aux objectifs sociaux d'électrification des campagnes ou de développement de centrales

hydroélectriques ou nucléaires. D'autres gouvernements ont procédé par privatisation, ou contrôle réglementaire d'entreprises privées, de ce secteur de monopole naturel.

Partout dans le monde, le secteur de l'électricité comprend des entreprises privées ou gouvernementales, à leurs débuts ou matures, performantes ou non. Pour celui qui cherche à comparer la performance d'entreprises privées et publiques, la tâche dans ce secteur est facilitée, vu la structure corporative souvent spécialisée (c'est-à-dire non amalgamée à d'autres mandats importants) et la nature relativement standard du produit, soit un service de kilowattheures aux clients de qualité mesurable, typiquement vendu selon des prix réglementés et donc facilement accessibles.

Notre idée de départ est que l'analyse de la relation entre le « politique » et le « management », dans le contexte de l'industrie électrique, devrait permettre de distiller les principaux éléments de gouvernance et de gestion qui en facilitent la performance. L'expérience d'Hydro-Québec devrait être révélatrice des meilleures pratiques des entreprises d'État et des gouvernements en matière de gouvernance.

Étant donné la relativement plus grande facilité d'analyse des conditions de gouvernance et de gestion dans ce secteur, nous croyons que nos conclusions pourront être transposées à d'autres secteurs, comme la santé, où la comparaison aurait été plus complexe, sinon impossible, à établir directement. Mais cela n'est qu'une suggestion. Nous laissons aux spécialistes de ces secteurs le soin de décider si la transposition peut être fructueuse.

4. QUELQUES CONCEPTS DE BASE

Voici quelques concepts utiles pour faciliter la compréhension des enjeux qui seront discutés dans le livre :

- la gouvernance découle du besoin de maîtriser l'éventuelle divergence d'intérêt due à la séparation entre le propriétaire et le gestionnaire d'une (organisation) entreprise;
- la gouvernance externe renvoie à l'influence et au contrôle d'une entreprise par : 1) des instances supérieures au président-directeur général (PDG), comme le conseil d'administration, l'assemblée générale des actionnaires ou ce qui en tient lieu; et 2) l'environnement de l'entreprise (le cadre légal et réglementaire, les parties prenantes et les groupes d'intérêt pouvant s'exprimer de façon autonome, etc.);
- la gouvernance interne fait référence à la gestion de ces instances et de l'environnement par le PDG et son équipe;

- les pouvoirs types des instances formelles de gouvernance (c'est-à-dire du propriétaire ou de ses représentants) sont la détermination des objectifs de l'entreprise, le choix du conseil d'administration, le choix du PDG et de ses conditions de rémunération, les modalités de prise en compte des parties prenantes et des groupes d'intérêt;
- la gestion (ou management) est l'ensemble des pratiques de planification, d'organisation, de direction et de contrôle, entre autres, dominant forme aux opérations et au développement de l'entreprise. Cela concerne à la fois l'ensemble de l'entreprise et ses parties, tant celles relatives aux fonctions strictement techniques qu'aux rôles de conseil ou de relation avec les instances supérieures et l'environnement;
- l'autonomie d'une entreprise vis-à-vis de son propriétaire permet plus d'innovation, de dynamisme, d'efficacité, mais pas forcément une plus grande satisfaction des intérêts du propriétaire;
- la politique fait partie de la gouvernance externe pour toute entreprise; pour une entreprise d'État, elle est connexe au propriétaire, puisque celui-ci est gouvernemental;
- l'équilibre des intérêts des nombreuses parties prenantes concernées par la gouvernance d'une entreprise, de propriété privée ou publique, est généralement instable. Les règles de fonctionnement aident à la stabilité, mais des efforts d'ajustement quotidiens sont nécessaires dans tous les cas.

5. GUIDE DE LECTURE DU LIVRE

Ce livre se veut d'intérêt non seulement pour les responsables politiques et les gestionnaires de sociétés d'État, mais aussi pour les analystes de l'économie et du monde des affaires, qu'ils proviennent du milieu universitaire, d'entreprises commerciales, d'organisations-conseils ou de médias d'information. Tout citoyen intéressé par ces questions trouvera de même matière à réflexion.

La structure du livre est la suivante:

- le chapitre 1 présente l'évolution des fondements théoriques élaborés dans le milieu universitaire durant les dernières décennies relativement aux concepts de base, aux enjeux et à l'interface entre la gouvernance et le politique dans les entreprises publiques. Le lecteur moins préoccupé par les considérations d'ordre théorique pourra passer directement au chapitre 2;
- le chapitre 2 compare la performance classique d'Hydro-Québec avec un échantillon constitué d'une douzaine d'entreprises apparentées dans le domaine de l'électricité, de propriété privée ou publique;

- les chapitres 3 et 4 étudient, au-delà de la performance classique, l'histoire des interactions entre l'État et l'entreprise. Ils abordent la façon dont les multiples mandats sociaux confiés à l'entreprise étaient réconciliés par le management. On y découvre ainsi les caractéristiques de l'élaboration historique des éléments de gouvernance et de gestion à chacune des grandes phases de l'évolution d'Hydro-Québec, depuis la « nationalisation » de 1962 jusqu'à l'arrivée en 2004 du PDG actuellement à la tête de cette entreprise;
- le chapitre 5 tente de tirer les leçons générales de l'expérience d'Hydro-Québec en dégagant les paramètres de gouvernance et de gestion qui en ont facilité la performance, lesquels pourraient être transposés à d'autres sociétés d'État pour en faciliter la performance. Il révèle comment les dispositions en matière de gouvernance sont contingents et doivent s'adapter pour faciliter la performance de la société d'État. Il dévoile surtout les subtilités de gouvernance qui permettent à une entreprise d'État de concilier les exigences du rendement économique avec celles de la sensibilité politique. Cela signifie, pour le propriétaire, de définir la raison d'être de l'entreprise, puis de formuler des objectifs pérennes, clairs et mesurables, et, pour les dirigeants de l'entreprise, de traduire des objectifs politiques aléatoires en objectifs sociaux mesurables, acceptables pour le propriétaire;
- le chapitre 6 étudie quelques entreprises d'État performantes dans le monde et montre que leur gouvernance obéit à des paramètres semblables à ceux présentés au chapitre précédent. On y suggère entre autres que les dispositions de gouvernance performantes évoluent vers une situation où les rapports entre l'entreprise d'État et l'État se rapprochent de ceux d'une entreprise du secteur privé, avec des objectifs (différents, mais) stables ou prévisibles et des mesures de performance claires et fiables;
- enfin, le chapitre 7 donne une perspective historique sur les mouvements de privatisation et de nationalisation, puis examine la pertinence des arguments pour ou contre la privatisation d'Hydro-Québec, et éventuellement d'autres sociétés d'État, tout particulièrement en ce qui a trait à la valeur pour la société.



La gouvernance à l'interface avec la politique

1. UNE INTRODUCTION

L'expression «gouvernance d'entreprise» est un néologisme qui désigne mieux le concept anglo-saxon de *Corporate Governance* que l'expression originale «gouvernement d'entreprise». Cette dernière, selon Neiertz (1999) et Nguyen *et al.* (1997), renvoie à des choix opérationnels plutôt que politiques, résultant des arbitrages et compromis entre les différentes parties, détentrices ou sources de pouvoirs dans l'organisation. Nous nous intéressons ici aux questions d'organisation du gouvernement de l'entreprise qui couvrent à la fois les grandes politiques de définition, de partage et d'exercice du pouvoir, mais aussi les arrangements plus opérationnels qui leur donnent vie. Dans ce chapitre, les expressions «gouvernance d'entreprise» ou «gouvernance corporative» seront utilisées de manière interchangeable.

La notion de gouvernance d'entreprise émane, à l'origine, des problèmes liés à la séparation entre la propriété et le contrôle managérial, telle que proposée par Berle et Means (1932) et qui caractérisait les compagnies par actions. Chandler (1962, 1977), dont le travail sera abordé dans la section suivante, considère que la complexité grandissante des entreprises américaines, à la suite de leur expansion géographique et de la multiplication de leurs produits et marchés, a créé le besoin d'un management professionnel et, par conséquent, de la séparation entre la propriété et direction.

Cette séparation des fonctions de propriété et de direction (agence dotée de mandat, dont celui du contrôle) engendre la possibilité de divergence d'intérêts entre les propriétaires et les managers, créant ainsi des coûts d'agence ou de « mandat ». La théorie de l'agence est justement l'étude des problèmes que pose la séparation des propriétaires et des managers ainsi que la conception des mécanismes qui doivent réguler leurs rapports. La théorie de l'agence est souvent prise hors contexte. Il est utile de la replacer dans la théorie générale contractualiste de la firme. C'est ce que nous allons faire dans la section suivante, largement inspirée d'un remarquable travail de synthèse de Pierre-Yves Gomez (1996). La section subséquente prolongera cette réflexion en traitant des effets de la complexité sur la gouvernance. Comme notre propos est axé sur le secteur public, la section finale abordera les relations entre l'entreprise publique et l'État, puis offrira une description des caractéristiques particulières du secteur public et de leurs effets sur la gouvernance. Dans cette section, nous approfondirons les défis particuliers que pose l'interface entre le management et la politique et les moyens que la gouvernance peut offrir pour faire face à ces défis. Nous concluons par quelques réflexions sur les défis de la gouvernance et présenterons quelques éléments de l'expérience québécoise, ce qui introduira, dans le chapitre suivant, la description détaillée de l'expérience particulière d'Hydro-Québec et de sa gestion des rapports avec l'État québécois.

2. LES SOUBASSEMENTS THÉORIQUES DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES ÉCONOMIQUES MODERNES¹

À la fin des années 1970, A.D. Chandler, un historien qui a apporté une contribution majeure à la compréhension du processus de management stratégique de la firme, auteur du best-seller *Stratégie et structure*, et R. Caves, un économiste respecté pour ses écrits en économie industrielle, auteur d'un livre largement utilisé dans les universités américaines, *Structure*,

1. Cette note est largement inspirée par l'excellente synthèse proposée par Gomez (1996).

conduite, performance, ont écrit un article qui faisait état d'une convergence intéressante entre les travaux sur la *gestion stratégique des entreprises* et ceux sur le *comportement économique de la firme*. Depuis la parution de cet article, les progrès en matière de formalisation de la théorie stratégique ont été dominés par la contribution de l'économie industrielle. À titre d'exemple, on peut citer les travaux de Porter sur la structure de l'industrie et ceux, moins connus des gestionnaires, de Williamson sur les coûts de transaction ou, plus généralement, sur la nouvelle économie institutionnelle². Ces travaux ont considérablement clarifié les débats et les enjeux en matière de management stratégique et de gouvernance. L'introduction du présent chapitre, par la description qu'elle fait des principaux éléments de cette nouvelle économie institutionnelle, a pour objectif d'en révéler l'importance pour la gouvernance des entreprises.

La théorie libérale de l'entreprise est basée sur le « modèle contractualiste » (Gomez, 1996), dont les éléments constitutifs sont trois théories interreliées : *celle des droits de propriété, celle des coûts de transaction et celle de l'agence*. Ces trois théories permettent notamment d'expliquer pourquoi il existe des entreprises plutôt que des travailleurs indépendants qui transigent directement sur le marché, pourquoi certaines formes organisationnelles stables dominent le fonctionnement des entreprises et, enfin, comment la séparation entre la gestion et la propriété est acceptable et souvent même nécessaire pour un fonctionnement efficace de l'entreprise.

Il est d'abord utile de rappeler les axiomes³ sous-jacents au modèle contractualiste :

1. L'individu est autonome : en d'autres termes, il n'est ni programmé ni contraint pour agir, mais mû par des désirs, des besoins, une utilité, plutôt que par l'appartenance à un groupe économique, social ou religieux ;
2. L'individu est rationnel : typique de l'humanisme moderne, cette hypothèse s'oppose aux modes archaïques de rationalisation, code de l'honneur, devoir aristocratique, élitisme racial, etc., et affirme une capacité uniforme de penser, de calculer et de décider ;
3. L'individu est informé.

C'est de ces hypothèses que découle la théorie économique libérale, à savoir que la meilleure coordination des activités des individus est assurée par le marché comme espace d'échange optimal. *Laisser faire des acteurs autonomes, raisonnables et informés est à la source de l'efficacité de l'activité économique.*

2. Williamson a obtenu le prix Nobel d'économie en 2009.

3. Les axiomes sont des principes, des hypothèses non démontrées, mais admises pour des raisons idéologiques ou religieuses ou d'autres valeurs fondamentales.

2.1. Les limites de l'autonomie : les droits de propriété

Pour donner corps à l'axiome d'autonomie, il fallait trouver un mécanisme qui permette de sauvegarder la liberté, à l'origine d'une « dynamique économique favorable à tous », tout en se protégeant des excès, notamment du gaspillage, que pourraient générer des désirs débridés. C'est ce que permettent les droits de propriété.

Quand on parle de propriété, on parle d'abord de ce qui nous appartient en général, *property* en anglais, ou des biens spécifiques sur lesquels on a un droit reconnu, *ownership* en anglais. Pour les êtres humains, le droit de propriété, *property right*, comprend « leurs vies, leurs libertés, leurs biens⁴ ». Le droit de propriété est essentiel, parce qu'il permet de contraindre les désirs de chacun à ce qui lui appartient en propre. Il est le fondement de l'accord social et, par extension, des comportements « civilisés ».

Il y a eu beaucoup de débats pour déterminer si ce droit est *naturel*, selon l'affirmation de Locke, ou *s'il* est simplement, comme le voulait Rousseau, une *convention* entre les hommes. La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que (article 1) « les hommes naissent libres et égaux en droits », que (article 2) les « droits naturels et imprescriptibles de l'homme [sont] la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » et que (article 17) « la propriété est un droit inviolable et sacré ».

La propriété est aussi liée à la rareté. Qu'ils créent la rareté, comme le supposait Rousseau ou l'affirmait Proudhon, ou qu'ils soient nécessités par celle-ci, comme le veulent les libéraux, les droits de propriété sont à la base du libéralisme économique moderne. En fait, c'est seulement à partir de la deuxième moitié du xx^e siècle que les droits de propriété sont conçus comme *outils d'analyse*. C'est, semble-t-il, à l'université de Chicago que le mouvement est lancé. Les grandes contributions académiques, notamment celle du prix Nobel Coase, paraissent dans les années 1960 et 1970. Sous l'impulsion du conservatisme thatchérien et reaganien, l'Europe suit un peu plus tard.

Les droits de propriété, qui situent l'individu dans l'espace, ont trois attributs essentiels :

1. ils sont *subjectifs* : « Seule une personne peut se voir investie du droit sacré à la pleine propriété » (Lepage, 1985) ;
2. ils sont *exclusifs* : deux individus ne peuvent posséder simultanément un même bien ;
3. ils sont librement *cessibles*.

4. Selon Locke, *Second traité sur le gouvernement civil*.

Depuis le droit romain, on considère que la propriété est le droit à l'utilisation du bien possédé (*usus*), le droit de bénéficier des fruits qu'il peut générer (*fructus*) et le droit de le transmettre à d'autres, de le vendre et de le détruire (*abusus*). Les droits de propriété obéissent à une logique de marché et sont régulés par elle. Bien entendu, il faut une bonne définition de ces droits, avec un rôle essentiel pour l'État. Les droits de propriété sont alors des régulateurs fondamentaux du fonctionnement du marché. Gomez (1996) affirme ceci :

1. La propriété est un vecteur de marquage des individus [...] elle assigne à chacun un capital matériel à partir duquel il peut agir sur le marché. « Désirer ou non » se traduit par « posséder ou non des objets d'échange ». Le vouloir s'assagit en un avoir.
2. La propriété est un vecteur de découpage de l'espace social. Le marché réunit en permanence ce que la propriété sépare. Seule cette séparation permet l'échange, et donc la réallocation des ressources par le marché.

L'entreprise peut aussi être conceptualisée par le biais des droits de propriété, puisqu'on peut considérer que cette collection de droits échangés est aussi une réponse à la défaillance du marché, notamment dans les situations où le marché ne peut distinguer les contributions individuelles de l'effort collectif.

Ainsi, les droits de propriété rendent possible le fonctionnement du marché. Mais alors, dans quels cas est-il préférable de choisir l'organisation plutôt que le marché ? C'est ce que la théorie des coûts de transaction va permettre.

2.2. Les coûts de transaction : prendre en compte le temps des échanges

Comme les échanges ne sont pas « instantanés », le marché ne peut pas réguler toute l'activité économique. Il nous faut alors parler plutôt de transactions. « Les coûts de transaction posent le problème de l'organisation économique comme un problème de contractualisation » (Williamson, 1996, p. 39). Les organisations, qui peuvent alors se substituer au marché, comme l'a montré Coase (1937), apparaissent comme des nœuds de contrats.

Les droits de propriété adoucissent un peu l'hypothèse d'autonomie des individus. La théorie des coûts de transaction est basée sur un relâchement de la théorie de la rationalité, remplacée par la rationalité limitée de H.A. Simon (1990 ; 1991). À cause de la durée des échanges, l'ambition cognitive des décideurs est forcément réduite. Ils ne peuvent prendre en compte tout ce qui peut se passer dans le futur et ils sont obligés de se contenter de solutions approximatives.

À cause de cette imperfection dans le traitement de l'information, provoquée par la durée des échanges, il peut y avoir « opportunisme » de la part des acteurs dans le processus de décision. Opportunisme signifie : « une recherche d'intérêt personnel qui comporte la notion de tromperie » (Williamson, 1996, p. 70). En effet, les individus en cause peuvent :

1. ne pas révéler des informations défavorables lorsqu'ils contractent ; c'est l'opportunisme *ex ante*, selon Williamson, ou encore l'information cachée, *adverse selection* ; ou
2. se comporter de manière négligente dans la réalisation du contrat ; c'est l'opportunisme *ex post*, selon Williamson (1996), ou encore le risque caché, *moral hazard*.

Ainsi, la théorie des coûts de transaction introduit le soupçon comme un des moteurs de l'économie. Elle amène aussi à un relâchement de l'axiomatique traditionnelle. Le temps des transactions présente à la fois des incertitudes et des irréversibilités. De plus, il nous faut tenir compte de la spécificité des actifs, qui offre une inertie supplémentaire, forçant une relation contractuelle plus durable. La théorie des coûts de transaction nous amène ainsi progressivement à des outils qui permettent de déterminer comment choisir entre marché et contractualisation durable, ou d'expliquer les choix qui sont faits.

L'incertitude de la transaction est touchée à la fois par la fréquence des contacts et par la spécificité des actifs. Plus le nombre de contacts nécessaires à la transaction est élevé, plus il y a dépendance et, ainsi, risque de conséquence négative en cas de défaillance de l'autre, notamment par opportunisme. Par ailleurs, plus les actifs sont spécifiques, c'est-à-dire plus leur usage est confiné, sous peine de perte de valeur, à des circonstances ou à des espaces déterminés, plus les parties ont besoin les unes des autres.

Les coûts de transaction fournissent ainsi un outil d'analyse pour prévoir quelles seront les institutions les moins coûteuses (en coûts de transaction), compte tenu des caractéristiques des actifs et de la nature de l'environnement. À titre d'exemple, l'étude contractualiste, basée sur les coûts de transaction, explique les choix qui peuvent être effectués entre faire soi-même, sous-traiter ou acheter sur le marché. L'analyse des firmes devient normative.

Si on considère la firme, l'analyse permet de réduire les coûts de transaction, notamment lorsque les actifs sont précis et que le besoin pour le produit ou service (donc, pour le contrat) est récurrent. Inversement, le marché est plus approprié lorsque les actifs sont peu spécialisés, puisqu'il s'agit de produits ou d'équipements standards, et que les relations commerciales sont occasionnelles. L'arbitrage entre le marché et l'entreprise se fait aussi en tenant compte des coûts d'organisation qui, bien entendu,

sont croissants pour l'entreprise lorsque la fréquence des relations avec l'extérieur s'accroît. En fait, on peut même dire que les coûts d'organisation sont des coûts de transaction internes. On a en effet toujours à déterminer si on fait soi-même, avec son personnel régulier, ou si on fait faire, en achetant à l'extérieur des heures de travail temporaire.

Gomez donne des exemples intéressants pour montrer comment ces choix sont faits pour les contrats de travail. Ainsi, si les spécialités des travailleurs sont faibles, le marché peut être la meilleure solution de contractualisation. On a alors recours au travail temporaire, comme dans l'agriculture ou le bâtiment. Lorsque les travailleurs possèdent un savoir-faire spécialisé dont l'utilisation est rare, on est plutôt amené à des contrats de mission, comme lorsqu'on recrute un consultant. Lorsque l'utilisation de la force de travail est récurrente, mais l'actif moyennement spécifique, on peut avoir recours à une contractualisation bilatérale, comme dans le travail à façon ou la sous-traitance. Finalement, le salariat s'impose lorsque la spécialisation des travailleurs est forte et l'activité récurrente.

Ce même raisonnement est utilisé pour discuter des structures les moins coûteuses : c'est là que le travail de Chandler et celui de Caves se rejoignent. Lorsque la taille de l'organisation augmente, la quantité d'informations à transmettre entre travailleurs augmente de manière exponentielle. De même, les coûts d'organisation dépassent rapidement les coûts de transaction, lorsque cette circulation de l'information est réalisée par ajustements mutuels. La hiérarchie apparaît alors comme une forme d'organisation efficace. En s'appuyant sur Chandler, Williamson montre que les structures les plus populaires s'expliquent facilement en prenant en considération les coûts de transaction et les coûts d'organisation.

Ainsi, la structure en U (unifiée), la structure fonctionnelle centralisée de Chandler, est très efficace tant que la taille de l'entreprise reste modeste et que les activités sont standardisées. Cependant, la centralisation engendre de l'inefficacité lorsque la taille augmente, en poussant l'opportunisme à des niveaux plus bas. La nécessité du contrôle augmente de manière indue les coûts d'organisation. Cela peut amener alors l'évolution vers une structure en H (*holding*). Le centre ne garde que les choix stratégiques et financiers, et laisse les choix opérationnels aux filiales. Cependant, dans ce cas aussi, il peut y avoir des comportements autonomes de la part des filiales qui soient dommageables pour l'ensemble. Cela facilite l'émergence de la structure M (multidivisionnaire), décentralisée, mais comportant des activités centrales de coordination.

En guise de conclusion à cette section, on peut dire que la théorie des droits de propriété suggère que la forme de propriété idéale et la plus efficace est la propriété privée. L'entreprise s'explique par la rémunération du propriétaire, de façon à ce qu'il soit tenté d'organiser efficacement la

production. La séparation de la propriété et de la gestion se justifie par les coûts de transaction. «La capacité de gestion nécessite une accumulation d'expérience, de savoir-faire ou de connaissance [...] un *actif spécifique* que l'on peut acheter sur le marché [...] le propriétaire a intérêt à faire faire lorsque la complexité de l'activité, les techniques nécessaires à la gestion deviennent si spécifiques qu'il lui serait trop coûteux de les pratiquer lui-même. Il est plus efficace de se lier contractuellement à des salariés spécialistes qui gèrent au nom du propriétaire. Celui-ci minimise alors ses coûts en ne contrôlant que les résultats présentés par les gestionnaires» (Gomez, 1996, p. 97). Les conséquences de cette séparation nous conduisent à la théorie de l'agence.

2.3. Contrôle et transparence: la théorie de l'agence

«On dira qu'une relation d'agence s'est créée entre deux ou plusieurs parties lorsqu'une de ces parties, désignée comme l'agent, agit comme représentant de l'autre, désignée comme le principal, dans un domaine décisionnel particulier» (Ross, 1973, p. 134). Selon Jensen et Meckling (1976, p. 308), peu importe qui est agent ou principal, la relation est consécutive à tout contrat. Chaque acteur peut être à la fois agent et principal.

Au cœur de la relation d'agence se trouvent les questions d'opportunisme. Celui-ci est rendu possible du fait de l'asymétrie d'information, comprenant la possibilité d'information cachée (*adverse selection*) et de risque caché (*moral hazard*). Comme on n'est jamais sûr que le mandataire va gérer le bien du mandant au mieux des intérêts de ce dernier, il faut mettre en place un système de contrôle. L'agent calcule en fonction de ses intérêts, et le problème du principal est de construire autour de lui un contexte qui lui permette de préserver ses intérêts tout en travaillant dans l'intérêt du principal. De manière symétrique à la théorie des coûts de transaction, qui partait de l'opportunisme pour déduire les différentes formes de contrats, la théorie de l'agence part des contrats et examine les possibilités d'opportunisme dans leur exécution afin de pouvoir les gérer.

L'entreprise est par nature un nœud de contrats entre un grand nombre d'associés (*stakeholders*), notamment les salariés, les dirigeants, les propriétaires, les prêteurs, les clients, les fournisseurs et l'État. Elle est alors potentiellement un foyer très actif d'opportunisme. En particulier, on peut assister à des divergences entre propriétaires et gestionnaires, à des divergences entre gestionnaires et même, dans certains cas, à des divergences entre propriétaires. Pour coordonner les intérêts, et ainsi pour contraindre l'opportunisme, on peut utiliser le marché comme moyen de révélation de l'information ou employer un mécanisme ad hoc, comme le conseil d'administration.

Il en résulte alors des coûts d'agence. Ces coûts peuvent s'interpréter comme des coûts d'organisation ou de transaction internes. Ils sont dus aux difficultés de contrôle du transfert de l'information entre les associés. Les coûts d'agence soutenus par les deux parties peuvent être résumés comme suit :

1. des coûts de surveillance (*monitoring expenditures*), soutenus par le principal, pour la gestion de l'information, la surveillance et l'incitation pour la bonne exécution du contrat ;
2. des coûts d'obligation (*bonding expenditures*), soutenus par l'agent pour signaler la bonne exécution du contrat. Cela n'exclut pas l'opportunisme, mais le contraint ;
3. la perte résiduelle (*residual loss*), constituée par ce qu'aurait gagné chaque partie à ne pas contracter avec l'autre.

On peut optimiser le coût de l'agence en considérant que le principal subit deux coûts : celui de la surveillance et la perte résiduelle due à la gestion par l'agent, tandis que l'agent subit des coûts d'obligation, mais reçoit une rémunération et peut bénéficier d'une partie des pertes résiduelles du principal. Le marché, en particulier le marché financier, permet de porter un jugement sur l'état des divergences d'intérêts, et donc de trouver un équilibre acceptable. Le marché de l'emploi, parce qu'il exerce des jugements sur les dirigeants, permet d'accroître la compétition entre eux et ainsi de réduire l'importance des coûts d'agence. Pour contrer les effets du marché, les dirigeants peuvent pratiquer ce qu'on appelle l'enracinement, c'est-à-dire l'accroissement du degré de nécessité de leur intervention (savoir-faire et capacités managériales) par le développement d'actifs spécifiques. Cela peut se faire à la fois par des moyens organisationnels (influence sur les membres déterminants de l'organisation) ou par des moyens marchands (influence sur des partenaires externes importants).

La gouvernance est donc l'organisation des rapports entre le propriétaire et le gestionnaire qui permet de minimiser l'opportunisme à un coût de surveillance raisonnable. Le mécanisme de contrôle le plus important, suggéré par la théorie de l'agence et aujourd'hui considéré comme naturel, est donc la mise en place d'un conseil d'administration. Le conseil d'administration consiste en un mécanisme favorisant l'échange entre les parties prenantes. Il permet :

1. un contrôle et une ratification des décisions ;
2. une communication de l'information à tous les partenaires représentés.

La participation au conseil d'administration a une valeur politique importante dans le gouvernance de l'entreprise. C'est ainsi que la norme de bon management suggère que le conseil d'administration soit indépendant des managers. Il doit aussi être indépendant d'un propriétaire

en particulier. C'est pour cela que la théorie de l'agence défend l'hypothèse que la propriété est dispersée, donc qu'aucun propriétaire ne peut influencer indûment le conseil d'administration. Malheureusement, la propriété est souvent concentrée dans la réalité, même aux États-Unis. La recherche sur l'influence des propriétaires est venue compléter la théorie de l'agence initiale et révèle que le deuxième problème d'agence est celui des rapports entre propriétaires (La Porta, López-de-Silanes et Shleifer, 1999). Si des règles ne sont pas émises, certains propriétaires peuvent influencer le management au détriment des autres. Les travaux plus récents ont confirmé que la répartition de la propriété permet de prévoir l'orientation stratégique de la firme (Sur, 2009).

Ainsi, la théorie de l'agence est la troisième composante de la construction libérale: l'entreprise contractualiste est un lieu d'extraction d'information, de contrôle et de surveillance, en cohérence avec les deux autres éléments du modèle, les droits de propriété et les coûts de transaction. Mais, comme le dit Gomez (1996, p. 136):

Cette dernière étape du modèle contractualiste est [...] partiellement inquiétante. Elle fonde en effet le principe d'une société de la suspicion. La question semble se répéter de problème d'agence en problème d'agence: qui contrôle qui? C'est-à-dire: comment se pratique la révélation de l'information cachée? L'interrogation est sans fin, parce qu'elle rebondit toujours sur un nouveau problème d'opportunisme, inscrit dans la logique individualiste et libérale du modèle.

Récemment, la crise financière a montré que les comportements opportunistes pouvaient avoir des conséquences considérables. Les managers peuvent aller dans des directions légalement et éthiquement condamnables et servir leurs intérêts sans se préoccuper des propriétaires ni des effets sur les autres communautés de référence, comme les employés, les clients, les fournisseurs, les sociétés et communautés sociales environnantes, etc. Cela a remis à l'ordre du jour des théories de gouvernance qui étaient jusque-là marginales, comme la théorie du Bon Pasteur⁵ (Block, 1993). Cette théorie prétend que l'alliance entre gestionnaires et propriétaires peut se faire non seulement au détriment des propriétaires, mais aussi de la société en général. Il faut donc mettre l'accent non pas sur les récompenses que peuvent recevoir les gestionnaires en servant exclusivement les propriétaires actionnaires, mais sur leurs valeurs et leur attachement à la société et ses différentes composantes. La théorie de la gouvernance est aujourd'hui arrivée à un tournant important. Les fondements mêmes de la théorie et ceux du marché qui lui sont associés sont mis en cause. C'est pour cela qu'on parle de repenser le capitalisme. Ces défaillances

5. *Stewardship* est ici traduit par comportement du Bon Pasteur (à la suite d'une suggestion de Roger Lanoue).

du système de gouvernance sont accentuées par la complexité. La section suivante permettra de mieux comprendre les enjeux de fonctionnement liés à la gouvernance.

3. LA GOUVERNANCE COMME SYSTÈME COMPLEXE⁶

Comme on l'a vu, la gouvernance a été largement dominée par la théorie de l'agence et les hypothèses qui la sous-tendent. Etzioni (1988) souligne que les individus, dans cette perspective, sont considérés comme des opportunistes et maximisateurs, utilisant le système juridique comme la norme qui régit leurs liens (*binding norm*). Cette perspective mène à des relations caractérisées par le court terme, alors que les relations à long terme sont plutôt gouvernées par des contrats sociaux (Macneil, 1980). Par conséquent, les contrats qui relient les dirigeants à l'organisation sont souvent établis dans un sens purement économique. De plus, l'idée selon laquelle les individus concernés sont des *êtres humains* ayant des *obligations sociales* et dont les décisions peuvent être basées sur la *solidarité* et la *confiance* s'y trouve sous-estimée (Huse, 2003).

Il serait utopique de vouloir redéfinir les contrats entre les dirigeants et l'organisation en substituant la conception économique par la conception sociale, comme le propose Huse. Il est probablement plus raisonnable de prendre simultanément les deux dimensions en considération et de les équilibrer en tenant compte de la situation de gouvernance visée. Les conceptions de la gouvernance doivent prendre en compte ces nouvelles dimensions, afin de redéfinir les relations contractuelles de l'organisation avec son personnel en général et son personnel stratégique en particulier.

3.1. Les niveaux de management qui touchent la gouvernance

La gouvernance dans les grandes entreprises complexes est étroitement liée aux défis de management des entreprises complexes, qui couvre trois niveaux (Hafsi, 1985; Thompson, 1967): 1) **niveau institutionnel**: choix de stratégies globales; approbation finale des décisions; design des formes structurelles qui renforcent la stratégie globale; 2) **niveau de médiation**: révision et modification des plans stratégiques soumis par les unités d'affaires; ajustements des plans corporatifs en tenant compte des limites qui caractérisent les sous-unités; sélection des possibilités d'investissement les plus prometteuses émanant des sous-unités afin de les soumettre au

6. Cette section s'inspire en partie du travail de Kamal Bouzinab (2005).

niveau institutionnel; design des sous-structures et procédures qui facilitent la planification et les opérations, coordination des besoins des sous-unités et du siège; 3) **niveau d'initiation**: formulation et implantation des plans stratégiques; proposition de projets d'investissement au niveau managérial; formulation des structures associées aux besoins des sous unités (voir figure 1.1 pour un résumé).

Généralement, les entreprises de grande taille qui œuvrent dans des domaines diversifiés ont tendance à séparer rigoureusement les responsabilités et les attributions de chaque niveau, et les frontières, au moins formellement, sont généralement, bien établies. Sur le plan informel, il en va autrement. Selon Barnard (1938), l'organisation informelle provient de l'organisation formelle et l'alimente. Elle engendre des habitudes, des mœurs, des normes sociales et des idéaux, qui sont souvent distincts de

FIGURE 1.1

LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE LA GOUVERNANCE

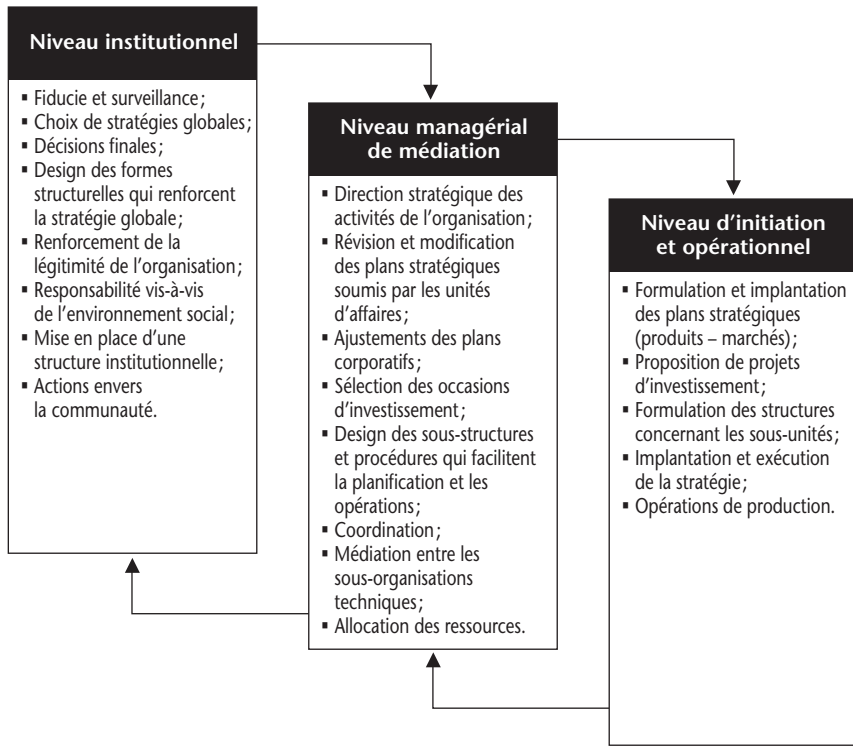
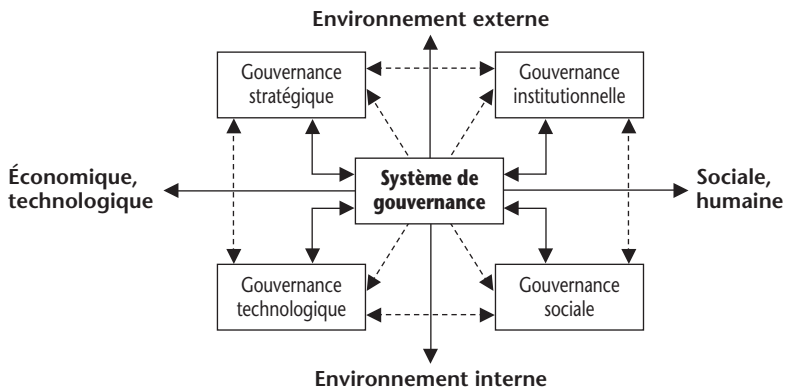


FIGURE 1.2

SYSTÈME DE GOUVERNE COMPLEXE ET MULTIDIMENSIONNEL

Source : Bouzinab (2005).

ceux issus des organisations formelles. Le système de gouvernance doit aussi reconnaître ces forces informelles et les canaliser afin de renforcer la stratégie globale et d'assurer la bonne conduite des affaires.

Sur cette base, Bouzinab (2005) propose alors que la gouvernance, vue comme un système complexe, devrait être appréhendée en utilisant quatre dimensions (voir figure 1.2) : 1) interne, 2) externe, 3) humaine, 4) économique (ou technologique) (Huse, 2003 ; Macneil, 1980 ; Thompson, 1967). Pour que le système de gouvernance soit en équilibre, il faut veiller à une synchronisation permanente entre ces quatre composantes de base (figure 1.2). Il en résulte quatre aspects dans la mise en place d'un système de gouvernance (stratégique, technologique, social et institutionnel). Les pressions perturbatrices peuvent se manifester par le biais de contingences multiples, aussi bien internes qu'externes à l'organisation. Il est alors essentiel de les identifier et de minimiser leurs répercussions sur le système de gouvernance (Thompson, 1967).

3.2. Des recommandations concrètes

L'attitude des administrateurs et leur degré d'implication dans l'organisation ont une grande importance dans le domaine de la gouvernance. En effet, cette question touche directement le pouvoir et les rôles impartis aux managers. Elle risque de créer un dédoublement de tâches et de responsabilités, ce qui peut prêter à confusion et déboucher sur des conflits de

pouvoir, en engendrant des tensions antagonistes néfastes pour l'organisation tout entière. Il en est donc résulté de nombreuses prescriptions pratiques, comme le montrent les exemples ci-dessous.

Récemment, le Conférence Board du Canada – CBC (2002) a proposé six principes sur lesquels se base la gouvernance. Ces principes, inspirés des meilleures pratiques recensées dans différents secteurs, parmi différents types d'organisations et à l'échelle mondiale, se résument comme suit: 1) **leadership et intendance**: assurer l'orientation et la planification stratégiques, planifier la succession, surveiller la gestion du risque et la mise en place du contrôle interne; 2) **renforcement et responsabilité**: déléguer des pouvoirs, des responsabilités, établir des mécanismes efficaces de reddition de comptes; 3) **communication et transparence**: déterminer les flux d'information, remettre des rapports aux actionnaires et aux autres parties prenantes; 4) **service et équité**: donner l'exemple en matière de responsabilité sociale, fournir un leadership éthique, promouvoir la durabilité de l'environnement; 5) **réalisations et mesure de performance**: orienter et surveiller le management; sélectionner les mesures de performance de l'entreprise; évaluer le conseil d'administration, le CEO et les administrateurs; 6) **apprentissage et croissance continue**: promouvoir la culture d'innovation et de changement, sélectionner et former les administrateurs, les hauts dirigeants et les employés.

Selon le CBC, le système de gouvernance doit insister sur l'application de ces 6 principes afin d'assurer une performance organisationnelle durable.

The Business Roundtable (cité dans Monks et Minow, 1995), qui représente les grandes compagnies américaines, définit les fonctions du conseil d'administration comme suit:

- sélectionner, évaluer et remplacer si nécessaire le CEO; déterminer la compensation du management et assurer la planification de la succession;
- réviser et approuver (quand c'est nécessaire) les objectifs financiers, les grandes stratégies et les plans de la compagnie;
- fournir des conseils à la haute direction;
- sélectionner et recommander aux actionnaires des candidats au conseil d'administration; évaluer les processus et la performance du conseil;
- réviser les systèmes afin de les adapter aux lois et règlements en vigueur.

Pour sa part, The American Law Institute (cité dans Monks et Minow, 1995) définit les fonctions principales du conseil d'administration comme suit:

- sélectionner, évaluer et révoquer au besoin les hauts dirigeants;

- surveiller la conduite des affaires de l'entreprise, notamment la gestion des ressources, et veiller à ce qu'elle contribue à l'amélioration des gains pour les actionnaires, dans les limites fixées par la loi et par les considérations éthiques, et à l'octroi de ressources raisonnables pour des causes humanitaires et sociales;
- réviser et approuver les plans et les actions que les administrateurs et les hauts dirigeants considèrent comme majeurs ainsi que tous les changements opérés en vertu des principes comptables;
- garantir les autres fonctions prescrites par la loi ou d'autres clauses corporatives.

Dans une perspective encore plus large, Vance (1983) propose 29 tâches réparties sur quatre catégories de responsabilités : 1) contrôle et surveillance du management ; 2) prescriptions juridiques ; 3) protection des intérêts des parties prenantes (*stakeholders*) ; et 4) promotion des droits des actionnaires.

Il est intéressant de noter ici que la catégorie concernant « les intérêts des parties prenantes » – qu'on ne trouve d'ailleurs pas dans les autres définitions – regroupe, selon l'auteur, des tâches telles que les suivantes : orienter la qualité des produits ; veiller à l'amélioration de la qualité des conditions de travail pour les employés ; réviser les politiques et les pratiques de travail ; améliorer le climat avec les clients ; maintenir un haut niveau de relations avec la communauté ; utiliser son influence pour améliorer les contacts gouvernementaux, professionnels et éducatifs ; et, enfin, maintenir une bonne image publique.

Ce que la réflexion sur les systèmes de gouvernance suggère est que la complexité nécessite trois choses importantes : 1) l'application de démarches systématiques de nomination des administrateurs pour assurer l'indépendance des gestionnaires ; 2) la mise en œuvre de mesures qui permettent un suivi adéquat malgré la complexité ; 3) le développement de relations de coopération entre les gestionnaires et les administrateurs pour faciliter la résolution des conflits. Nous allons voir que les difficultés d'application de ces recommandations diffèrent selon la nature du propriétaire.

4. L'ÉTAT ET L'ENTREPRISE

En fait, c'est la théorie du Bon Pasteur (*Stewardship Theory*) qui a dominé le développement du secteur public. Le service au public a été la philosophie dominante de la fondation de l'État moderne. C'est cela qui explique et justifie que les personnes qui se mettent au service des autres ne soient pas rémunérées selon les taux du marché. L'intérêt personnel est subordonné aux intérêts de la communauté qu'on veut servir. Il en résulte alors

des comportements différents qui valorisent plutôt la reconnaissance communautaire et l'équilibre de la société dans son ensemble. Mais l'État n'a pas non plus échappé à l'évolution vers la philosophie «managérialiste», qui valorise la contribution et la créativité personnelles, même si cela peut entrer en conflit avec le service à la communauté. C'est ainsi que les salaires dans le secteur public ont évolué dans le même sens que ceux du secteur privé, quoique moins ostensiblement. Cette évolution a tout de même un mérite, celui de mettre l'accent sur l'importance du fonctionnement organisationnel pour la réalisation efficace des services que l'État produit et rend à la communauté. C'est cette perspective organisationnelle que nous adoptons pour apprécier les différences entre le public et le privé.

Tous les théoriciens du management des sociétés d'État admettent que la question des relations entre l'État et l'entreprise dont il a la propriété détermine largement le comportement de l'entreprise. On peut affirmer que l'État constitue le premier environnement pertinent de l'entreprise d'État. Les recherches montrent que ces relations passent par trois grandes phases. 1) La première est une phase de coopération, qui suit la création de l'entreprise, où les deux entités sont tellement intégrées qu'on ne les distingue pas très bien. Dans cette phase, les gestionnaires de l'État et de l'entreprise partagent les mêmes objectifs, les mêmes valeurs et il s'agit parfois des mêmes personnes. À titre d'exemple, les premiers dirigeants de l'Union générale du pétrole (UGP), qui deviendra la société Elf Aquitaine, étaient tous des dirigeants de la Direction des carburants du ministère français de l'Énergie. 2) La deuxième phase en est une de confrontation, lorsque l'entreprise a un noyau technologique bien établi et qu'elle tente de le protéger des interventions, généralement instables et perturbatrices, des dirigeants politiques. Cette phase est la plus commune. Elle est aussi la plus difficile pour le fonctionnement de l'entreprise d'État. Chaque fois que les relations entre État et entreprise d'État sont décrites, on y retrouve des conflits d'intensité variable. Anastassopoulos (1980), un des premiers théoriciens sur le sujet, voyait les rapports comme étant toujours marqués par le conflit. À son sujet, lui dont le regard sur les entreprises d'État françaises était aiguisé, on peut faire l'hypothèse qu'il avait surtout observé la phase de confrontation. 3) Parfois, une troisième phase apparaît lorsque le gouvernement propriétaire se détache de l'entreprise et la laisse fonctionner sans intervention autre que celle liée à la distribution des profits, considérée comme normale pour un propriétaire. Cette phase suggère la privatisation si aucun mandat social ne justifie plus le maintien ou la légitimité de la propriété de l'État, ou encore si l'intérêt public initial peut être géré autrement ou devient caduc. Avant leur privatisation, Air Canada (transport aérien), Elf Aquitaine (pétrole), Hachette (médias) et le Canadien National (chemin de fer) étaient des entreprises autonomes. Aujourd'hui, avec l'évolution de la philosophie de gestion par l'État (voir les travaux

de la commission Blanc⁷) et la croyance que l'entreprise ne peut être efficace sans autonomie, les entreprises sont beaucoup plus autonomes. On pourrait penser que, pour la plupart d'entre elles, il s'agit là de la phase terminale dans les rapports avec l'État.

C'est dans la phase de confrontation que la politisation prend ses formes les plus dommageables. Les interventions des politiciens peuvent alors réduire considérablement la capacité d'action de l'entreprise. La situation des entreprises d'État en Europe dans les années 1970 et 1980, ainsi que celle aujourd'hui dans les pays en développement troublés, comme l'ont été les pays du Maghreb, est typique. L'entreprise est prise au piège de la politique et est souvent paralysée ou du moins fortement affaiblie. C'est surtout pour prévenir une telle situation que les questions de gouvernance prennent tout leur sens. Comme l'ont argumenté Hafsi et Koenig (1988) et plus récemment Bernier (1989), la phase d'autonomie est souvent instable et il y a, sous la pression des événements et de l'opinion publique, des retours à la confrontation. Cela s'est produit en particulier pour Hydro-Québec, comme l'a défendu Bernier (1989).

Comme l'État est l'environnement de l'entreprise et qu'il détermine son comportement stratégique, on peut prévoir que la confrontation est la situation la plus commune et qu'il faut veiller à gérer cette confrontation. Celle-ci met en scène les aspects de management de l'entreprise face à ses obligations socioéconomiques et face à ses concurrents ainsi que les aspects politiques portés par les acteurs de l'État. La gestion de cette interface management-politique est au cœur de la bonne gouvernance des entreprises d'État. Examinons cela de manière plus générale.

5. LES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR PUBLIC ET LEURS EFFETS SUR LA GOUVERNANCE : L'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DANS LE PROCESSUS MANAGÉRIAL

5.1. Caractéristiques du secteur public et gouvernance

L'État est le représentant de la population ; celle-ci élit le gouvernement, selon sa capacité à bien la représenter. L'opinion publique a donc une influence considérable sur la volonté gouvernementale à intervenir dans le fonctionnement de l'entreprise d'État. L'un des facteurs considérés comme cruciaux dans le comportement de l'État est la gestion des fonds publics. L'argent dont dispose l'État n'est pas le sien. C'est celui de la

7. Le document de la commission est intitulé *L'État stratège* et a été publié en 1996 par la Documentation française, Paris.

population et l'État est garant de son utilisation selon des normes raisonnables. Toute la philosophie de fonctionnement de l'État gravite autour des méthodes utilisées pour garantir la meilleure utilisation des ressources disponibles.

En ce qui a trait au fonctionnement de l'État, les représentants de la population sont obligés de confier les activités à des agents, fonctionnaires de ministères, cadres d'organismes publics et gestionnaires d'entreprises d'État en leur laissant les marges de manœuvre qui permettent l'utilisation du savoir-faire et de l'expertise dans la prise de décision. On doit au même moment mettre en place des mécanismes de contrôle qui font en sorte de garder les agents honnêtes. Pour garantir la bonne utilisation des ressources, Simon (1990) affirme qu'il faut influencer les décisions des agents de manière à ce qu'ils servent les intérêts des principales personnes concernées (la population représentée par le gouvernement). Cette influence est surtout indirecte et se fait de manière similaire dans les secteurs public et privé. En général, on considère que les grands instruments sont les suivants: 1) la définition des objectifs (y compris leur déclinaison par la planification aux multiples niveaux de la hiérarchie et la communication de l'objectif aux niveaux concernés); 2) la structure organisationnelle et les systèmes de gestion qui lui sont liés (mesure, évaluation, contrôle); 3) les stimulants matériels; et 4) les stimulants idéels (Barnard, 1938; Séguin, Hafsi et Demers, 2008)⁸.

Mais le système d'État est assorti de valeurs, notamment de l'importance du service envers le public et de l'intégrité dans l'utilisation des ressources. Ces valeurs, des idéaux, ont traditionnellement eu plus d'importance que l'utilisation efficace des ressources. Ainsi, les objectifs se sont mués en mandats, ce qui est bien, au risque de devenir relativement rigides, non discutables par l'agent, ce qui est beaucoup moins bien. Il a fallu trente ans de débats en France et autant ailleurs en Europe et au Canada pour que le principe d'un contrat négocié entre gestionnaires et État soit considéré comme acceptable (Koenig, 1997). De même, la structure a aussi mué vers une formule encore plus rigide, fonctionnelle, centralisée et bureaucratique, basée sur l'importance de la règle et de son application. La règle a ainsi pris plus d'importance que l'efficacité du fonctionnement. Les stimulants matériels ont été considérés comme une dérive par rapport à la philosophie du secteur public. Le fonctionnaire travaillait pour l'État comme on travaille pour une église, sans chercher son intérêt personnel. En retour, l'État garantissait la sécurité de l'emploi. Ce modèle est vieux comme le monde. Les empereurs chinois ont en fait le cœur de leur système. Ce n'est que récemment qu'il est apparu comme

8. Une proposition plus contemporaine se trouve dans Séguin, Hafsi et Demers (2008).

raisonnable d'admettre des méthodes d'évaluation et de récompense similaires à celles du privé, mais à condition que l'importance des récompenses ne mette pas en cause les valeurs de base.

Dans les rapports entre les représentants de l'État et les entreprises d'État, il y a toujours eu des difficultés quant aux interprétations des normes de fonctionnement. Les dirigeants des entreprises, plus proches de la réalisation, ont souvent défendu l'idée d'un fonctionnement efficace (Hafsi, 1984; Hafsi et Demers, 1989). Par contraste, les représentants de l'État, plus proches de la norme de fonctionnement de l'État, ont souvent défendu l'importance de l'intégrité. Dans le système de gouvernement parlementaire britannique de Whitehall, les hauts fonctionnaires et les hauts dirigeants d'entreprises d'État ne sont même pas autorisés à prendre des initiatives entrepreneuriales. Seuls les politiciens en ont l'incontestable légitimité.

L'évolution récente a donné plus d'autonomie aux dirigeants d'entreprises et d'organismes relevant du secteur public, mais a aussi laissé aux politiciens la légitimité de l'intervention. Cette évolution a également posé de manière plus difficile le problème de la gouvernance de ces rapports. Le principal, représenté par le politicien, crée une situation difficile à gérer s'il intervient sans retenue pour influencer l'agent. Celui-ci ne se sent plus responsable du résultat. Le représentant du principal étant là pour une courte période, il ne sera pas là lorsque les résultats apparaîtront. Le représentant du principal suivant sera obligé d'assumer les interventions du précédent et de faire la même chose pour se rattraper. Les expédients prennent le dessus sur le management des organisations publiques. Dans ce cas, l'interface entre le politique et le managérial est dominée par le politique.

Les débats qui ont suivi, dans les années 1970, le rapport de Lord Morrison en Grande-Bretagne, puis de Nora en France et du Privy Council au Canada, parmi d'autres, ont mis en évidence le problème et suggéré que les rapports devaient être mieux structurés, se fonder sur un contrat négocié au départ et sur la base duquel les responsables des organisations étatiques seraient jugés. Cela fut accepté en principe. La réalité est que la lutte a pris des formes différentes, plus subtiles, ce qui se vérifie, comme nous le verrons, dans le cas d'Hydro-Québec.

Les rapports, entre les dirigeants d'organisations de l'État et les politiciens ou leurs représentants, sont des rapports de pouvoir. Les dirigeants d'entreprises d'État, par exemple, sont nommés, évalués et récompensés ou révoqués par les politiciens. La réussite des politiciens est aussi dépendante de la qualité du travail réalisé par les dirigeants d'entreprises. Il en résulte donc une négociation permanente, inconfortable entre le politique et l'administratif; mais c'est aussi cette négociation qui peut mener à une meilleure performance sociétale.

L'expérience des entreprises publiques montre que la meilleure des gouvernances ne peut être décrétée. La gouvernance est un effort d'ajustement entre des intérêts et des sensibilités qui sont tous légitimes. D'un côté, il est légitime pour les représentants de l'État de veiller à l'utilisation optimale des ressources pour mieux servir le public. De l'autre, il est légitime pour les managers des entreprises et les organismes de l'État d'exiger plus d'autonomie pour pouvoir prendre les décisions les plus appropriées et garantir la meilleure performance possible relativement à l'utilisation des ressources et à la qualité des services rendus. La réconciliation entre ces exigences légitimes est le résultat d'un effort constant pour maintenir un équilibre par nature instable. Après avoir comparé les pratiques des pays membres, les chercheurs de l'OCDE ont fait des recommandations qui sont résumées en annexe à ce chapitre. En ce qui a trait à l'examen de la gouvernance des entreprises d'État et, en particulier, à celui des pratiques d'Hydro-Québec, nous prêterons une attention spéciale à l'histoire de cette gestion inconfortable entre le managérial et le politique et nous tenterons de dégager les leçons qui peuvent être utiles à toutes les entreprises et organismes autonomes de l'État.

5.2. Les régimes de gouvernance

Dans un travail de réflexion intéressant, Enjolras (2005) a proposé une typologie qui permet de replacer le secteur public dans une perspective plus large. Comme l'indique le tableau 1.1, il propose quatre régimes de gouvernance: 1) la gouvernance publique, qui concerne Hydro-Québec, du moins en principe; 2) la gouvernance corporative, qui concerne le secteur sans but lucratif; 3) la gouvernance compétitive, qui suppose l'existence de concurrence et concerne les organisations du secteur public traditionnel, mais aussi des organisations sans but lucratif en situation de concurrence; et 4) la gouvernance partenariale, lorsque les partenaires de l'entreprise sont nombreux et participent directement à la gouvernance. Cela se produit notamment dans des organisations de type coopératif. Cette typologie est intéressante pour conclure cette section, parce qu'elle nous permettra plus tard de mieux apprécier l'évolution de la gouvernance d'Hydro-Québec: d'une entreprise d'État traditionnelle à ce qui nous paraît être un système de gouvernance plus élaboré de type entrepreneurial.

Nous verrons qu'Hydro-Québec a commencé avec ce qu'on pourrait assimiler à une gouvernance publique, passant ensuite à une gouvernance quasi corporative, avant d'atteindre ce qui s'apparente à une gouvernance partenariale par certains aspects et une gouvernance compétitive par d'autres aspects.

TABLEAU 1.1

LES RÉGIMES DE GOUVERNANCE

	Gouvernance publique	Gouvernance corporative	Gouvernance compétitive	Gouvernance partenariale
<i>Forme institutionnelle de l'acteur</i>	▪ publique	▪ publique ▪ non lucrative	▪ publique ▪ lucrative ▪ non lucrative	▪ publique ▪ lucrative ▪ non lucrative
<i>Mise en œuvre des politiques</i>	▪ gouvernement direct ▪ propriété publique	▪ régulation tutélaire ▪ paiement au tiers	▪ contrat ▪ incitatif ▪ réglementation	▪ quasi-marchés ▪ prix ▪ régulation des comportements non marchands
<i>Formulation des politiques</i>	▪ technocratie	▪ corporatisme	▪ réseau de politique	▪ partenariat institutionnalisé
<i>Imputable de quoi</i>	▪ correspondance entre politiques publiques et attentes des politiciens	▪ correspondance entre services publics et intérêts des éléments constituants	▪ efficacité des services publics	▪ correspondance entre services publics et attentes des citoyens
<i>Imputable à qui</i>	▪ politiciens	▪ assemblée constituante	▪ consommateurs ou clients	▪ citoyens
<i>Imputable comment</i>	▪ voix indirecte (représentation politique)	▪ voix indirecte (représentation monopolistique d'intérêts)	▪ sortie, voix indirecte (représentation compétitive d'intérêts)	▪ voix directe (participation, empowerment)

CONCLUSION

La gouvernance est une tentative de réconciliation des intérêts légitimes des parties prenantes de l'entreprise. Dans le secteur privé, la gouvernance a trouvé des formes simples qui ont fait consensus jusqu'à la crise financière de 2007-2009. Les faiblesses du système mis en place, et qui est au cœur du fonctionnement du marché libre, sont surtout dues à des comportements excessifs des acteurs. Les théories ne sont pas en cause, mais elles sont trop simples pour le monde complexe dans lequel nous vivons. En particulier, la réconciliation des intérêts des principaux et des agents est basée sur une hypothèse de dispersion du pouvoir des principaux, qui n'est pas justifiée en pratique. De plus, les principaux sont non seulement dispersés, mais la recherche montre maintenant qu'ils influencent de manière régulière le comportement des agents, les managers, pour défendre leurs intérêts particuliers. La meilleure gouvernance est donc, pour le secteur privé, un effort de mise en équilibre des intérêts de nombreuses parties prenantes; cet effort doit être permanent, parce que l'équilibre en question est instable. Les règles de fonctionnement habituelles, même si

elles sont généralement admises par les experts, ne peuvent à elles seules assurer une bonne gouvernance. Il faut constamment veiller à leur mise en application et aux problèmes concrets que celle-ci pose. Les ajustements au quotidien, en plus des grandes règles, sont nécessaires pour assurer une bonne gouvernance.

Dans le secteur public, le problème n'est pas fondamentalement différent. Il est à la fois simplifié et compliqué par le fait que le principal est nominalement l'État. Il est simplifié parce qu'on n'a pas besoin de se poser des questions sur les intérêts différents des principaux. Il est compliqué parce que l'État n'est qu'un représentant des principaux qui sont nombreux, parfois dispersés, mais souvent organisés en groupes d'influence. Il peut alors être amené à agir sous influence et à favoriser un groupe plutôt qu'un autre. Traditionnellement, l'équilibre a été réalisé de manière plutôt ad hoc. Contrairement au secteur privé, peu de règles ont été définies au départ pour régler les rapports d'agence. Mais, progressivement, le retard a été rattrapé et les règles de bonne gouvernance ont suivi, en établissant généralement une relation contractuelle entre l'État et l'entreprise. Nous avons argumenté que ces avancées n'ont pas éliminé le problème et, comme dans le secteur privé, la meilleure gouvernance résulte d'un effort constant de maintenir un équilibre instable. La façon dont les acteurs comprennent la relation de gouvernance et dont ils la gèrent est au cœur de la bonne gouvernance des entreprises d'État.

Hydro-Québec est une entreprise qui semble avoir réussi mieux que d'autres sociétés à maintenir des rapports équilibrés sur de longues périodes. L'étude de cette expérience unique est le chemin que nous entreprendrons pour discuter de la gouvernance des entreprises d'État en général, puis de la question de la privatisation.

ANNEXE

**RECOMMANDATIONS DE L'OCDE EN MATIÈRE
DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES**

1. Cadre juridique et réglementaire clair
 - a. Distinction entre État actionnaire et autres fonctions de l'État
 - b. Forme juridique permettant la mise en faillite
 - c. Obligations et responsabilités de service public claires et réalisées à un coût transparent
 - d. Accès au financement compétitif
2. Actionnaire éclairé et actif
 - a. Publication des objectifs globaux de l'actionnariat d'État
 - b. Autonomie des entreprises sous la direction du CA
 - c. Procédures claires de nomination des membres du CA, transparence et reddition de comptes publique
3. Égalité de traitement entre actionnaires et accès à l'information
4. Responsabilité vis-à-vis des parties prenantes
 - a. Reconnaissance et respect des droits des parties prenantes
 - b. Compte rendu de ce qui est fait
5. Normes rigoureuses en matière de transparence et de diffusion de l'information
 - a. Contrôle interne sous la responsabilité du CA et du comité d'audit
 - b. Comptabilité et vérification externe, comme les grandes entreprises du privé
 - c. Responsabilités de communication similaires à celles des grandes entreprises cotées en bourse.
6. Conseil d'administration responsable et agissant en toute intégrité
 - a. Mécanismes garantissant les représentations selon la loi
 - b. Évaluation régulière de la performance du CA



Performance récente d'Hydro-Québec et de ses pairs

Si on demandait à un analyste financier du domaine de l'énergie quel type d'entreprise d'électricité peut réussir à faire passer son rendement, sur un avoir-propre de plus de \$15 milliards, de 3,4% à plus de 11% de façon durable en moins de dix ans, la réponse serait probablement la suivante: une entreprise de capital privé qui, afin de satisfaire ses actionnaires, a réussi à faire augmenter les prix pour ses clients et à couper ses coûts de façon radicale». En effet, plusieurs entreprises d'électricité privatisées, du Royaume-Uni par exemple, ont réussi ce type de performance. La réponse ne serait pas celle-ci: une société d'État de plus de cinquante ans dotée de personnel syndiqué dans une proportion supérieure à 90%.

Hydro-Québec, société d'État du gouvernement du Québec, a été créée en 1944 pour produire, transporter et distribuer l'électricité au Québec. Son territoire, alors limité à la région de la métropole Montréal, s'est étendu à l'ensemble du Québec en 1962 pour éliminer les disparités

tarifaires entre les régions de la province. Et c'est pourtant cette entreprise qui a réussi entre 1995 et 2004 un virage en matière de performance financière sans coupure brutale des ressources humaines et sans augmentation importante du tarif d'électricité pour les clients du Québec; les prix ont augmenté moins que l'inflation durant cette même période, cas assez unique dans le monde de l'énergie.

En fait, il est intéressant d'analyser le cas d'Hydro-Québec relativement à ses pairs pour déterminer quels sont les facteurs de gouvernance et de gestion à l'origine de sa performance.

1. DÉFINITION DE LA PERFORMANCE

Commençons par définir la performance. Une entreprise d'électricité classique, y compris le transport et la distribution d'électricité, est un monopole naturel. En effet, dans l'état actuel de la technologie, il est économiquement dysfonctionnel de soutenir la concurrence entre plusieurs réseaux de lignes électriques sur un même territoire: seuls la production et le service aux clients peuvent se prêter à la concurrence, moyennant des arrangements réglementaires pertinents.

Par ailleurs, comme tout autre monopole, une entreprise d'électricité, de propriété privée ou publique, peut réussir financièrement grâce à des prix gonflés ou à la coupure des dépenses et des investissements. Cependant, ces solutions entraînent un service de moindre qualité, ce qui se révèle insatisfaisant pour les clients. C'est pourquoi la définition de performance «classique» retenue pour les entreprises d'électricité comprend non seulement le rendement financier, mais aussi le niveau de prix et la qualité du produit mesurée en termes de continuité du service électrique.

Toute comparaison entre entreprises est imparfaite: de multiples facteurs peuvent expliquer les différences, quels que soient les indicateurs de performance choisis. Toutefois, une comparaison significative demeure possible par la vérification prudente à l'aide des documents accessibles des conclusions qu'on peut formuler à partir des seules données quantitatives.

2. CHOIX DES ENTREPRISES

Le choix des pairs dont on voudra comparer la performance à celle d'Hydro-Québec, s'est fait selon les paramètres suivants: mandat comprenant au moins le transport et la distribution d'électricité, taille de marché équivalant au moins au tiers de celui d'Hydro-Québec par son volume d'affaires ou

son nombre de clients et concession territoriale localisée en pays occidental développé dont le marché est « mature », c'est-à-dire dont la croissance récente de la demande d'électricité ne dépasse pas 3 % annuellement (Amérique du Nord et Europe).

La majorité des entreprises canadiennes d'électricité sont la propriété des gouvernements provinciaux ; les exceptions notables, mais de moindre taille, étant celles des provinces de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse. Les entreprises d'électricité les plus importantes en dehors du Québec sont celles de l'Ontario (Ontario Hydro, puis, après la restructuration en 2000, Hydro One), de la Colombie-Britannique (BC Hydro) et du Manitoba (Manitoba Hydro). BC Hydro et Manitoba Hydro sont des entreprises dont la production est surtout hydroélectrique, tout comme celle d'Hydro-Québec.

Aux États-Unis, la majorité des entreprises d'électricité sont privées ; on retrouve parmi les leaders de ce groupe American Electric Power, Duke Energy, Florida Power and Light, Pacific Gas and Electric, Southern Co. et Texas Utilities (ou TXU Energy). Les entreprises publiques ne représentent quant à elles que quelque 10 % de l'ensemble, soit Tennessee Valley Authority (TVA) et Bonneville Power Administration (BPA), détenues par le gouvernement fédéral, et de multiples petites coopératives.

Les entreprises européennes retenues aux fins de comparaison sont Électricité de France (EDF), de propriété gouvernementale, et les allemandes E.ON et RWE, de propriété privée.

La liste finale des entreprises qui seront comparées à Hydro-Québec comprend donc huit entreprises privées et cinq entreprises d'État. C'est à partir des données publiquement accessibles pendant une période relativement récente de dix ans (1995-2004) pour l'ensemble de ces entreprises que pourra être établie la performance relative d'Hydro-Québec. Dans tous les cas cependant, il faudra se méfier des conclusions trop hâtives. En effet, les données comptables sont forcément limitées puisqu'elles sont nécessairement produites et interprétées différemment d'un pays à l'autre et d'une entreprise à l'autre.

3. RENDEMENT FINANCIER

Résumons quelques faits saillants qui se dégagent des tableaux 2.1 et 2.2 :

- le rendement sur l'avoir propre (Return on Equity, ou ROE) d'Hydro-Québec a évolué positivement tout au long de la période, selon une proportion de 3,7 à 15 % ;
- sauf exception, le ROE des entreprises privées est généralement supérieur (autour de 11 à 15 %) à celui des entreprises publiques ;

TABLEAU 2.1

ROE COMPARAISON D'HYDRO-QUÉBEC AVEC DES ENTREPRISES D'ÉLECTRICITÉ EN AMÉRIQUE DU NORD ET EN EUROPE¹

ROE (%)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Hydro-Québec</i>	0,04	0,06	0,05	0,07	0,08	0,07	0,11	0,13	0,15
Les entreprises privées en Amérique du Nord									
<i>American Electric Power</i>	0,11	0,11	0,11	0,10	0,03	0,12	-0,07	0,01	0,13
<i>Duke Energy</i>	0,12	0,11	0,15	0,16	0,17	0,15	0,07	-0,10	0,09
<i>Florida Power & Light</i>	0,12	0,12	0,12	0,11	0,12	0,12	0,13	0,12	0,12
<i>Pacific Gas & Electric</i>	0,08	0,08	0,09	-0,01	-0,91	0,23	-0,21	0,09	0,50
<i>Southern Company</i>	0,11	0,10	0,10	0,13	0,12	0,15	0,15	0,15	0,14
<i>TXU Energy</i>	0,11	0,09	0,09	0,12	0,11	0,08	-0,77	0,09	0,72
Les entreprises publiques en Amérique du Nord									
<i>BC Hydro</i>	0,13	0,28	0,33	0,30	0,30	0,31	0,26	0,26	0,06
<i>Hydro One</i>	-	-	0,19	0,09	0,09	0,11	0,08	0,09	0,11
<i>Manitoba Hydro</i>	0,20	0,22	0,20	0,15	0,19	0,25	0,16	0,06	-0,59
<i>Tennessee Valley Authority</i>	0,02	0,00	0,06	0,03	0,01	-4,68	0,11	0,39	0,17
Deux entreprises privées européennes									
<i>E.ON</i>	-	-	-	-	0,13	0,08	0,11	0,16	0,05
<i>RWE</i>	0,12	0,15	0,14	0,12	0,25	0,21	0,28	0,20	0,25
Une entreprise publique européenne									
<i>Électricité de France</i>	0,08	0,02	0,06	0,05	0,05	0,01	0,03	0,04	0,07

Source : Rapports annuels de chacune des entreprises, 1996-2005.

- le ROE de EDF oscille autour de 5 %;
- les ROE de BC Hydro et de Manitoba Hydro peuvent atteindre des sommets durant plusieurs années, qui semblent inaccessibles aux autres entreprises (de 20 à 30 %).

Le rendement sur l'avoir propre de chaque entreprise analysée varie au cours de la période selon le reflet au bilan financier :

- d'événements exceptionnels dans son histoire (crises financières telles les suites du 11 septembre 2001, crise du verglas, etc.);

1. Certains chiffres peuvent surprendre. Ils ont été vérifiés. Nous pensons qu'ils correspondent à des événements exceptionnels.

TABLEAU 2.2

ROA COMPARAISON D'HYDRO-QUÉBEC AVEC DES ENTREPRISES D'ÉLECTRICITÉ EN AMÉRIQUE DU NORD ET EN EUROPE²

ROE (%)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Hydro-Québec</i>	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04
Les entreprises privées en Amérique du Nord									
<i>American Electric Power</i>	0,04	0,03	0,03	0,02	0,00	0,02	-0,01	0,00	0,03
<i>Duke Energy</i>	0,05	0,04	0,05	0,04	0,03	0,04	0,02	-0,02	0,03
<i>Florida Power & Light</i>	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,04	0,04
<i>Pacific Gas & Electric</i>	0,03	0,02	0,02	0,00	-0,09	0,03	-0,03	0,01	0,13
<i>Southern Company</i>	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
<i>TXU Energy</i>	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	-0,13	0,02	0,02
Les entreprises publiques en Amérique du Nord									
<i>BC Hydro</i>	0,01	0,03	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,04	0,01
<i>Bonneville Power Administration</i>	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01	0,01	-0,01	-0,01	0,02	0,04
<i>Hydro One</i>	-	-	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04
<i>Manitoba Hydro</i>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,01	-0,04
<i>Tennessee Valley Authority</i>	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	-0,11	0,00	0,01	0,01
Deux entreprises privées européennes									
<i>E.ON</i>	-	-	-	-	0,03	0,02	0,02	0,04	0,04
<i>RWE</i>	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03
Une entreprise publique européenne									
<i>Électricité de France</i>	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01

Source : Rapports annuels de chacune des entreprises, 1996-2005.

- d'activités hors « distribution d'électricité » (telles que l'international, le marché en aval du compteur et d'autres types de diversification) dont l'ampleur permet un impact financier notable;
- d'activités de commercialisation d'électricité, en particulier de l'existence ou non d'une gestion de risques de qualité sur les marchés d'exportation ou d'importation d'électricité; une gestion du risque gagnant ou perdant selon les variations de température ou de prix

2. Certains chiffres peuvent surprendre. Ils ont été vérifiés. Nous pensons qu'ils correspondent à des événements exceptionnels.

de combustibles fossiles ainsi que selon le contexte réglementaire local structurant la concurrence des producteurs d'électricité et les conditions de rentabilité des distributeurs.

La comparaison des résultats financiers s'éclaire à l'aide des éléments suivants:

- les entreprises publiques Hydro-Québec, Hydro One et BC Hydro visent un rendement « légitime » (c'est-à-dire équivalent à celui d'une entreprise privée) sur le marché où elles exercent le monopole de distribution;
- EDF vise un bénéfice apparaissant à son actionnaire comme politiquement acceptable et se contente ainsi d'un rendement financier d'environ 5 % sur son marché interne; le gouvernement français se satisfait de ce rendement, vu les divers autres rôles joués par EDF, particulièrement à l'échelle internationale;
- la loi fédérale américaine impose à Tennessee Valley Authority et Bonneville Power Administration un rendement financier de 0 %;
- la Colombie-Britannique et le Manitoba tolèrent que l'avoir propre ne représente qu'une proportion relativement faible des actifs de leurs entreprises respectives; leur rendement en matière d'exportation d'électricité leur permet donc d'atteindre un ROE exceptionnellement élevé, chez BC Hydro en particulier. Par conséquent, il est sage de pondérer le jugement quant à la performance de leur ROE à l'aide du rendement sur leurs actifs;
- la variation et l'ampleur du ROE des entreprises privées s'expliquent par l'importance des risques liés aux activités de commercialisation d'électricité (les américaines) et aux activités de diversification (les allemandes);
- le rendement sur les actifs est souvent supérieur dans les entreprises privées, car elles sont généralement moins dotées de centrales hydro-électriques ou nucléaires. En effet, les coûts d'investissement de ces dernières sont plus élevés, mais leurs frais d'exploitation beaucoup moins élevés pour une même production de puissance ou d'énergie.

La variation du ROE peut donc être beaucoup plus importante que celle à laquelle on s'attendrait d'un secteur de l'économie présumé assez stable et prévisible parce que réglementé: on est loin du long fleuve tranquille de rendements constants que prévoirait un théoricien du rendement économique réglementé.

Globalement, on peut conclure que le rendement financier d'Hydro-Québec s'est graduellement et considérablement amélioré au cours des dix années d'observation; il s'est stabilisé au niveau des meilleures entreprises privées et s'y est maintenu depuis 2004. Certaines entreprises publiques ont accordé moins d'importance à cet indicateur de performance en raison de l'orientation de leurs actionnaires gouvernementaux.

4. TARIFS

Tel que signalé précédemment, une excellente performance financière pourrait s'obtenir par des tarifs d'électricité plus élevés avec l'assentiment des autorités réglementaires responsables d'approuver ces prix. Toute entreprise d'utilité publique détient un pouvoir de monopole vis-à-vis de ses clients. Aussi, les autorités réglementaires doivent-elles en principe protéger ces derniers en n'approuvant que des tarifs couvrant les coûts d'équipements et d'activités d'exploitation encourus prudemment par l'entreprise, et permettant un rendement économique réglementé correspondant au risque de marché relativement bas. En pratique, un jeu de cache-cache entre l'autorité réglementaire et l'entreprise peut parfois avantager celle-ci indûment, mais l'équilibre des forces d'analyse et de négociation entre les deux parties permet en général l'atteinte de l'objectif visé de protection adéquate des clients.

Les sources d'information sur les tarifs d'électricité à travers le monde sont fragmentées en de multiples documents émis par les autorités réglementaires et rapports publics issus des divers pays et entreprises.

Toutes les recherches et analyses (voir tableau 2.3) montrent que les tarifs réglementés, tant en Amérique du Nord qu'en Europe, sont en général plus élevés que ceux d'Hydro-Québec, principalement à cause du prix des combustibles fossiles brûlés pour produire de l'électricité, ou à cause du coût de la production nucléaire. Les tarifs d'Hydro-Québec pour son marché captif comptent parmi les plus stables et les plus bas du monde, surtout au regard de la grande quantité de térawattheures annuellement vendus, soit 167 TWh en 2004. Parmi les entreprises comparables, seules Manitoba Hydro et BC Hydro offrent des tarifs internes aussi bas, grâce à la conjugaison de ressources hydroélectriques abondantes et du non-développement de nouveaux projets onéreux, étant donné le contrôle plus serré qu'elles exercent sur la croissance de leur marché interne.

La carte nord-américaine (figure 2.1) permet de constater que les zones géographiques dotées de ressources hydroélectriques développées bénéficient de tarifs plus bas, soit justement le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Les deux zones couvertes par TVA et BPA aux États-Unis, c'est-à-dire les États autour du Tennessee et ceux du nord-ouest, ont aussi bénéficié de ressources hydroélectriques, mais celles-ci représentent maintenant une relativement trop petite proportion de la production totale de la région, soit 10 % dans le cas de TVA et 45 % dans celui de BPA.

La littérature relative aux tarifs d'électricité en Europe aborde le bien-fondé du tarif généralement plus bas en France que dans le reste de l'Europe, principalement en Allemagne et en Italie. Nous ne retiendrons pas l'objet de ces discussions, à savoir si les subventions de l'État français

TABLEAU 2.3
**PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ DES PAYS INDUSTRIALISÉS, ET ANALYSE PAR ÉTAT
 ET PROVINCE AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA (EN CENTS AMÉRICAINS PAR KWH)**

Prix moyen de l'électricité au résidentiel par pays											
	Allemagne	France	Royaume-Uni	Italie	Australie	Espagne	Pays-Bas	Japon	Canada	États-Unis	
2000	12,1	10,2	10,7	13,5	11,8	11,7	13,1	21,4	5,3	8,2	
2001	12,4	9,8	10,1	14,8	11,9	10,9	14,5	18,8	5,3	8,6	
2002	13,6	10,5	10,5	15,6	13,0	11,4	15,5	17,4	5,4	8,4	
2003	17,6	12,7	11,6	18,6	15,2	13,7	19,4	18,6	6,1	8,7	
2004	19,8	14,2	13,8	19,1	17,7	15,2	22,1	19,6	6,8	9,0	
2005	21,2	14,2	14,9	19,8	17,4	15,4	23,6	18,9	7,6	9,5	
Prix moyen de l'électricité par province canadienne (en cents américains)											
	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc	N.-B.	Î.-P.-É.	N.-É.	T.-N.-L.	
2000	3,4	4,2	4,2	3,3	5,1	3,4	4,7	6,4	5,0	3,5	
2001	3,1	4,8	3,9	3,0	4,8	3,2	4,8	6,2	4,8	3,3	
2002	3,2	5,0	4,4	3,1	5,3	3,2	4,5	6,3	5,5	3,4	
2003	3,6	6,6	4,9	3,4	6,2	3,7	5,0	8,0	5,8	4,0	
2004	4,0	6,4	5,4	3,7	6,7	4,1	5,6	9,2	6,7	4,4	
2005	4,5	7,0	5,9	4,0	7,7	4,4	6,4	9,6	6,8	5,2	
Prix moyen de firmes américaines par État desservi											
AEP	TN	KY	VA	OH	IA	OK	AR	LA	TX		
2000	5,6	4,2	5,9	6,5	5,9	5,9	5,8	6,5	6,5	6,5	
2002	5,7	4,3	6,2	6,7	6,0	5,6	5,6	6,0	6,6	6,6	
2003	5,8	4,4	6,3	6,8	6,1	6,4	5,6	6,9	7,5	7,5	
2004	6,1	4,6	6,4	6,9	6,4	6,5	5,7	7,1	8,0	8,0	
2006	7,0	5,4	6,9	7,7	7,0	7,3	7,0	8,3	10,3	10,3	

TABLEAU 2.3

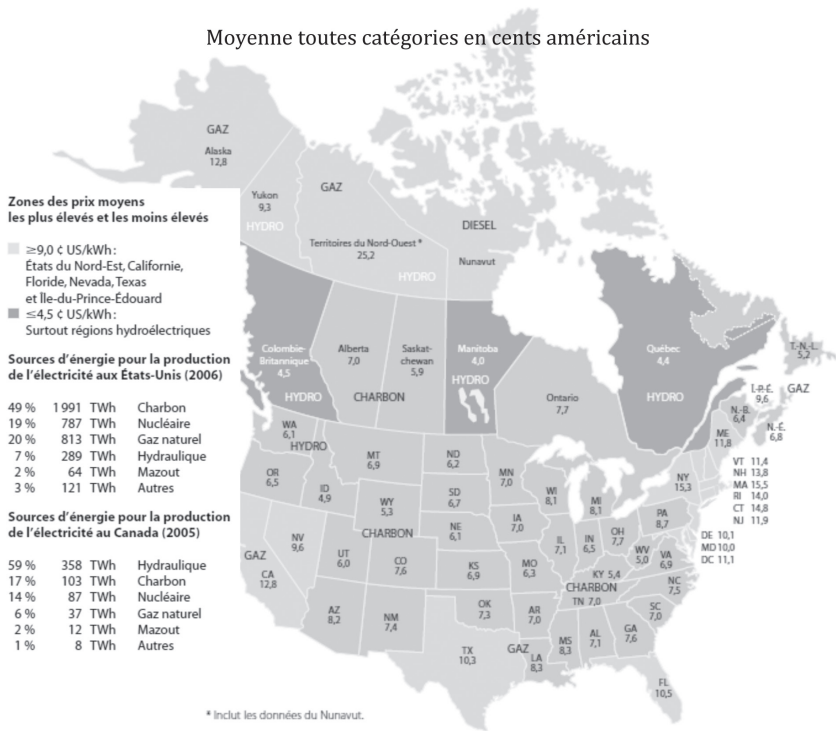
**PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ DES PAYS INDUSTRIALISÉS, ET ANALYSE PAR ÉTAT
ET PROVINCE AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA (EN CENTS AMÉRICAINS PAR KWH) (suite)**

Prix moyen de firmes américaines par État desservi (suite)										
TVA	TN	KY	VA	AL	NC	GA	MS	FPL	FL	
2000	5,6	4,2	5,9	5,6	6,5	6,2	5,9	2000	6,9	
2002	5,7	4,3	6,2	5,7	6,7	6,2	6,2	2002	7,3	
2003	5,8	4,4	6,3	5,9	6,9	6,3	6,5	2003	7,7	
2004	6,1	4,6	6,4	6,1	7,0	6,6	7,0	2004	8,2	
2006	7,0	5,4	6,9	7,1	7,5	7,6	8,3	2006	10,5	
Duke	SC	KY	IA	OH	NC			PG&E	CA	
2000	5,6	4,2	5,9	6,5	6,5			2000	9,7	
2002	5,8	4,3	6,0	6,7	6,7			2002	12,5	
2003	6,1	4,4	6,1	6,8	6,9			2003	11,6	
2004	6,2	4,6	6,4	6,9	7,0			2004	11,5	
2006	7,0	5,4	7,0	7,7	7,5			2006	12,8	
BPA	OR	WA	MT	ID	NV			TXU	TX	
2000	4,9	4,4	4,7	4,2	6,2			2000	6,5	
2002	6,3	5,8	5,8	5,6	8,4			2002	6,6	
2003	6,2	5,9	6,2	5,2	8,3			2003	7,5	
2004	6,2	5,8	6,4	5,0	8,6			2004	8,0	
2006	6,5	6,1	6,9	4,9	9,6			2006	10,3	

Sources : Energy Information Administration (É.-U.), Natural Resources Canada, Statistics Canada et Hydro-Québec Financial Profiles, 2000-2007.

FIGURE 2.1

**PRIX MOYEN PAR KWh DE L'ÉLECTRICITÉ PAR ÉTAT (2006)
ET PAR PROVINCE (2005)**



Source: Energy Information Administration, Electric Power Annual, 2006, Statistics Canada, 2007.

au nucléaire sont réelles ou justifiées. Nous prendrons plutôt en considération le fait que les tarifs en France sont parmi les plus bas en Europe, tout en étant nettement supérieurs à ceux du Québec.

Le bas niveau historique des tarifs au Québec pourrait n'être qu'un cadeau de la nature et la hausse du rendement sur l'avoir propre de 1995 à 2004 pourrait dériver de hausses tarifaires durant la période de redressement financier. Or, tel que le montrent le tableau 2.4 et la figure 2.2, de 1998 à 2003, il y a eu gel des tarifs au Québec, et les tarifs ont évolué à un rythme avoisinant généralement celui de l'inflation au cours des autres années.

Ce n'est donc pas aux dépens de prix abusifs facturés aux clients québécois que s'est bâtie l'amélioration du rendement financier d'Hydro-Québec.

TABLEAU 2.4
AUGMENTATION DE L'INDICE IPC DU CANADA ET DU PRIX D'HYDRO-QUÉBEC^a, DE 1993 À 2005

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^b	2005 ^c
IPC	100	101,80	102,00	104,15	105,81	107,50	108,47	110,32	113,30	116,13	118,68	122,01	124,32	125,94
IPC augmentation (%)		1,8	0,2	2,1	1,6	1,6	0,9	1,7	2,7	2,5	2,2	2,8	1,9	1,3
Indice de prix	100	101,50	102,52	102,82	104,16	105,83	107,52	107,52	107,52	107,52	107,52	107,52	112,30	113,65
Prix augmentation (%)		1,5	1,0	0,3	1,3	1,6	1,6	0	0	0	0	0	4,45	1,2

Notes

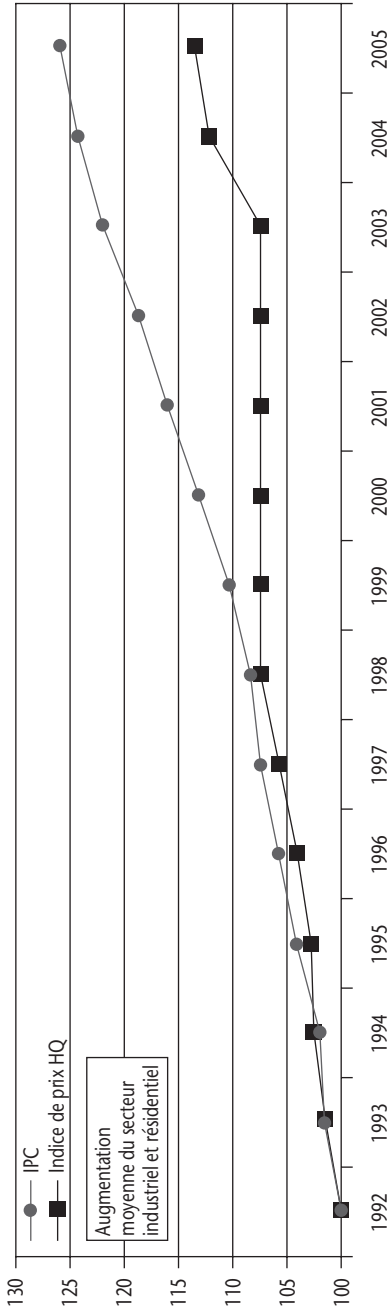
^a Average increase of industrial and residential sector.

^b The rate freeze in effect since 1998 ended in 2004 with the two increases obtained by Hydro-Québec, one for 3% effective January 1 and the other for 1.14% effective April 1, 2004. As a result of these increases and the efforts made to improve the division's productivity, Hydro-Québec Distribution achieved profitability in 2004.

^c Distributor filed an application for a uniform rate increase of 2.7% for the 2005-2006 rate year. In its decision rendered in February 2005, the Régie deemed the average increase necessary for the 2005 reference years to be 1.2%, applicable as of April 1, 2005.

Source : Hydro-Québec Financial Profiles, 1994-2006.

FIGURE 2.2
AUGMENTATION DE L'INDICE IPC DU CANADA ET DU PRIX D'HYDRO-QUÉBEC, DE 1993 À 2005



5. SERVICE ÉLECTRIQUE

Une autre façon d'améliorer la performance financière d'un monopole d'électricité serait de limiter l'investissement et l'entretien des réseaux de transport et de distribution d'électricité. Cela aurait pour conséquence de minimiser les frais garantissant la robustesse des réseaux et d'infliger des pannes récurrentes aux clients, soit une piètre qualité de service. L'industrie électrique et les autorités réglementaires se sont dotées de multiples indicateurs pour surveiller la qualité de service aux clients en échange des tarifs facturés. L'indicateur le plus général et universel mesure la durée moyenne de panne par client par année (System Average Interruption Duration Index ou SAIDI); comme en ce qui a trait aux tarifs, il peut se comparer directement, peu importe le nombre de clients ou la géographie couverte par le distributeur d'électricité. La faiblesse de l'indicateur réside dans les prémisses très variables convenues entre chaque entreprise et son régulateur. Comme il n'y a pas de concurrence directe entre distributeurs, sinon sur le plan de la réputation, il n'y a pas d'effort de coordination pour normaliser le mode de calcul entre entreprises: plusieurs paramètres varient d'un territoire à l'autre, notamment le type de panne exceptionnelle exclue, le traitement des pannes planifiées pour l'entretien des réseaux, le traitement des pannes ultrabrèves même si elles peuvent avoir des incidences majeures chez certains clients, etc.

C'est pourquoi les données permettant la comparaison directe du SAIDI de diverses entreprises ne sont généralement pas disponibles; on peut au mieux tirer quelques conclusions d'ensemble de certaines analyses accessibles portant sur la dernière décennie.

- Le SAIDI des grandes villes d'Occident est habituellement inférieur à 60 minutes, voire à 45 minutes. New York et Tokyo ont même des SAIDI de moins de 15 minutes, car elles jugent le service électrique continu suffisamment fondamental pour justifier la mise en place de réseaux de distribution bouclés plus complexes et plus coûteux, ce qui se reflète dans les tarifs;
- Le SAIDI des pays en développement peut facilement dépasser les 24 heures ou, dans le pire des cas, se mesurer en journées ou en semaines;
- Le SAIDI médian des entreprises membres (américaines et privées) de l'Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) est de 90 minutes;
- Le SAIDI observé en Europe de l'Ouest est du même ordre;
- Le SAIDI déposé à la Régie de l'énergie du Québec par Hydro-Québec oscille autour de 150 minutes pour le Québec et de 90 minutes pour Montréal.

Toute comparaison doit être prudente. Si l'on veut simplement déterminer s'il y a négligence récurrente et donc économie importante de moyens dans l'entretien du réseau de distribution d'électricité, le constat d'un ordre de grandeur de l'indicateur trop élevé (par exemple, nettement supérieur à 120 minutes de panne par année par client) pourrait viser une entreprise qui tente d'obtenir un rendement financier ou offrir de bas tarifs aux dépens de la qualité de son service. En Occident, une entreprise offrant un service électrique de trop piètre qualité durant plusieurs années voit ses tarifs fortement remis en question auprès de l'autorité réglementaire. Hydro-Québec a d'ailleurs vécu une remise en question analogue dans l'opinion publique en 1988-1989 après quelques pannes générales du réseau, injustement attribuées au contrôle inadéquat de la qualité de service du réseau de distribution. On verra au chapitre suivant comment Hydro-Québec a amélioré son assurance de la qualité du service électrique au début des années 1990 et a choisi de la maintenir depuis.

L'examen de données récentes révèle que la continuité de service au Québec, mesurée en minutes de panne par année par client, est inférieure à celle des territoires desservis par les entreprises comparables, même lorsqu'on prend en compte le niveau relatif de difficulté: neige, vents, verglas et distance entre les centrales de production et zones de consommation dans les provinces canadiennes, ouragans de divers types dans d'autres territoires. Les sondages d'Hydro-Québec confirment régulièrement que ses clients veulent bien que la qualité du service s'améliore, mais à condition qu'aucune hausse de tarif n'en découle, de sorte qu'aucune décision radicale d'amélioration de cet indicateur ne se prend. Il reste tout de même que cet élément de la performance «classique» d'une entreprise de distribution d'électricité est marginalement déficient.

La performance financière d'Hydro-Québec dépend-elle de ce facteur? Les experts s'accordent sur le fait qu'une gestion plus serrée, soutenue par des dépenses pertinentes d'investissement et d'entretien équivalant à une augmentation d'au plus 5% du tarif, assurerait un SAIDI de classe mondiale à Hydro-Québec. Dans la mesure où la Régie de l'énergie estimerait ces dépenses justifiées, et même dans le cas contraire, l'incidence sur le rendement financier de l'entreprise serait marginale.

5.1. Anecdote d'août 2003

Une anecdote peut illustrer presque comiquement le traitement de la qualité du service électrique d'Hydro-Québec.

La fiabilité des réseaux de transport gérés par les entreprises d'électricité, qu'elles soient publiques ou privées, constitue l'assise définissant la qualité du service électrique; elle est indispensable à la sécurité

économique, énergétique et nationale des pays. Au Québec, à cause des grandes distances traversées, la part du SAIDI attribuable au réseau de transport est d'environ 40 minutes, ce qui est supérieur à la majorité des autres réseaux de transport qui couvrent typiquement beaucoup moins de distance.

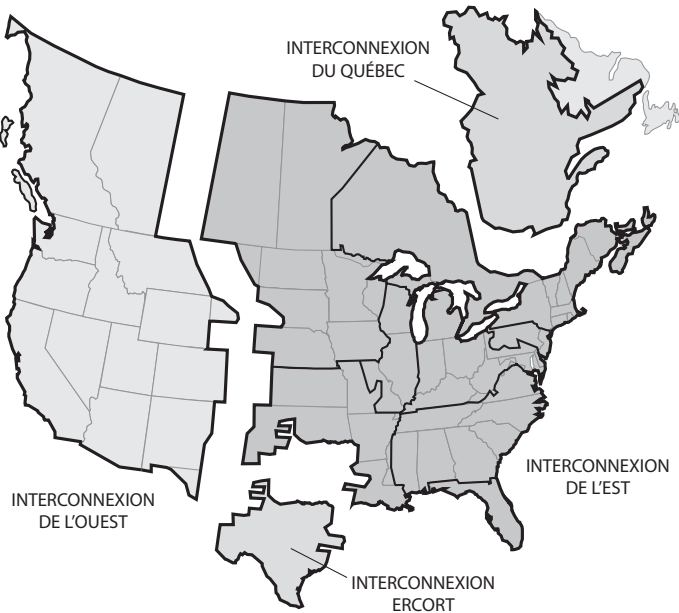
Or, certains se souviendront de la panne générale d'août 2003 ayant touché quelque 50 millions de personnes en Ontario et dans les États du nord-est et du centre des États-Unis, et dont les conséquences financières avaient alors été estimées à entre 4 et 10 milliards de dollars américains. Le Québec avait été épargné lors de cet effondrement d'une partie du réseau de transport de l'électricité en Amérique du Nord.

Que s'était-il passé? Rappelons quelques faits historiques: la panne d'électricité de la ville de New York en novembre 1965 a mené à la création d'organismes responsables de la fiabilité. Pour les questions de fiabilité et d'efficacité du service de transport de l'électricité, l'Amérique du Nord est désormais divisée en dix régions, chapeautées par le North American Reliability Council (NERC). En vue de protéger le réseau américain d'éventuelles pannes d'électricité, on a créé l'organisme de contrôle du nord-est de l'Amérique du Nord (Northeast Power Coordinating Council – NPCC). Celui-ci a décidé que la zone du Québec serait gérée isolément, c'est-à-dire de façon asynchrone (réseau de 60 hertz), même si on a par la suite démontré que la cause réelle de la panne de 1965 ne provenait pas du Québec, mais de la centrale ontarienne de Niagara. Selon la perception dominante à l'époque, les Américains croyaient qu'il serait moins risqué pour eux qu'une société d'État, gérée en français, construisant de grandes centrales hydroélectriques très loin des centres de consommation et par conséquent dotée d'un réseau électrique difficile à stabiliser, gère son réseau isolément des réseaux voisins. Aujourd'hui, même si son réseau électrique est relié à des réseaux voisins, le Québec demeure indépendant sur le plan de l'électricité, principalement grâce à des interconnexions à courant continu permettant l'isolement. La figure 2.3 illustre la géographie des quatre réseaux asynchrones d'Amérique du Nord; seuls la majeure partie du Texas et le Québec sont asynchrones relativement aux deux réseaux de chaque côté des Rocheuses en Amérique du Nord.

Dans les années 1990, Hydro-Québec a fait des investissements majeurs dans la fiabilité de son réseau de transport, en particulier pour pouvoir bénéficier des marchés d'exportation vers les États-Unis. Il s'avère que l'isolement du Québec en matière d'électricité, planifié à l'origine pour protéger les réseaux américains contre l'instabilité éventuelle du réseau québécois, a préservé le réseau du Québec contre l'instabilité des réseaux américains, du moins en août 2003. Celle-ci a été causée par l'insuffisance des mécanismes de coordination entre des entreprises privées de production et de transport, dont les intérêts commerciaux étaient divergents...

FIGURE 2.3

RÉSEAUX ASYNCHRONES D'AMÉRIQUE DU NORD



Cette anecdote illustre comment un système d'entreprises privées de production d'électricité peut bénéficier des avantages commerciaux issus de la multiplication des interconnexions entre réseaux de transport, et que chacune des entreprises privées de transport d'électricité peut sous-investir dans son réseau relativement aux besoins de fiabilité de grands réseaux interreliés. Dans cette configuration, seule une présence réglementaire forte aurait été capable de garantir la prise en compte de l'intérêt général.

CONCLUSION : LA PERFORMANCE DU PUBLIC ET DU PRIVÉ PEUT ÊTRE ÉQUIVALENTE

Ce très bref survol comparant la performance d'entreprises d'électricité révèle qu'il est possible pour l'entreprise de propriété publique d'atteindre une performance « classique » équivalente à celle de propriété privée :

- les *résultats financiers* d'entreprise de propriété publique peuvent être à la hauteur des meilleures entreprises privées (p. ex., Hydro-Québec et BC Hydro, comparativement à Southern et Florida Power and

Light); la performance financière d'une entreprise privée, même assurée de revenus réglementés, peut être irrégulière (p. ex., TXU) sinon carrément mauvaise (p. ex., Pacific Gas and Electric); et l'objectif de résultats financiers de l'entreprise de propriété publique peut être plus ou moins élevé et priorisé par l'équipe de gestion, selon l'orientation de son actionnaire (p. ex., Hydro-Québec et BC Hydro, qui enregistrent un « rendement légitime » comparativement à Manitoba Hydro et EDF qui obtiennent 5 % sur le marché du distributeur, ou à TVA qui obtient 0 %);

- les *tarifs* associés aux grands développements hydroélectriques que seules les entreprises publiques entreprennent sont généralement plus bas à long terme que les tarifs associés aux centrales thermiques, parce que le coût d'opération n'est pas sujet aux fortes augmentations de prix que connaissent les combustibles fossiles;
- la *continuité du service* n'est pas exemplaire dans toutes les entreprises d'électricité de propriété publique, comme en fait foi l'analyse des compagnies nationales de plusieurs pays du tiers-monde; mais on observe tout au moins que la performance des entreprises publiques dans ce domaine peut être du même ordre que celle des entreprises privées.

La performance d'une entreprise de propriété privée est censée être stimulée par la recherche constante d'efficacité, d'ajustement au marché et de création de valeur pour ses actionnaires. Quels sont les fondements analogues pour l'entreprise de propriété publique ?

Hydro-Québec se classe parmi les meilleurs quant aux aspects financiers et aux tarifs, mais elle pourrait améliorer relativement aisément sa position dans le troisième quartile en matière de qualité de service. Comment cela s'explique-t-il ? Nous chercherons, à l'aide de la brève étude chronologique de l'histoire d'Hydro-Québec et de l'examen de l'évolution de sa gouvernance et de sa gestion, à déterminer les fondements de la performance de cette société d'État.

3



L'évolution d'Hydro-Québec de 1944 à 1987

La création d'une entreprise technologiquement avancée

Depuis sa création en 1944 et surtout depuis la nationalisation de l'électricité en 1963, Hydro-Québec a connu une évolution remarquable. Elle mis sur pied des infrastructures de grande qualité et a été à la source du développement de plusieurs industries québécoises liées à la production et à l'utilisation de l'énergie. Notamment, elle a contribué à l'essor de sociétés d'ingénierie parmi les plus performantes du Canada et les meilleures du monde. On lui attribue aussi la mise en œuvre d'installations de recherche en électricité des plus réputées. Sa performance de marché est remarquable. Elle a réussi à s'adapter très rapidement au développement du marché international et à bénéficier de la déréglementation du marché nord-américain. Elle est devenue une entreprise de classe mondiale, comme le suggèrent et le confirment plusieurs indicateurs objectifs et bien d'autres aspects du management de l'entreprise.

Plus précisément, c'est le système de management d'Hydro-Québec qui est le plus impressionnant. Les manifestations de ce système sont une grande flexibilité managériale, associée à une efficacité exemplaire et à une grande capacité d'innovation dans tous les secteurs du management de l'entreprise. Selon la thèse défendue dans ce livre, ces résultats sont le produit d'un modèle de gouvernance et de gestion de l'entreprise qui, tout unique qu'il soit et malgré les difficultés propres à la transposition d'un modèle, aurait avantage à être reproduit. Ce modèle, élaboré progressivement, a atteint un équilibre rare, donc précieux, entre la liberté d'action des gestionnaires et le contrôle nécessaire par l'État actionnaire.

Dans ce chapitre et le suivant, nous allons décrire quelques jalons importants du développement de ce système de gouvernance. L'évolution chronologique de l'histoire d'Hydro-Québec sera examinée depuis sa création, afin de comprendre comment se construit la performance d'une société d'État.

Cette description s'appuie sur une documentation riche, mise à notre disposition par la direction d'Hydro-Québec, et sur des entretiens avec un grand nombre de décideurs clés qui ont dominé l'histoire de l'État québécois et de l'entreprise au cours des trente dernières années (voir l'annexe méthodologique à la fin de l'ouvrage).

Quels sont les leviers primordiaux et secondaires qui ont facilité la performance? Quelles ont été les orientations de l'actionnaire tout au long de cette histoire? Quelle gouvernance a pu définir ce qui créerait de la valeur pour la société, et quelles priorités la société valoriserait-elle? De quelle façon les gestionnaires y ont-ils réagi? Quelles circonstances justifiaient les objectifs sociaux, ou non «classiques», de chaque époque? Comment comparer la performance des diverses phases de cette période en matière de création de valeur pour la société?

Aux fins d'analyse sommaire, on peut fractionner l'histoire d'Hydro-Québec en quatre phases, chacune étant nommée selon la caractéristique forte de sa gestion:

- **phase de croissance**, de sa création à 1978, où la demande d'électricité augmente en moyenne de plus de 7,5 % par an;
- **phase d'intégration**, de 1980 à 1987, où la demande décélère, les surplus s'accumulent, des «ventes de feu» sont nécessaires et des coupures doivent être faites dans des activités historiquement dominantes;
- **phase de modernisation opérationnelle**, de 1988 à 1996, où, à la suite d'une crise dans les relations entre les syndicats et la direction et d'une série de pannes inquiétantes de l'alimentation électrique, il faut rétablir à la fois la paix sociale et la qualité du service électrique;

- **phase de modernisation stratégique**, de 1996 à 2004, où l'actionnaire permet à l'entreprise de mettre l'accent sur sa profitabilité.

Pour chacune de ces phases, nous décrirons les grands faits qui en ont marqué l'histoire, puis nous analyserons les caractéristiques de la gestion et de la gouvernance de l'entreprise pendant la phase concernée. Nous nous attarderons aussi sur les transitions entre les phases, puisqu'elles peuvent révéler des ajustements majeurs à la gestion et à la gouvernance de l'entreprise. Ce chapitre sera consacré à la description de l'évolution de l'entreprise au cours des deux premières phases, de 1944 à 1987. Le chapitre 4 traitera quant à lui de la description des deux phases de modernisation subséquentes, jusqu'en 2004, dernière année complète avant le remplacement d'André Caillé en 2005 par Thierry Vandal à la tête de l'entreprise.

1. 1944-1978: PHASE DE CROISSANCE

Tout a commencé par quelque chose qui se présentait d'abord comme un rêve. Un rêve qui avait son éloquence. Un rêve qui était propagé différemment dans les années 1930 par un petit groupe de Québécois à la fois passionnés et lucides [...] Et puis, graduellement, ce rêve a fait son chemin dans les esprits, surtout chez un grand nombre d'adultes grâce à qui le rêve est devenu un projet [...] La deuxième grande étape est arrivée quelque vingt ans plus tard [...] La puissante vague de rattrapage des affirmations collectives de la Révolution tranquille a permis à Hydro-Québec d'atteindre sa pleine vocation normale qui était de couvrir et de servir le Québec tout entier. Et tout au long de l'ascension proprement triomphale, il y eut cette succession éclatante de tours de force qu'on pourrait égrener facilement comme un chapelet de victoires napoléoniennes... sur les forces de la nature pour les mettre au service de l'homme.

René Lévesque (1984, cité par Hafsi et Demers, 1989, p. 77)

1.1. L'histoire

En examinant brièvement les trente-six premières années de l'histoire de l'entreprise, on y trouve d'abord ce que certains ont qualifié d'une succession d'épopées (Chanlat, Bolduc et Larouche, 1984). La phase de croissance a été particulièrement marquée par l'électrification rurale du Québec, l'avancée de technologies consommatrices d'électricité et leur utilisation croissante tant dans l'industrie que dans les commerces et les résidences des ménages. De nombreuses autres percées sur les plans technologique, financier, managérial et social ont marqué cette phase et assis l'influence d'Hydro-Québec sur l'ensemble de la province.

La société Hydro-Québec a été créée en 1944 par l'achat de la Montréal Light Heat & Power Consolidated, dont les actifs principaux étaient alors les centrales de Beauharnois, des Cèdres, de Rivière-des-Prairies et de Chambly. Le mandat était à l'époque « d'alimenter le [territoire octroyé du] Québec en énergie aux plus bas taux compatibles avec une saine gestion financière ». Cette action du gouvernement du Québec correspondait à ce qui se passait partout en Amérique du Nord, notamment aux États-Unis avec la création par F.D. Roosevelt de la Tennessee Valley Authority, qui avait un mandat semblable à celui d'Hydro-Québec. Ce mandat était limité à la grande région de Montréal jusqu'en 1962, lorsque René Lévesque, alors ministre dans le gouvernement libéral de Jean Lesage et responsable du secteur de l'énergie, fasse de la « nationalisation de l'électricité » le thème d'une élection législative. Le succès des libéraux, fondé sur la volonté d'égaliser les tarifs d'électricité dans tout le Québec, permit l'achat des autres réseaux électriques privés en 1963. Cette deuxième nationalisation s'est échelonnée sur plusieurs années et a intégré, dans l'entreprise propriété de l'État, Hydro-Québec, une dizaine d'entreprises privées et environ quarante coopératives de production ou de distribution. À cette entreprise se sont ensuite associés graduellement une trentaine de réseaux privés ou municipaux (Hafsi et Demers, 1989).

Ce premier jalon indique les défis et aussi la richesse de l'entreprise. La multiplicité linguistique, culturelle et de gestion (régimes de retraite, relations de travail et systèmes de rémunération complètement différents) a forcé l'entrepreneuriat et l'innovation managériale. Stimulés par la francisation des compagnies acquises en 1963, alors toutes gérées en anglais, par l'intégration des réseaux, la rationalisation de la tarification et la croissance rapide de la demande, les dirigeants ont créé une entreprise francophone dont la personnalité originale se caractérise par une orientation constante vers le changement. En particulier, la transparence des processus d'approvisionnement exigée par René Lévesque a permis l'émergence au Québec d'un secteur industriel de classe mondiale en matière d'électricité.

C'est sans doute la construction des grands barrages et des systèmes de transport sur de longues distances qui ont défini la mutation d'Hydro-Québec en une entreprise unie et visant la croissance. Grâce aux grands chantiers, de Manic-Outardes à la Baie-James, la puissance électrique installée en 1963 de 3700 MW a été multipliée par six en moins de vingt ans, faisant de l'entreprise un géant hydroélectrique de stature mondiale et une référence incontournable.

Cette période de grande activité de construction a permis de réaliser des premières mondiales, notamment en matière de taille des barrages et de technologie de transport de l'électricité. La tension de transport de

735 kV pour relier les nouveaux grands centres de production hydro-électrique éloignés aux centres de consommation, une création des ingénieurs d'Hydro-Québec, jusque-là impensable, permettait de réduire les pertes sur les lignes. Cette innovation hydro-québécoise est devenue l'un des standards les plus utilisés pour le transport de l'électricité sur de longues distances partout à travers le monde.

Les réalisations de l'entreprise furent remarquables et devinrent un objet de grande fierté pour la population québécoise. Le désenclavement du nord du pays, la réalisation de grandes premières technologiques en matière de barrages et de transport à haute tension, et la confirmation du rôle technique de premier plan de l'Institut de recherche d'Hydro-Québec (IREQ) prouvaient que les Canadiens français pouvaient, dans leur langue, être à l'origine de réalisations auparavant unimaginables. Le résultat le plus évident était une symbiose entre la population et Hydro-Québec. Couture décrit cela ainsi :

L'histoire d'Hydro-Québec [...] est, à beaucoup d'égards, à la fois le reflet et l'expression de l'évolution de la société québécoise. Un lien profond unit le Québec et Hydro-Québec, fait d'espoirs, de réalisations, de satisfactions partagées. C'est en partie au travers d'Hydro-Québec, de ses progrès, que les Québécois ont pris conscience de leurs possibilités et leurs manques, et par là de leurs ambitions et de leur volonté d'affirmation [...] Hydro-Québec est donc plus qu'une entreprise, c'est une composante de la personnalité québécoise. Elle doit tout à la collectivité [...] pour chaque Québécois, Hydro-Québec est un peu sienne, il s'y reconnaît (Couture, 1984, cité dans Hafsi et Demers, 1989, p. 102).

Chanlat, Bolduc et Larouche ajoutent :

La province de Québec couvre un immense territoire qui s'étend de la frontière américaine aux glaces de l'océan Arctique [...] l'eau [...] est à la fois source de vie, énergie potentielle et force dangereuse qui peut entraîner la mort et qui emporte tout sur son passage. Chacun se sent faible, démuné devant de pareils éléments [...] On retrouve là la raison profonde du très grand attachement des Québécois à l'endroit d'Hydro-Québec. C'est elle qui, à leur place, va transformer cette force malveillante et mystérieuse [...] en une source de richesse sans cesse renouvelée (Chanlat, Bolduc et Larouche, 1984, cité dans Hafsi et Demers, 1989, p. 102).

Du point de vue symbolique, Hydro-Québec n'appartenait donc que « nominalement » à l'État. En fait, elle était devenue progressivement la « propriété » de l'ensemble de la population. La vie interne de l'entreprise était en symbiose avec celle de la province. Ceux qui ont connu l'entreprise à l'époque décrivent l'ambiance qui y régnait comme étant celle d'une élite ou d'une avant-garde politique en période révolutionnaire. La culture était celle du nationalisme économique québécois. Toute la gestion était dominée par la nécessité de soutenir les aspirations d'émancipation et de

conquête de l'environnement de la population du Québec. La culture de l'élite politique et économique québécoise est devenue ainsi la culture d'Hydro-Québec. Cette culture était d'autant plus forte qu'elle était en grande partie générée par l'extérieur.

Les défis propres à cette phase étaient tous reliés à une croissance moyenne de 7,75 % de la demande d'électricité sur toute la période, croissance qualifiée même de « naturelle » dans les unités de planification. C'était l'ère des « grands bâtisseurs ». La construction, notamment de barrages, était la grande priorité. L'expertise technique et la spécialisation, ainsi qu'un engouement pour les grands projets, faisaient d'Hydro-Québec « une boîte d'ingénieurs ». La dynamique du développement avait créé une organisation nouvelle dont la culture s'imposait clairement à tous et faisait oublier les anciennes entreprises privées.

En matière de fonctionnement, c'était une grande famille. Entre les directeurs spécialisés, les discussions pouvaient être serrées, mais les commissaires, en bons chefs de famille, veillaient à trouver des compromis acceptables. L'équilibre était ainsi maintenu, au prix toutefois d'une grande rigidité et d'un isolement systématique des différentes parties de la famille.

À la fin de la phase, la demande s'est mise à fléchir (voir le tableau 3.1) et un déclin durable était pressenti. En 1979, la croissance devint négative; elle n'aurait évolué que d'environ 1 à 3 % les années suivantes si certains programmes commerciaux et contrats spéciaux n'avaient pas été mis en œuvre. C'était la fin d'une époque.

1.2. Gouvernance et gestion

Plusieurs documents témoignent de cette période épique de construction du réseau électrique et, en parallèle, de l'État québécois. En ce qui a trait à la gouvernance, on ne peut que souligner la complicité constante entre Hydro-Québec et le gouvernement du Québec: le bureau du premier ministre à Montréal a été installé au 12^e étage du siège social d'Hydro-Québec à partir de 1962 et, pendant quelque quarante ans, Hydro-Québec a symbolisé dans les discours politiques la capacité des francophones du Québec d'entreprendre avec succès et de gérer avec rigueur des ouvrages de haute technologie représentant des investissements massifs.

Au début de cette phase, le gouvernement voulait surtout des gestionnaires dynamiques, capables de réalisations. Il les choisissait en fonction de leur loyauté et de la confiance qu'ils inspiraient. Il était prêt à leur laisser beaucoup de latitude pour prendre des décisions. C'est cela qui a amené la gestion et la gouvernance par cinq pairs appelés commissaires. Ceux-ci dirigeaient collectivement l'entreprise, alors nommée

TABLEAU 3.1

CROISSANCE DE LA DEMANDE D'ÉLECTRICITÉ AU QUÉBEC, DE 1962 À 2005

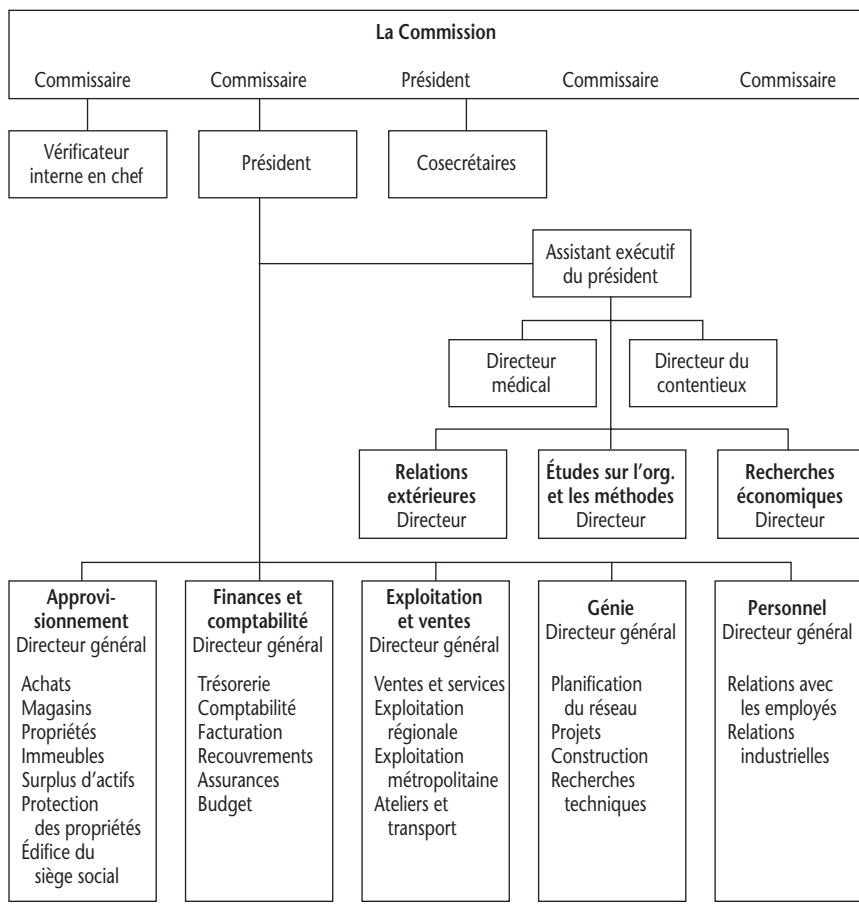
Année	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Croissance		1,78%	10,44%	5,13%	8,18%	4,18%	3,45%	7,32%
Année	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Croissance	7,65%	0,60%	8,95%	7,08%	9,95%	-3,21%	4,07%	11,14%
Année	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Croissance	7,13%	-1,56%	8,03%	4,74%	-2,47%	5,33%	8,37%	7,34%
Année	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Croissance	5,08%	4,62%	2,78%	0,07%	-1,66%	1,19%	2,68%	3,57%
Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Croissance	1,38%	1,17%	1,89%	2,09%	-2,59%	2,62%	3,33%	0,81%
Année	2002	2003	2004	2005				
Croissance	4,06%	5,23%	-0,83%	1,46%				

Source : Préviation de la demande et des revenus, Direction Planification et Efficience, Hydro-Québec Distribution, septembre 2007.

Commission hydroélectrique du Québec (qui deviendra officiellement Hydro-Québec en 1978), sous la coordination du président de la Commission. Les commissaires avaient carte blanche pour organiser la gestion de l'entreprise comme ils le souhaitaient. En raison de la multiplicité des souches composant l'entreprise, à la suite de la nationalisation, il fut très rapidement décidé que chaque commissaire s'occuperait d'une partie de l'entreprise, correspondant souvent aux frontières des anciennes entreprises privées. Pendant les trois ou quatre premières années, la gestion d'Hydro-Québec était tellement segmentée qu'il n'était pas rare de voir le personnel continuer de s'identifier aux anciennes entreprises privées. Après quelques essais préliminaires (Hafsi et Demers, 1989, p. 86 et 89), la structure organisationnelle représentée par la figure 3.1 s'imposa.

Les commissaires géraient leur domaine de juridiction de manière très centralisée. La centralisation et la division du territoire en régions favorisaient un fonctionnement en silo. On espérait qu'à long terme des pratiques plus convergentes s'établiraient. Les quatre commissaires et le président partageaient ainsi les décisions cruciales pour le fonctionnement de l'entreprise et pour la répartition des ressources. Bien que la gestion fût collégiale, la règle était que « chacun des commissaires avait son

FIGURE 3.1

STRUCTURE D'HYDRO-QUÉBEC, 1^{er} JUIN 1962

Source : A. Chanlat, A. Bolduc et D. Larouche (1984). *Gestion et culture d'entreprise : le cheminement d'Hydro-Québec*, Montréal, Éditions Québec-Amérique, p. 73.

territoire et ne se mêlait pas de celui du voisin» (Hafsi et Demers, 1989, p. 91). L'intégration était basée sur la négociation entre les commissaires (Chanlat *et al.*, 1984, cité dans Hafsi et Demers, 1989, p. 91) :

Pour que la Commission puisse prendre les décisions dans de bonnes conditions, il lui faut réconcilier [les commissaires qui] [...] poursuivent entre eux des négociations perpétuelles afin de se convaincre mutuellement des mérites des projets qu'ils défendent [...] Un directeur doit s'assurer d'abord l'appui de son commissaire responsable pour des projets ultérieurs. Chaque directeur est par conséquent tenu dans les faits à une loyauté inconditionnelle envers son commissaire...

Les commissaires étaient nommés pour dix ans et pouvaient résister aux pressions du gouvernement, dont la longévité était généralement inférieure. Les relations entre les commissaires et le gouvernement étaient surtout informelles et les convergences, basées sur des valeurs et des histoires communes antérieures. Étant donné sa capacité d'emprunt, grâce aux tarifs d'électricité relativement bas, l'entreprise devint très rapidement quasi autonome et axée sur le développement de la production et de la distribution électrique, un domaine trop technique et sensible pour que le gouvernement songe à intervenir.

De plus, la tâche des commissaires était gigantesque. L'intégration des activités et l'unification de l'entreprise constituaient des défis considérables. Elles se sont imposées graduellement, grâce d'abord aux grandes réalisations (barrages, lignes de transport, distribution généralisée) des années 1960 et 1970 et à la normalisation des procédures techniques qu'elles ont entraînées, ensuite à la fusion des unités syndicales et enfin à l'implantation progressive du français comme langue de travail technique.

Ces réussites sans précédent et le fait que les commissaires étaient à l'abri des influences politiques, en raison de leur système de nomination, a donné à Hydro-Québec une visibilité et une influence inédites. Le gouvernement se sentait piégé. Il ne pouvait plus vraiment interférer avec le management des commissaires, même s'il le jugeait utile pour assurer une maîtrise légitime de l'entreprise.

Selon Joseph Bourbeau, président du CA en 1981 (Gagnon, 1984, cité dans Hafsi et Demers, 1989, p. 106):

[Sous le règne de Duplessis] Hydro-Québec est loin de jouir d'une pleine autonomie administrative et elle doit se contenter d'être gérante de projets. L'emprise du gouvernement est forte, les entrepreneurs sont choisis par lui et exécutent les projets pour le compte d'Hydro-Québec [...]

[Après la nationalisation de 1963] Hydro-Québec devient entrepreneur de plein droit, examine les contrats en cours, respecte ceux qui sont signés et annule tous les autres. Finie l'ingérence gouvernementale.

Selon Chanlat *et al.* (1984, cité dans Hafsi et Demers, 1989, p. 105), le climat de confrontation qui prévalait avant 1963 a poussé le législateur à conférer à Hydro-Québec « tous les pouvoirs requis pour [...] remplir efficacement son mandat. Tout en se réservant un droit de regard [...] l'État devait lui permettre d'agir sans ingérence politique ». Parenteau (1984) précise que, si le gouvernement est peu intervenu avant 1978, c'était dû plutôt à un manque d'expertise qu'à une insuffisance de moyens. Même si la nomination des commissaires ne pouvait se faire qu'une fois tous les dix ans (la durée de leur mandat), Hydro-Québec devait faire approuver par le gouvernement ses règlements internes (régie interne,

structure, fonctions du personnel), ses tarifs, ses projets d'expansion, ses contrats d'exportation d'électricité et ses emprunts. De plus, l'entreprise devait fournir un rapport annuel détaillé sur ses actifs et ses opérations, rapport que le ministre de tutelle devait alors présenter à l'Assemblée nationale.

Parenteau (1984, cité dans Hafsi et Demers, 1989, p. 106) affirme qu'avant 1978 le gouvernement préférait intervenir de manière informelle, par le biais de « relations de personne à personne, entre le président d'Hydro-Québec et le ministre de tutelle ou plus souvent le premier ministre lui-même ».

Dans les années qui ont suivi la nationalisation de 1963, deux sujets sont venus perturber les relations entre l'entreprise et le gouvernement. D'abord, il y eut l'investissement d'Hydro-Québec dans la Churchill Falls Labrador Co. (CFLCo), promu par Hydro-Québec mais perçu par le gouvernement comme le signe d'une dépendance trop grande envers les décisions politiques de la province voisine de Terre-Neuve. La décision de l'entreprise l'a finalement emporté. Le premier ministre de l'époque disait avoir signé l'accord « parce qu'il avait le couteau sous la gorge ». Puis, en avril 1971, bien que l'entreprise rechignait et retardait la finalisation de ses études de faisabilité, le premier ministre Robert Bourassa annonça le lancement de l'aménagement de la Baie-James. Ce « projet du siècle » fut confié à une société nouvellement créée et complètement indépendante d'Hydro-Québec : la Société de développement de la Baie-James (SDBJ), à laquelle était subordonnée la Société d'énergie de la Baie-James (SEBJ), une filiale chargée du développement hydroélectrique.

Ce coup de tonnerre mobilisa toute l'entreprise qui déploya une série d'arguments, avancés par le président Roland Giroux et soutenus par l'opposition, qui aboutirent à la décision du gouvernement de faire ultimement de la SEBJ une filiale exclusive d'Hydro-Québec, qui restera le seul maître des travaux. Chanlat *et al.* (1984, cité dans Hafsi et Demers, 1989, p. 107) décrivent les possibilités de l'entreprise :

En raison du poids d'Hydro-Québec et de l'impact politique de ses actions, le président de la Commission est amené à soumettre les dossiers épineux directement au premier ministre. Par ailleurs, lors des audiences de la commission parlementaire des Richesses naturelles, Hydro-Québec est en mesure de déposer des rapports volumineux et étoffés, préparés par les spécialistes de ses directions fonctionnelles ou par les experts extérieurs qu'elle peut à tout moment engager si elle le juge nécessaire. Dans de telles conditions, il devient difficile pour le ministère de tutelle de contester les orientations soumises par Hydro-Québec.

Le sentiment généralisé était que les rapports avec le gouvernement n'étaient pas la plus importante des activités de l'entreprise. À part René Lévesque comme ministre des Richesses naturelles, seul le premier ministre était l'objet de considération.

Au temps de René Lévesque, Hydro-Québec était perçue comme un État dans l'État [...] René Lévesque était le seul ministre à pouvoir dire qu'il contrôlait la maison [...] Il voyait les problèmes comme relevant plus des différences de caractère que comme de réels problèmes de contrôle [...]

[Un ancien dirigeant]

Au cours de cette phase, la gouvernance reposait pour l'essentiel sur la confiance que le premier ministre témoignait aux commissaires et sur les rapports particuliers qu'il entretenait avec ces derniers. Ce mode de gouvernance, plutôt informel, mettait l'accent sur les réalisations et tenait à distance l'État, dont l'intervention était considérée comme inutile, voire nuisible. Bien qu'inhabituelle, cette gouvernance informelle et à distance était rendue légitime par les réalisations remarquables de l'entreprise. Le mandat que la loi donnait à l'entreprise confirmait cet état de choses : « fournir de l'électricité au plus bas prix compatible avec une bonne gestion financière ».

À cette époque, Hydro-Québec réalisait 20% de tous les investissements au Québec. Elle représentait à elle seule 6% du PIB du Québec¹.

Les membres du gouvernement étaient frustrés [...] Hydro-Québec était une société qui s'autogouvernait [...] Aussi, la centralisation du pouvoir était phénoménale. Tout remontait aux commissaires. Les cadres étaient insatisfaits et nous alimentaient sur les mauvaises pratiques [...] Hydro-Québec faisait tout. Les ministres souhaitaient une plus grande participation du privé, mais l'entreprise répondait simplement : « Nous ne pensons pas comme ça » [...] C'était aussi le plus gros propriétaire foncier et [il] bouffait beaucoup de terres agricoles...

[Un ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Énergie]

Lors de la dissolution de la Commission en 1978, trente-sept unités relevaient directement de l'un ou l'autre des cinq commissaires. Ce qu'on pourrait juger aujourd'hui comme un manque de coordination et un dysfonctionnement était alors acceptable, en raison des résultats convaincants. L'attitude permissive résultait de la croissance de la demande et par conséquent des revenus de l'entreprise, des coûts relativement bas de l'énergie provenant des ouvrages hydroélectriques et de l'embauche massive de forces vives issues des universités francophones du Québec.

1. En 2008, Hydro-Québec représente environ 3% du PIB québécois.

1.3. Transition n° 1: 1978-1981

Cette situation d'Hydro-Québec, comme à la fois le joyau de la couronne et l'enfant béni du pays, générerait aussi un vif ressentiment. Beaucoup de dirigeants politiques percevaient cela comme un problème de gouvernance important. Les ministres se plaignaient souvent de la liberté trop grande dont jouissait l'entreprise et de son manque de sensibilité. Cela amena une période de troubles dans les rapports entre l'entreprise et l'État.

Parenteau (1984, cité dans Hafi et Demers, 1989, p. 107) argumente même qu'à cette époque, «Hydro-Québec établissait à toutes fins pratiques la politique gouvernementale en matière d'énergie». De plus, les activités de nature plutôt technique étaient rendues encore plus opaques par le jargon technocratique des communications de l'entreprise. Jean Cournoyer, ministre des Richesses naturelles en 1976, exprimait alors ainsi sa frustration :

Mon successeur peut évidemment demander à Hydro de lui fournir des comptes. À ce moment-là, les dirigeants de la Société peuvent lui dire n'importe quoi sans qu'il puisse vérifier [...] Pour l'instant, seuls les dirigeants d'Hydro-Québec connaissent le portrait exact du projet de la [Baie-James] et les affaires qui les touchent.

Les résistances historiques des dirigeants d'Hydro-Québec face à l'intervention des gouvernements sont naturelles. Elles sont liées à la volonté d'éviter l'ingérence extérieure qui risque de mettre en péril le bon fonctionnement de l'entreprise. Les membres du gouvernement sont souvent perçus comme étant enclins à l'opportunisme, toujours à la recherche de ce qui peut régler leurs problèmes, sans beaucoup de considération pour les difficultés de l'entreprise. L'intervention énérgique du gouvernement était considérée comme pouvant générer tellement d'incertitude que la technologie ne pourrait pas vraiment être opérante. Les théoriciens de l'organisation (Thompson, 1967) expliquent qu'effectivement le noyau technologique ne peut fonctionner s'il n'est pas protégé des incertitudes qui lui viennent de l'environnement. Sans protection, l'entreprise deviendrait rapidement un corps anémié et anomique, sans âme et sans direction. Cela explique peut-être pourquoi les dirigeants d'Hydro-Québec veillaient à éviter les interventions politiques dans leur gestion, malgré le risque d'être perçus comme trop puissants.

Le président d'Hydro-Québec était trop puissant. Il avait à la fois l'autorité et l'influence [...] Beaucoup d'argent était brassé [...] Les gens des finances d'Hydro-Québec étaient très puissants. Mon ministère devait les appeler pour savoir ce qui se passait au Québec [...] Parmi les commissaires, Giroux, Boyd et De Guise étaient très importants. Les autres étaient moins actifs. Giroux a marqué l'Hydro autant que Jacques Parizeau a marqué le Québec. Boyd voyait un rôle de premier plan pour les ingénieurs francophones [...] la plupart des enjeux tournaient autour de la Baie-James [...]

[Rita Dionne-Marsolais, ancienne ministre de l'Énergie]

Dans les rapports avec Hydro-Québec, il y avait aussi des considérations personnelles très importantes. Ainsi, le premier ministre était un jeune homme de 37 ans et le président Giroux avait 70 ans. Le premier avait tendance à respecter et à faire confiance au second. Rita Dionne-Marsolais, qui était ministre de l'Énergie au début des années 2000, souligne que «*M. Giroux était une personnalité québécoise respectée et reconnue. Il avait notamment fait le financement pour l'acquisition des entreprises d'électricité privées en 1963, en relation avec Jacques Parizeau. Il collaborait étroitement avec le premier ministre sur tout ce qui avait un impact sur la perception du Québec par les marchés financiers*». Les commissaires le respectaient aussi pour son dévouement à Hydro-Québec. «*Il est allé au front pour défendre l'intégrité de l'entreprise.*»

Cependant, dans ce panorama apparemment stable, un changement important se produisit au Québec en 1976 : le Parti québécois arriva au pouvoir. Un parti nouveau, avec une idéologie nationaliste et surtout, selon les observateurs, avec une philosophie interventionniste plus marquée. De plus, le chef du Parti québécois n'était nul autre que le fondateur de la société Hydro-Québec moderne, René Lévesque. Dès le départ, ses rapports avec les dirigeants de l'entreprise sont excellents et il protège Hydro-Québec avec détermination des velléités politiques. Toutefois, devant la grogne de ses ministres, il ne peut s'opposer à un réajustement de la Loi sur Hydro-Québec.

En 1978, le ministre délégué à l'Énergie, Guy Joron, menait la charge et publiait la politique gouvernementale dans un livre blanc intitulé *Assurer l'avenir*. Les grands objectifs étaient les suivants : 1) l'accroissement de l'autonomie énergétique du Québec ; 2) le développement de l'économie et de l'emploi ; et 3) l'implication des Québécois dans la mise en place de la dimension énergétique aux côtés d'autres aspects socioéconomiques. Le livre blanc annonce la loi et précise les objectifs du gouvernement (économies d'énergie, promotion d'énergies nouvelles, expansion de la part du gaz naturel dans la consommation nationale). Ces éléments allaient devenir *de facto* des objectifs pour Hydro-Québec. Leur concrétisation obligeait à changer la loi.

Le chef de cabinet (Claude Dumas) du ministre Joron à l'époque, qui deviendra l'un des cadres de l'entreprise, explique :

Hydro-Québec se servait habilement des dispositions de sa loi constitutive qui précisait les objets de l'entreprise. Celle-ci disait : « fournir de l'électricité au plus bas prix compatible avec une bonne gestion financière ». Les responsables d'Hydro-Québec se servaient de ce texte pour refuser d'investir dans des programmes d'économie d'énergie, d'utiliser les tarifs pour favoriser ces économies, ou de diriger les consommateurs commerciaux et industriels vers d'autres sources d'énergie ; ils s'en servaient aussi pour justifier des investissements destinés à rencontrer la demande future, dont la croissance justifiait selon eux un important

parc de centrales nucléaires. Ils disaient alors: « si le gouvernement veut que nos fassions autrement, il faut changer la loi ». L'objet de la loi permettait de tout justifier et ils savaient que ce n'était pas une décision facile de changer la loi.

Un autre dirigeant et ancien haut fonctionnaire suggère que les rapports directs avec le premier ministre étaient nécessaires à la bonne gouvernance de l'entreprise:

Tu ne peux pas être PDG sans lien fort avec le premier ministre. Il y a trop de pression. Par exemple, Hydro-Québec dépensait 4 à 5 milliards de dollars en biens et services. Tout le monde intervenait pour en faire bénéficier ses électeurs ou sa circonscription...

Le premier ministre et le cabinet ont tout de même tranché pour un changement de la loi visant à garantir l'intégrité de l'entreprise, mais assujettissant la société aux politiques énergétiques du gouvernement et imposant un nouveau système de gouvernance et de management, plus conforme à la taille et la complexité d'Hydro-Québec.

Des changements à la Loi sur Hydro-Québec sont déposés en mai 1978 et adoptés au cours du mois suivant. On y lit qu'à l'avenir « pour la réalisation de ses objets, la Société prévoit notamment les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques que le gouvernement peut, par ailleurs, établir. » Justement, le gouvernement vient de rendre publique sa politique de l'énergie, qui encourage une demande d'électricité réduite, d'autant plus qu'elle préconise aussi des programmes d'économie d'énergie et de pénétration accrue du gaz naturel. Compte tenu du scénario gouvernemental, le potentiel hydraulique est largement suffisant jusqu'en l'an 2000 et aucune centrale nucléaire additionnelle à Gentilly 2 n'est requise. La loi élargit aussi le mandat d'Hydro-Québec aux économies d'énergie et habilite la société à accorder de l'aide technique et financière à cet effet.

Du même coup, le gouvernement modernise le mode de gouvernance d'Hydro-Québec, puisque la « Commission » est remplacée par un conseil d'administration responsable d'encadrer un président-directeur général nommé par le Conseil des ministres, lequel PDG est censé s'entourer de vice-présidents selon une structure aujourd'hui plus habituelle.

L'idée de la nouvelle loi était de remplacer la Commission par une gouvernance classique comprenant un conseil d'administration. Le conseil d'administration, formé initialement de 11 membres, puis étendu plus tard à 17 membres, devait aussi être composé majoritairement d'administrateurs indépendants. Par ailleurs, dans l'énoncé du mandat de l'entreprise, la formule « plus bas taux compatible avec une saine gestion » a été supprimée et le ministre responsable (généralement le ministre des Richesses

naturelles et de la Faune) reçoit désormais un pouvoir réel d'instruction sur l'orientation et les objectifs généraux de la société. Il faut cependant noter que, selon les observateurs d'Hydro-Québec, « ce pouvoir n'a jamais vraiment été utilisé ». Finalement, Hydro-Québec, comme elle l'avait demandé, obtenait le pouvoir de vendre son savoir-faire, y compris à la communauté internationale, mais était par ailleurs soumise à la Loi sur l'environnement et au contrôle citoyen sur l'impact environnemental. Au sein de la classe politique, le consensus à l'égard d'une transformation du système de gouvernance était presque total. Claude Dumas, qui s'est occupé avec le ministre Guy Joron de l'élaboration de la loi, décrit le processus :

À la surprise générale, il n'y eut pas de grands débats sur la nouvelle loi. Au Conseil des ministres, le mémoire sur les changements à apporter à la loi a été adopté en une seule séance [...] Ainsi Hydro-Québec devenait une compagnie au sens de la loi sur les compagnies, avec un PDG et une structure de VP (vice-présidents).

Avec en main un projet de loi que j'avais préparé, j'ai rencontré quelques avocats, y compris l'avocat en chef et quelques avocats d'Hydro-Québec, en dehors du bureau, dans un club d'affaires pour être plus discret. Nous avons lu le projet et j'ai demandé les commentaires article par article. On est passé à travers sans résistance [...] Ils avaient senti la volonté politique!

Nous avons échangé dans les jours suivants quelques versions de changements souhaités par Hydro-Québec et qui étaient conciliables avec la décision du Conseil des ministres, puis Jules Brière, légiste du gouvernement, a produit le texte final.

La loi est passée au printemps 1978, sans difficulté. De la sorte, le gouvernement avait en main les leviers qu'il voulait et, avec l'appui de l'Assemblée nationale, a changé le rapport de force qu'Hydro-Québec avait créé depuis la nationalisation.

Mais, selon C. Dumas, il n'y avait pas de volonté de reprise en main de l'exploitation de l'entreprise pour rétablir l'ingérence d'avant la nationalisation, au sens politique du terme. Il y avait surtout le désir d'avoir un système de gouvernance équilibré :

Le gouvernement voulait intervenir, mais de manière transparente et sur des objets précis, exprimés dans la loi: le respect de la politique dans laquelle le gouvernement intégrait toutes les filières énergétiques, les orientations et les objectifs généraux. Ce qui changeait, c'était les rapports avec l'État. On ne voulait pas qu'Hydro-Québec soit seule à décider du développement électrique et énergétique. Sa volonté exprimée de construire quarante-quatre centrales nucléaires, alors que nous avons encore un important potentiel hydroélectrique, et son hypothèse que la demande doublerait tous les dix ans pour les quarante prochaines années montraient jusqu'où on pouvait dériver [...] Le ministre avait fait un travail de planification et de réflexion indépendant qu'il avait faire partager par le gouvernement, qui ne voulait plus qu'Hydro-Québec prenne les décisions comme elle seule l'entendait...

À l'interne, il y a eu peu de résistance de la part des cadres. Ils étaient généralement d'accord avec la nouvelle loi, même s'ils préféraient obtenir plus de pouvoir formel au profit de l'entreprise. La résistance la plus importante est venue du président de l'entreprise, M. Boyd, l'ancien directeur général de la société après la seconde nationalisation, président de la SEBJ jusqu'à la mise en place de la nouvelle structure et successeur de M. Giroux comme président d'Hydro-Québec à l'été 1977. En le nommant, René Lévesque voulait probablement assurer une certaine continuité et mettre en place un contrepoids à la nouvelle structure qu'il avait appuyée. C. Dumas décrit les dernières interactions entre M. Boyd et le nouveau conseil d'administration :

M. Boyd s'est battu pour maintenir le programme nucléaire de la société. Le conseil d'administration lui a résisté lors de l'adoption du budget de l'année 1982, en coupant les dépenses importantes qu'il proposait à cet égard, qu'il justifiait de façon oblique, par le maintien de l'industrie nucléaire québécoise. Il a donné peu après sa démission au gouvernement.

M. Boyd était loyal envers Hydro-Québec et il tentait autant que possible de maintenir l'autonomie des décisions de l'entreprise. Il voulait surtout éviter les interventions politiques visant à obtenir des faveurs. Il était évident qu'Hydro-Québec avait accepté la nouvelle loi, mais ses dirigeants n'entendaient pas changer de mode de fonctionnement. Boyd protégeait l'entreprise du mieux qu'il le pouvait et rejetait toute tentative de changer le cours des choses, en résistant le plus possible au nouveau conseil d'administration et à son premier président, M. Lucien Saulnier. Cela dura jusqu'à la fin du mandat de M. Saulnier et son remplacement par Joseph Boubeau. Celui-ci était entré à Hydro-Québec peu après la première nationalisation de 1944 et y avait poursuivi toute sa carrière; il était un vrai « castor », sobriquet que le gouvernement donnait alors aux cadres d'Hydro-Québec. Ainsi, M. Bourbeau connaissait à fond l'entreprise, où il était responsable de la planification au moment de sa nomination, et il épousait les nouvelles orientations du gouvernement.

Puis vint la confirmation de la chute de la demande d'électricité, ce qui força des prises de décision et des remises en cause majeures.

2. 1980-1987 : PHASE D'INTÉGRATION

2.1. L'histoire

Boyd et son équipe étaient toujours centrés sur la construction et ignoraient les changements qui intervenaient dans leur milieu. En particulier, la deuxième crise de l'énergie de la fin des années 1970 semblait leur échapper, ou du moins peut-être pensaient-ils qu'elle n'affecterait que marginalement l'électricité, comme en 1973.

L'entreprise continuait à construire des barrages et à développer le nord du pays. Alors en chantier, le projet de la Baie-James devait produire plus de 10 000 mégawatts, immobiliser plus de 14 milliards de dollars et faire entrer en service les premiers groupes en 1979. Or, 1979 marque justement une cassure dans la croissance sereine de la demande d'électricité, au moment où elle était encore perçue par plusieurs cadres supérieurs d'Hydro-Québec comme quasi éternelle. En fait, il y avait de nombreux signes avant-coureurs de ralentissements prononcés de l'évolution de la demande un peu partout dans les entreprises d'électricité en Occident. D'ailleurs, de 1979 à aujourd'hui, en dehors de projets industriels énergivores de type aluminerie, la croissance de la demande se situe entre 1 et 3 % par an, comme dans les autres régions occidentales « matures ».

C'est le début d'une phase de tâtonnement où on cherche des signes de reprise de la croissance de la demande. Celle-ci se manifeste parfois, comme en 1980, mais trop rarement pour permettre de poursuivre sur la lancée des dernières décennies.

Les signaux n'ont cependant pas été ignorés par le gouvernement, qui y a vu la démonstration que l'entreprise devait être rappelée à l'ordre de manière encore plus ferme. Les ministres ont convaincu René Lévesque de nommer, pour la première fois à la tête d'Hydro-Québec, « une personne venant de l'extérieur ». Le nouveau PDG, Guy Coulombe, avait fait carrière dans le secteur public, notamment comme secrétaire du Conseil du Trésor, secrétaire du gouvernement et président de la Société générale de financement (Hafsi et Demers, 1989, p. 109). Guy Coulombe arrivait à Hydro-Québec précédé d'une réputation de gestionnaire rigoureux et de fonctionnaire soucieux de l'intérêt public; cependant, à Hydro-Québec, il était « un étranger ».

Le mandat général confié à Guy Coulombe mettait l'accent sur la bonne gestion générale. Peu après sa nomination, en 1981, le gouvernement du Québec modifie la Loi sur Hydro-Québec en transformant l'entreprise en compagnie à fonds social, dont le gouvernement du Québec devenait l'unique actionnaire. En vertu de son nouveau statut, l'entreprise devait verser des dividendes annuels à son actionnaire; du point de vue du gouvernement, la profitabilité de l'entreprise devait rapidement mener à la production de dividendes importants, étant donné l'ampleur de l'avoir propre et des actifs de l'entreprise. En pratique toutefois, la phase d'intégration débutant avec l'interruption de la longue période de croissance soutenue, chacun a dû se résoudre à s'adapter au déclin de la croissance de la demande, par conséquent à des revenus moindres, à gérer les tensions liées à la décélération en matière de construction de nouveaux équipements de production et à mettre en marché, ou plutôt à écouler, les surplus d'électricité.

Les clients québécois, surtout industriels, ont ainsi pu profiter de quantités importantes d'électricité à bas prix. En effet, il valait mieux consolider la base industrielle que déverser l'eau par-dessus les barrages, geste lourd de conséquences financières, mais périodiquement nécessaire en raison des surplus dans certains réservoirs. De leur côté, les clients commerciaux et résidentiels ont bénéficié de subventions à des programmes de chauffage biénergie, où les combustibles fossiles ne satisfont que les besoins de pointe. Enfin, l'entreprise a intensifié les discussions avec les marchés voisins de Nouvelle-Angleterre et de New York au sujet de leur éventuel intérêt à importer.

Divers groupes de travail internes parallèles ont aussi permis :

- de rationaliser les mises en chantier en fonction des capacités d'absorption des marchés et des limites financières de la Société;
- de mettre sur pied une équipe commerciale énergique pour faciliter la transformation technologique requise chez les clients québécois intéressés à mieux utiliser l'énergie;
- de convaincre les partenaires américains de construire des lignes de transport d'électricité jusqu'à Boston et jusqu'au réseau de l'État de New York aux fins d'exportation;
- d'acquérir des habitudes de contrôle budgétaire plus contraignantes et peut-être plus douloureuses que durant la phase de croissance.

L'entreprise, jusqu'alors entraînée dans sa mission de base par les fonctions d'ingénierie et de construction de grands ouvrages, devait se redéfinir en fonction des besoins des clients, de leur intérêt pour des programmes spéciaux au rabais... Tout un changement de cap!

Le maître d'œuvre de cette transformation, Guy Coulombe, décrit ainsi son intervention (Hafsi et Demers, 1989, p. 115):

À mon avis, c'est aussi spectaculaire que tout autre changement ou redressement dans le monde, mais c'est mal connu. Quelque chose de fondamental s'est produit. Que ce soit mal connu est une preuve de la force du symbole d'Hydro-Québec [...] Ma contribution, c'est d'avoir permis à cette entreprise de prendre un virage important sans intervention extérieure...

Coulombe arriva en décembre 1981 et, dès 1982, le changement était dans l'air. Sur le plan de l'encadrement moyen, beaucoup pensaient qu'il était nécessaire, comme le montrent ces réactions de responsables et de cadres de région :

L'appareil était trop lourd. On avait un paquet de comités pour réfléchir [...] Il y avait beaucoup de luttes et c'était toujours le siège social qui gagnait [...] Quand quelqu'un ne « fittait » plus à un poste, on lui nommait un adjoint [...]

Notre culture c'était: « On est les plus forts et les meilleurs, tassez-vous! » [...] pour toute commission parlementaire, on arrivait avec 40 spécialistes et 50 boîtes de documents [...] On a fait baver les Indiens [...] on passait nos lignes où on voulait et on expropriait ce qu'on voulait [...]

M. Boivin, alors vice-président exécutif, marchés internes et plus tard président, affirmait ceci :

L'Hydro était une grosse locomotive lancée sur ses rails. On était totalement déséquilibré. L'exploitation était le parent pauvre [...] On était surtout une boîte d'ingénierie [...] En 1979, j'étais à la construction et on voyait bien que le rythme était impossible à soutenir [...] Je suis ensuite allé à la région Saint-Laurent (Montréal) et j'ai trouvé le réseau de distribution dans une situation catastrophique.

Coulombe fut donc bien reçu par les cadres de l'entreprise, qui considéraient que le changement était inévitable. Lui-même venait à l'entreprise « sans aucun préjugé, sinon favorable... ». Il avait cependant carte blanche de la part de René Lévesque :

J'ai rencontré M. Lévesque pendant 20 minutes et, au cours des trois dernières minutes, il m'a demandé de prendre en charge Hydro-Québec. Je lui ai dit: « j'accepte à la condition d'avoir carte blanche pour le choix de mes collaborateurs », ce qu'il trouva naturel...

Coulombe prit une année à consulter et évaluer ce qui devait être fait pour changer Hydro-Québec. Il rencontra un grand nombre de cadres et d'employés, jusqu'à 12 000 personnes. Partout, le message qu'il entendait était qu'Hydro-Québec avait besoin de changer. Le diagnostic qu'il fit était sans appel (Hafsi et Demers, 1989, p. 119):

Clairement, on allait vers un cul-de-sac... On avait un programme d'équipement trop important et qui menait à la catastrophe. Les dépenses d'exploitation augmentaient à un rythme de 20 à 25 % par an. Il y avait chaque année 1000 à 1200 nouveaux employés. En même temps, il y avait un surplus de mégawatts et de kilowattheures auxquels il fallait trouver des débouchés [...] Finalement, il y avait un fait plus psychologique: c'était l'histoire d'une boîte qui avait beaucoup de succès et qui fonctionnait sur son air (sic) d'aller [...] À partir de là les conclusions étaient presque évidentes [...]

Coulombe savait qu'il fallait réduire le centre de pouvoir important qu'était le groupe Équipement. Avec l'aide de Laurent Hamel, ancien dirigeant de la SEBJ, il mena la charge et elle fut très claire pour tous. La direction du changement s'imposa à tous, même si de manière parfois un peu brutale (Hafsi et Demers, 1989).

Très vite, les changements qui furent entrepris au sein du groupe Équipement eurent une incidence sur l'ensemble de l'entreprise, principalement du fait que la réduction du groupe libéra des centaines de cadres qui, pour éviter de devenir inutiles, devaient se recycler dans une autre branche de l'entreprise. Ce fut un renversement spectaculaire des pouvoirs

à l'interne. Les coûts individuels furent considérables et, même si le changement était généralement souhaité, on opposa des résistances importantes à Coulombe et à son équipe. Elles allaient être à la source des difficultés de gestion interne qu'il a connues. Celles-ci ont éventuellement facilité sa décision de partir.

2.2. Gouvernance et gestion

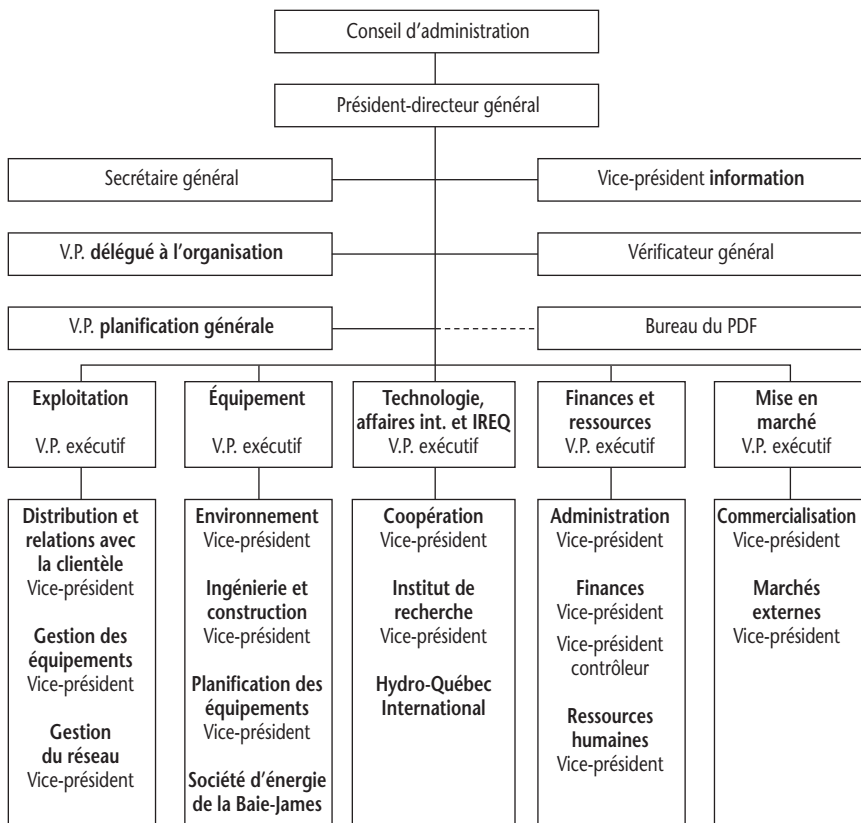
Le changement en matière de management et ultimement de gouvernance interne était considérable. Pour la première fois, on introduisait des mécanismes de gestion qui permettaient la coordination. En particulier, Coulombe favorisait la participation et créa un Comité de gestion (CG) composé de dix cadres supérieurs (voir le schéma d'organisation à la figure 3.2):

1. Cinq vice-présidents exécutifs:
 - a) Exploitation: Godin, qui avait plus de trente ans d'expérience dans l'entreprise;
 - b) Mise en marché: Lafond, celui qui avait conçu les grands accords financiers depuis vingt ans;
 - c) Équipement: Hamel, qui venait de la SEBJ;
 - d) Technologie, affaires internationales et IREQ: Boulet, puis Cloutier, tous deux associés à la recherche et donc à l'IREQ;
 - e) Finances et ressources: Caron, ancien sous-ministre aux finances.
2. Trois vice-présidents:
 - a) Planification générale: Grignon, ancien sous-ministre aux finances;
 - b) Information: Couture, à Hydro-Québec depuis la nationalisation et pionnier du développement de l'important secteur de l'information de l'entreprise;
 - c) Délégué à l'organisation (poste temporaire): Houde, ancien VP de la Société générale de financement.
3. Le secrétaire général: Bernier, juriste qui a fait toute sa carrière à Hydro-Québec.
4. Le vérificateur général: Rhéaume, ancien de la SAQ et de la société Touche Ross.

Coulombe introduisit aussi plus de décentralisation au chapitre des opérations, ce qui était souhaité depuis la nationalisation. De plus, tous les membres du CG étaient des contractuels. Ils étaient révocables et évalués en fonction d'objectifs qu'ils avaient contribué à définir. Ce fut une autre première et un grand changement d'ordre psychologique.

Dès 1982, Guy Coulombe avait dû constater que chacune des diverses unités avait de multiples plans d'expansion que les responsables des finances se disaient tout simplement incapables de financer. Une telle situation était inédite dans l'histoire de l'entreprise! L'intégration de la

FIGURE 3.2

STRUCTURE D'HYDRO-QUÉBEC, JANVIER 1984

Source : A. Chanlat, A. Bolduc et D. Larouche (1984). *Gestion et culture d'entreprise : le cheminement d'Hydro-Québec*, Montréal, Éditions Québec-Amérique.

planification et des finances devenait alors prioritaire et devait réussir, au risque d'infliger des pertes financières à l'entreprise. On était loin de la perspective de déclaration de dividendes imaginée par le gouvernement du Québec.

À la fin de la période Coulombe, Hydro-Québec était de nouveau une entreprise jouissant d'un équilibre financier et de marché. Elle avait repris la maîtrise de son développement en l'ajustant aux marchés et acquis d'importants marchés internationaux. La gestion était moderne, du moins en apparence, avec un comité de gestion qui assurait la coordination et un conseil d'administration qui, sans être très puissant, était de plus en plus actif.

Le tout nouveau conseil d'administration, présidé d'abord par Lucien Saulnier puis par Joseph Bourbeau, a appris son métier et cherché à déterminer ce qui serait le bon niveau d'intervention relativement à l'orientation et à l'approbation de projets ou de dépenses. Aussi, il tentait de mieux comprendre son rôle versus celui des ministres et du premier ministre. Force est de constater que, si l'intendance était revue minutieusement par le conseil d'administration, et bien que la loi prévoyait que les communications entre le gouvernement et la société incombaient au président du conseil, les dossiers majeurs, tels les orientations tarifaires, les contrats spéciaux avec les industries énergivores et les réseaux voisins ainsi que le cadre de négociation des conventions collectives, sont essentiellement discutés entre Guy Coulombe, le premier ministre et les ministres du gouvernement, et approuvés par celui-ci.

D'ailleurs, cette centralisation relative des décisions importantes, et en particulier de celles relatives à la gestion des conventions collectives, allait amplifier la déresponsabilisation graduelle des cadres intermédiaires. Ces cadres, et bien sûr les employés, observaient que des clauses de conventions collectives étaient négociées entre syndicat et très haute direction sans tenir compte de leurs points de vue, que les tentatives d'avertir la haute direction de risques importants ou de proposer des solutions innovantes restaient sans réponse, que mieux valait ne pas se prévaloir d'un « droit à l'erreur »... C'est ainsi que la qualité du service et les relations de travail purent se détériorer, ce qui est inévitable sans l'implication des employés.

2.3. Transition n° 2: 1987-1988

Avec l'avènement en 1985 d'un gouvernement du Parti libéral, la complicité entre Guy Coulombe et le gouvernement devenait difficile. En effet, le ministre des Ressources naturelles, John Ciaccia, insistait pour déterminer les tarifs et surtout pour imposer contre la volonté d'Hydro-Québec une dépense de quelque 120 millions de dollars pour une traversée d'une ligne haute tension sous le Saint-Laurent. De plus, syndicats et employés étaient en conflit ouvert avec l'entreprise et manifestaient régulièrement leurs mécontentements aux représentants du gouvernement.

La période Coulombe a sans doute permis une meilleure intégration des activités de l'entreprise et peut-être amorcé le processus de modernisation, mais elle a aussi généré beaucoup de ressentiment chez les cadres et les employés de l'entreprise. Le changement, selon Hafsi et Demers (1989), a été vécu comme une violence contre Hydro-Québec. L'analyse qui en a été faite disait entre autres ceci :

L'ignorance ou l'insensibilité face à la violence du changement est en soi perçue comme un acte d'agression qui appelle des représailles. Celles-ci viendront tôt ou tard, notamment sous la forme de résistance et de non-

coopération. Les cadres qui ont souffert du changement exprimaient d'ailleurs cela avec beaucoup d'amertume en 1986. Les opinions les plus dures se font souvent aussi plus spécifiques. Elles mettent le doigt sur les incohérences de la mise en œuvre, que nous avons signalées dans notre analyse, en exagérant leurs effets, ce qui illustre l'aspect destructif que peut prendre la résistance (Hafsi et Demers, 1989, p. 229).

Cette résistance a non seulement causé des problèmes de relations de travail qui en ont empoisonné le climat dans les années qui ont suivi, mais encore entraîné des difficultés en matière de qualité de service qui étaient inimaginables quelques années plus tôt. Le conflit qui en est résulté a été tellement intense que le gouvernement a été obligé de nommer un nouveau PDG et de lui confier les mandats d'apaiser les tensions et de reconstruire la qualité de service, des orientations qui allaient dominer la modernisation de l'entreprise à la fin des années 1980 et dans les années 1990.

CONCLUSION

Au cours de la première phase, qui s'étend jusqu'en 1978, les mécanismes de gouvernance ont privilégié l'autonomie de l'entreprise ou plutôt sa protection des interventions politiques. Probablement averti des dommages que pouvaient causer les interventions des politiciens, par exemple les excès en matière de patronage au cours de la période qui a précédé la Révolution tranquille et l'autoritarisme du « boss » Duplessis, René Lévesque a préféré maintenir, dans les années 1960, un cadre juridique qui donnait à des techniciens le soin de construire l'entreprise sans subir d'ingérence.

À la fin des années 1970, les réalisations qu'Hydro-Québec poursuivait depuis 1963, ses ressources financières et sa capacité d'action relativement aux régions ainsi que l'arrivée au pouvoir du Parti québécois, plus interventionniste, ont exercé des pressions grandissantes sur Hydro-Québec et sur René Lévesque, alors premier ministre. Les politiciens voulaient une maîtrise plus grande sur ce qui était considéré comme l'instrument le plus important aux mains du gouvernement du Québec. La loi de 1978 a profondément transformé la gouvernance de l'entreprise. La Commission fut supprimée, et avec elle les commissaires indépendants, puis remplacée par une gouvernance « moderne », comprenant un conseil d'administration. Le CA était formé de membres nommés par le gouvernement du Québec et révocables en temps utile.

Cette transformation était perçue dans l'entreprise comme annonçant une reprise en main et un contrôle plus grand de l'entreprise par l'État. La nomination de Guy Coulombe en 1981 semblait confirmer cette tendance. La réalité fut moins claire. Nos recherches nous indiquent que les

ténors gouvernementaux souhaitaient moins une « prise de contrôle » qu'une intégration/modernisation de l'entreprise et le versement de dividendes. Coulombe entreprit de modifier de manière importante le programme d'équipement de l'entreprise et en améliora sensiblement la gestion interne. Cependant, il ne pouvait agir qu'en maintenant l'intégrité de l'entreprise et ses rapports plutôt indépendants avec le gouvernement. René Lévesque lui avait donné « carte blanche » justement pour lui permettre de ne pas être à la merci des interventions politiques.

Malgré cela, Coulombe eut beaucoup de difficultés à moderniser l'entreprise. Il ne put que donner un coup d'arrêt aux programmes de construction et changer la dynamique interne, en mettant davantage l'accent sur les opérations et le marketing que sur les nouveaux projets. Cela n'a pas été futile, puisqu'à son départ l'entreprise avait atteint un équilibre financier, se montrait bien organisée et prête à relever de nouveaux défis. Cependant, Coulombe ne réussit pas vraiment à mobiliser les cadres et les employés autour de ses objectifs. Au contraire, le changement fut perçu comme violent et entraîna une réaction de résistance qui a été à l'origine des problèmes qui troubleront l'entreprise jusqu'au milieu des années 1990, liés principalement à la qualité et aux relations avec le personnel.

La période Coulombe a cependant préparé le terrain pour les transformations importantes qui moderniseront définitivement l'entreprise et lui donneront une capacité d'action concurrentielle à l'échelle continentale, voire mondiale. En ce qui a trait à la gouvernance, les mandats prioritaires étaient demeurés stables, et le conseil d'administration s'était renforcé graduellement. Cela tombait bien, puisque le président du conseil, Richard Drouin, allait jouer un rôle prédominant. Le chapitre suivant s'attardera à décrire la suite de cette histoire. Nous y indiquerons la façon dont ces transformations ont été menées et décrirons l'évolution de la gouvernance à mesure que l'entreprise changeait.

4



L'évolution d'Hydro-Québec de 1988 à 2006

Vers une entreprise
de classe mondiale

Au moment où Coulombe quittait l'entreprise, le moral des cadres et des employés était au plus bas. Les actions de Coulombe ont été interprétées comme un jugement négatif sur l'entreprise. « *Ils pensent que nous sommes des pas bons!* » Une injustice avait été commise envers tous les efforts que l'entreprise et ses employés avaient déployés jusque-là. La déprime était palpable chez plusieurs cadres et dirigeants (Hafsi et Demers, 1989).

Ce traitement était injuste pour Coulombe également, puisqu'il avait sans doute empêché l'entreprise de tomber sous un contrôle plus grand des appareils de l'État. En modernisant la structure et le mode de fonctionnement, en introduisant le management moderne dans les pratiques de l'entreprise, il lui a entre autres permis d'éviter une débâcle financière et peut-être la perte de son autonomie de gestion.

L'insatisfaction généralisée a entraîné une démobilisation réelle de la part des employés et des gestionnaires. Les chercheurs (Hafsi et Demers, 1989) ont observé que le niveau de coopération avait chuté et que les cadres intermédiaires et employés obéissaient aux directives sans se préoccuper des conséquences. Il en résulta que les décisions importantes en matière d'entretien n'ont pas été prises et que la qualité des services s'est rapidement mise à décliner. En particulier, de nombreuses pannes de courant laissaient croire qu'Hydro-Québec était incapable de contrôler son système de distribution.

Après plusieurs soubresauts, l'entreprise fut cependant remise sur les rails et la qualité s'améliora sensiblement jusqu'au niveau espéré par les dirigeants. Sur leur lancée, ceux-ci introduisirent en 1997 une nouvelle structure qui permit à l'entreprise de devenir un acteur légitime sur l'ensemble du marché nord-américain et d'y jouer un rôle clé, grâce à la disponibilité des ressources hydroélectriques. Les profits financiers firent un bond considérable et, au départ d'André Caillé en 2005, il aurait été possible d'envisager une nouvelle gouvernance pour l'entreprise. Par exemple, l'État aurait pu considérer plus froidement divers scénarios de privatisation, parce que la valeur aurait été supérieure à celle perceptible une décennie plus tôt. Ces scénarios n'ont pas vraiment été élaborés, parce que la valeur financière perçue alors aurait été moins attirante pour l'État et le contribuable que la valeur de la poursuite des objectifs sociaux, économiques et financiers combinés, dévolus à l'entreprise.

Dans ce chapitre, nous décrivons les deux dernières phases de l'histoire de l'entreprise, d'abord celle de modernisation opérationnelle, puis celle de modernisation stratégique. La première a permis, grâce au programme « Défi Performance », de rénover le fonctionnement et de transformer la qualité des services rendus. Au cours de la deuxième, Hydro-Québec a pu jouer un rôle stratégique avant-gardiste en Amérique du Nord, en participant à l'ouverture du marché de l'électricité.

1. 1988-1996 : PHASE DE MODERNISATION OPÉRATIONNELLE

1.1. L'histoire

Les observateurs de l'époque suggèrent que la coopération entre les membres du comité de gestion et Coulombe n'avait pas été suffisamment renforcée pour favoriser une intégration complète des activités. La centralisation stratégique qu'exigeaient les virages commerciaux dans une boîte axée sur le développement d'équipements depuis des décennies avait son

pendant négatif: la négociation centralisée des grands mouvements de personnel qui en découlaient et la démobilisation des cadres intermédiaires et des employés à qui on imposait, selon eux, une déresponsabilisation. Il en résulta des erreurs ou des faiblesses importantes, comme dans la gestion de l'entretien des installations, lesquelles ne se manifesteront pas immédiatement, mais viendront hanter les dirigeants d'Hydro-Québec qui succéderont à Coulombe. Des tensions importantes dans les rapports avec les employés accentuaient ces faiblesses.

Préoccupé par les tensions en matière de relations industrielles, le gouvernement du Québec nommait en 1987 Richard Drouin, un avocat reconnu pour ses qualités de négociateur, à titre de président du conseil d'administration et directeur général. Son mandat était d'assainir autant que possible le climat tendu des relations de travail. Il fit équipe avec Claude Boivin, qui devint président et chef des opérations. Par ailleurs, un homme de confiance de Claude Boivin et cadre régional en ressources humaines, Jean-Marie Gonthier, devint vice-président affecté aux négociations de conventions collectives puis à l'implantation d'un système de gestion axée sur la qualité totale.

La phase de modernisation opérationnelle est consécutive aux problèmes importants de tension entre l'entreprise et ses syndicats et de pannes générales sur le réseau.

Sur le plan du fonctionnement, les rationalisations budgétaires, jugées nécessaires en période de surplus énergétique, avaient entraîné des décalages dans les dépenses d'entretien, ce qui avait eu un effet sur la fiabilité du service. De plus, on assistait pour la première fois à des pannes importantes, inhabituelles pour tous les observateurs de l'entreprise. Quelques mois après le départ de Coulombe, en 1988 et 1989, le réseau d'Hydro-Québec subit deux pannes générales requérant chacune plus de sept heures avant qu'on réussisse à rétablir le courant dans chacune des régions du Québec. Hydro-Québec semblait avoir perdu le contrôle de ses réseaux de transport et même de distribution. Comme le décrit M. Filion, à l'époque vice-président équipements de production et édifices :

Il y avait une chronique quotidienne de La Presse sur le nombre de clients privés d'électricité [...] Nous étions touchés dans notre fierté d'Hydro-Québécois [...]

Les journaux relataient ainsi quotidiennement le nombre de clients touchés par les pannes et l'entreprise était sous les feux de la rampe. À l'interne, le moral était au plus bas. En contraste avec les années 1970, les employés cachaient presque leur appartenance à l'entreprise. Pour la première fois depuis 1944, il était publiquement question « d'incurie et de remise en question de la compétence technique de l'entreprise ».

Les premières analyses montraient que le niveau de coopération du personnel était à son plus bas; une analyse plus approfondie révélerait plus tard une maîtrise insuffisante, par les employés et les cadres, des processus de travail. La performance de l'entreprise était maintenant généralement perçue comme faible et la direction se rendait compte que les employés devaient coopérer davantage pour qu'une amélioration puisse s'opérer.

La direction exerça des pressions plus fortes à la performance, particulièrement en permettant à nouveau l'utilisation de sous-traitants pour effectuer certaines tâches, ce qui mit le feu aux poudres. Les syndicats ne tardèrent pas à se manifester et une grève majeure fut entamée en février 1989. Elle fut très dure et se poursuivit jusqu'en mai 1990. Au cours de cette grève, on a dû faire appel couramment aux forces de l'ordre afin de maintenir les services électriques essentiels.

Avec le recul, l'enjeu le plus important de ce conflit a été la transformation des rapports avec les syndicats. Dans l'esprit de beaucoup d'employés, Hydro-Québec n'était pas une entreprise comme les autres. C'était «le navire amiral de l'économie québécoise», l'instrument du développement du Québec, et les employés avaient la conviction d'incarner l'entreprise. Selon eux, la gestion n'avait donc qu'un pouvoir limité pour déterminer les tâches et les conditions de travail.

Les syndicats, en écho à cette philosophie, se battaient non seulement pour la défense des droits matériels et moraux des employés, mais aussi pour une certaine vision d'Hydro-Québec. Les dirigeants d'Hydro-Québec savaient que les progrès réalisés depuis le changement de statut de 1978 ne se matérialiseraient que si les rapports avec le syndicat évoluaient vers des relations industrielles normales. Jacques Régis, à l'époque vice-président de la région Manicouagan, explique la situation :

Nous venions d'avoir une période très difficile avec des pannes qu'on avait du mal à expliquer et on s'est ensuite retrouvé dans un conflit majeur de relations de travail [...] La tradition Hydro-Québec était que le syndicat imposait ses demandes, parfois avec l'intervention du gouvernement [...] Avec le solide tandem Richard Drouin-Claude Boivin à la direction d'Hydro-Québec, on a décidé de tenir le coup et de faire preuve de beaucoup de rigueur et de solidarité dans la gestion du conflit de travail.

Le syndicat des métiers a commencé à changer. On allait vers un syndicat d'affaires plutôt qu'une organisation qui cherchait à gérer l'entreprise [...] Le conflit avait épuisé les employés et le SCFP a fait le virage [...]

Jean-Marie Gonthier, vice-président ressources humaines et qui tôt dans sa carrière s'était impliqué comme officier syndical, a finalement signé la fin de la grève au début de l'été 1990. Toutefois, la direction générale d'Hydro-Québec sortait très affaiblie de la grève. Le gouvernement

et l'Assemblée nationale percevaient l'entreprise comme étant mal gérée. Richard Drouin était alors sous pression pour concevoir et proposer un plan de redressement. Il confia la tâche à J.-M. Gonthier. Celui-ci proposa l'idée d'une vice-présidence qualité. La proposition fut acceptée et il fut désigné pour en occuper les fonctions. Il mena le développement de ce qui devint «le Défi Performance» (DP), un vaste programme de qualité totale.

Dans le cadre de l'élaboration du Défi Performance, un énorme chantier organisationnel, Gonthier visita plusieurs entreprises qui avaient mis sur pied des programmes semblables et proposa de se servir du programme de Florida Power and Light¹ (FP&L) comme modèle. L'assistance de FP&L fut négociée et obtenue, et le programme établi. J.-M. Gonthier décrit :

J'ai alors indiqué que ce n'était pas un petit mandat. C'était considérable. Pour la première fois, on avait présenté toutes les facettes de la performance de l'entreprise, en utilisant les métriques de la qualité totale et on avait montré que tous les indicateurs se détérioraient [...] J'ai dit à Boivin et Drouin, je vous présente une solution globale qui a fait ses preuves. Je n'en ai pas d'autres qui permettraient d'améliorer l'ensemble de l'entreprise. Si on change l'approche qui se veut systématique, ça ne marchera pas. Je sais que plusieurs ont des doutes devant l'ampleur de la démarche, mais, ou bien vous avez une meilleure solution ou on devrait accepter celle-là [...]

Boivin et Drouin présentèrent l'ensemble à la Direction générale et le consensus se fit autour du programme présenté. Le grand mérite de la haute direction a été de trouver le moyen d'enthousiasmer une proportion importante de quelque 2000 cadres de tous les niveaux pour l'amélioration continue, chacun se croyant responsable d'améliorer le domaine sous sa gouverne et convaincu que le reste de l'entreprise était aux prises avec le même type de défi. L'atteinte des cibles d'ensemble en matière de qualité des services devenait non seulement possible, mais perceptible même de l'extérieur de l'entreprise, contribuant ainsi à rebâtir la fierté quelque peu perdue durant la phase d'intégration.

Drouin, soutenu par le gouvernement, se fit le champion de la démarche sur la place publique. Toutefois, à l'interne, il a fallu travailler fort pour changer l'état d'esprit, comme l'explique J.-M. Gonthier :

Défi performance, je l'ai fait passer par les unités opérationnelles, et les liens que j'avais avec les régions ont été très utiles. Avec le corporatif, ça ne marchait pas toujours rondement, mais la vague de fond a forcé le changement [...]

1. FP&L avait été célébrée comme une entreprise d'avant-garde en matière de programme de qualité. Elle avait reçu en 1990 le fameux prix Deming de qualité totale.

L'entreprise s'est alors inspirée formellement d'un ensemble des meilleures pratiques en gestion d'organisation, un système de qualité totale tel que pratiqué au Japon et repris en Amérique du Nord par Florida Power and Light. La phrase fétiche du Défi Performance, nom donné à l'interne à cette mobilisation d'ensemble, était: « La qualité, c'est une approche de gestion qui vise à satisfaire totalement et au moindre coût les besoins des clients, par une plus grande mobilisation des ressources humaines et par la maîtrise des processus de travail ». L'accent était mis à la fois sur les responsabilités de la gestion, sur les besoins et non les caprices des clients, sur la satisfaction de ceux-ci, mais pas à tout prix, sur le personnel à mobiliser et sur les processus opérationnels.

Malgré des hauts et des bas, le programme de qualité totale transforma profondément l'entreprise. Les pratiques traditionnelles de l'entreprise n'insistaient pas beaucoup sur les chiffres et l'analyse rigoureuse. J. Régis disait: « nous n'avions pas la culture de gestion par les faits ». L'information fournie par le programme et les comparaisons avec les meilleures entreprises stimulaient la fierté des cadres et des employés d'Hydro-Québec. Insensiblement, ils se prirent au jeu, la coopération revint et les améliorations commencèrent à se faire sentir, comme l'affirme J. Régis, alors devenu vice-président exécutif:

L'entreprise et le président ont décidé de focaliser sur l'essentiel. On n'avait pas d'indicateurs de performance qui pouvaient être déployés au niveau de l'ensemble des gestionnaires et des employés. Avec la qualité, nous avons mis en place des indicateurs significatifs qu'on pouvait suivre dans le temps. On s'est donné les outils pour réussir et on a commencé l'amélioration de nos processus [...] On partait de loin, mais on a réussi [...] C'est devenu une culture [...] Cela a transformé le style de management de l'entreprise...

La réussite a été facilitée par une attitude plus participative qu'elle ne l'avait jamais été à Hydro-Québec. Ceux qui s'essayaient et réussissaient devenaient des modèles pour les autres. Bientôt, la qualité totale devint l'instrument principal de gestion aux mains des cadres moyens. Il y avait tout de même des décisions que l'entreprise ne pouvait pas prendre, comme ce qui concernait les ajustements rapides du nombre d'employés, même si, aux yeux de J-M. Gonthier, elles étaient maintenant clairement justifiées:

Nous avons déposé au gouvernement des objectifs ambitieux qui laissaient entrevoir une marge énorme à l'amélioration. Mais au début, personne, autant la direction que le gouvernement, ne voulait entendre parler de réduction de personnel. Ils ne voulaient pas de mesures ou d'objectifs qui touchent à la main-d'œuvre [...] Même si de nombreux balisages avec d'autres entreprises d'électricité démontraient que, de manière très conservatrice, nous avions 2000 employés de trop, ils étaient toujours très réticents. Progressivement toutefois, nous y sommes venus, puisque les améliorations de coût à atteindre étaient élevées et que la main-d'œuvre comptait pour plus de 70% du budget d'exploitation. Nous

avons donc introduit des objectifs touchant à la main-d'œuvre en nous assurant que cela n'ait pas d'effet à court terme sur l'emploi et la performance. Malgré cela, ce n'était pas très populaire [...]

Plusieurs transformations importantes, menées de front, ont amélioré le rendement opérationnel de l'organisation :

- la prise en charge par les gestionnaires des relations avec les syndicats en rendant explicites les intérêts convergents des parties dans l'amélioration continue de la performance. Ainsi, les syndicats parlaient désormais davantage de négociation permanente que de « cogestion »;
- la spécialisation de l'organisation en distinguant clairement la production du transport et de la distribution, et une meilleure valorisation des fonctions opérationnelles d'exploitation du réseau;
- l'alignement des objectifs sur des cibles d'amélioration, mesurées pour chacune des fonctions et unités d'affaires;
- l'implantation d'un système de management de type « qualité totale », susceptible d'engager les gestionnaires à utiliser les outils modernes d'amélioration de performance, tant sur le plan des politiques d'entreprise que sur celui des équipes de projet et de travail.

Le programme Défi Performance a eu des répercussions très positives sur l'entreprise. La qualité des services s'était considérablement améliorée et sa mesure se faisait dorénavant régulièrement, à l'aide d'un grand nombre de métriques pertinentes. L'ambiance et le fonctionnement internes s'étaient améliorés de manière considérable. Les employés d'Hydro-Québec étaient de nouveau fiers d'appartenir à une entreprise qui se présentait maintenant comme « l'une des mieux gérées en Amérique du Nord ». Et, comme les bonnes choses n'arrivent jamais seules, l'hydraulicité, alors préoccupante, s'était sensiblement améliorée, grâce aux chutes de pluie et de neige beaucoup plus abondantes au nord de la province.

Le résultat de cet effort s'est manifesté par un contrôle des processus permettant une continuité de service électrique et des relations avec les clients établies selon leurs besoins, mais surtout par une satisfaction générale des clients jusque-là jamais atteinte et par la suite égalée seulement occasionnellement. Le tableau 4.1 décrit par année la somme des heures moyennes d'interruption de service par client. On peut y voir l'évolution de l'entreprise avant et après la mise en place du programme Défi Performance.

1.2. Gouvernance et gestion

Au cours de cette période, le gouvernement se préoccupait surtout de remettre l'entreprise sur ses rails, après les difficultés opérationnelles de la fin des années 1980. Le règlement des problèmes de relations industrielles

TABLEAU 4.1

HYDRO-QUÉBEC SAIDI (EN HEURES)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006					
<i>Distribution brute</i>	6,30	6,10	5,40	7,30	5,30	5,60	5,20	7,60	8,30	5,20	5,43	5,36	3,68	3,89	3,47	2,52	2,68	4,84	41,8	5,27	2,84	3,82	3,30	3,22	2,11	3,58	7,98					
<i>Transport brut</i>	2,60	2,70	5,90	2,80	3,50	3,40	2,80	1,10	1,80	6,82	1,62	1,24	0,78	1,34	0,65	0,71	0,51	0,97	35,2	0,65	0,36	0,51	0,55	0,44	0,44	0,93	0,54					
Total Hydro-Québec brut	8,90	8,80	11,3	10,1	8,80	9,00	8,00	8,70	10,1	12,0	7,05	6,60	4,46	5,23	4,12	3,23	3,19	5,81	77,0	5,92	3,20	4,33	3,85	3,66	2,55	4,51	8,52					
<i>Résultat en excluant les événements exceptionnels</i>																																
	<i>Redressement 1</i>														<i>Redressement 2</i>																	
<i>Distribution</i>	4,09	3,20	3,27	2,95	2,33	2,58	2,03	2,66	2,16	2,19	2,15	2,20	2,22	2,00	2,24	2,02	4,09	3,20	3,27	2,95	2,33	2,58	2,03	2,66	2,16	2,19	2,15	2,20	2,22	2,00	2,24	2,02
<i>Transport</i>	1,21	0,71	1,15	0,58	0,62	0,44	0,59	0,48	0,65	0,36	0,51	0,55	0,44	0,44	0,93	0,54	1,21	0,71	1,15	0,58	0,62	0,44	0,59	0,48	0,65	0,36	0,51	0,55	0,44	0,44	0,93	0,54
<i>Total</i>	5,30	3,91	4,42	3,53	2,95	3,02	2,62	3,14	2,81	2,55	2,66	2,75	2,66	2,44	3,17	2,56	5,30	3,91	4,42	3,53	2,95	3,02	2,62	3,14	2,81	2,55	2,66	2,75	2,66	2,44	3,17	2,56

Redressement 1 : Considéré comme un événement exceptionnel.

- Distribution : Lorsque les pannes associées au même événement sont supérieures au 1/12 de la cible annuelle.
- TransÉnergie : Lorsqu'une panne est hors contrôle (vandalisme, réseau voisin, conditions climatiques extrêmes) et supérieure à 10 % de la cible annuelle.

Redressement 2 : Seuls les événements extraordinaires sont maintenant exclus. Pour être exclu, l'événement doit être approuvé par le VPE. Toutefois, pour l'année 1998, les chiffres réels sont anormalement élevés du fait de la grande tempête de verglas.

Normalisation : Basée sur la méthode Normalisation de l'indice de continuité de service du réseau de distribution C.23-03.

et le succès inespéré du programme de qualité totale Défi Performance, confirmèrent la résilience de l'entreprise et sa capacité à s'adapter. L'ensemble des événements avait révélé aussi la fragilité du fonctionnement de cette grande machine. Au chapitre des rapports avec l'État et le conseil d'administration, grâce au programme Défi Performance, la disponibilité de métriques précises rendait les décisions beaucoup plus transparentes et les relations plus professionnelles. Le conseil d'administration restait cependant moins proactif que souhaité sur le plan stratégique. Le gouvernement s'attachait alors à intervenir le moins possible, mais à suivre de plus près le fonctionnement. Malgré des insatisfactions de part et d'autre, le programme DP fournissait alors les métriques nécessaires au dialogue. En particulier, cela facilitait la distinction des rôles de l'actionnaire et des gestionnaires. L'État était là pour poser des questions, approuver les objectifs globaux et fixer les mandats. Les gestionnaires étaient ensuite en mesure de proposer des engagements de performance et de les remplir.

Le tableau 4.1 révèle que l'indice de continuité de service s'est amélioré significativement durant la période de modernisation opérationnelle et, depuis 1994, s'est maintenu à un niveau d'entre 2½ heures et 3 heures par client par an, en excluant les événements exceptionnels, tel le grand verglas de 1998.

L'Engagement de Performance 1993-1998, un document imposant déposé à la demande de la ministre Lise Bacon en 1993, représentait surtout l'aboutissement de l'effort de modernisation interne de la gestion, mais aussi celui de quelques années de négociation entre les représentants du ministère des Ressources naturelles et Hydro-Québec. Les mesures, définies par l'entreprise, servaient cependant à unifier le langage et à simplifier les relations. Les rapports devenant de plus en plus techniques, l'entreprise demeurait relativement autonome et pouvait se concentrer sur sa transformation interne. Toutefois, l'autonomie était toute relative, parce que l'entreprise était constamment tenue de prendre en compte les nécessités du développement de la province tout en fonctionnant de manière efficace. Bernard Landry exprimait ainsi ce qui est toujours resté le principe de gouvernance :

Hydro-Québec ne doit pas être totalement autonome. S'il y a débat sur les tarifs, il [doit avoir lieu]. Ceux qui font des excès trouvent leurs contradicteurs en face. Le débat public est nécessaire. Il permet d'éviter beaucoup d'erreurs. Par ailleurs, la symbolique compte aussi [...]

Vers le milieu des années 1990, l'entreprise avait beaucoup progressé et était bien rodée comme machine efficace. La confiance était revenue, tant à l'interne que dans les rapports avec l'actionnaire. L'entreprise était alors prête à entreprendre une nouvelle étape.

1.3. Transition n° 3: 1995-1996

Revenu au pouvoir en 1994, le Parti québécois nomme Guy Chevrette comme ministre des Richesses naturelles et remplace Richard Drouin par Yvon Martineau à titre de président en 1995.

La performance opérationnelle, en s'approchant de celle qu'on pouvait trouver en moyenne dans les firmes privées, indiquait pour les gestionnaires et pour l'État la prochaine étape à suivre. Celle-ci s'exprimait généralement ainsi: «pourquoi ne pas viser une gestion et un rendement d'entreprise comme s'il s'agissait d'un véritable commerce et non simplement d'un service public où la rentabilité est (inutilement) secondaire?» Beaucoup argumentaient qu'après tout, les Québécois, par l'intermédiaire de leur gouvernement, avaient accumulé et détenaient dans l'entreprise un avoir propre important. Une gestion raisonnable de cet avoir devrait produire des rendements que des propriétaires privés trouveraient légitimes. Ainsi, après avoir réussi à satisfaire les clients, pourquoi ne pas relever le défi de satisfaire les actionnaires?

Ce type de questionnement interne, commencé discrètement sous Richard Drouin, s'est intensifié sous Yvon Martineau, président du conseil d'administration en 1995-1996. Il avait été nommé par le premier ministre et chef du Parti québécois Jacques Parizeau, au pouvoir après neuf ans de gouvernement du Parti libéral. Il y avait à l'époque un réel questionnement sur la profitabilité de l'entreprise.

La succession rapide, en dix-huit mois, de plusieurs présidents et chefs des opérations a provoqué une instabilité des orientations prioritaires véhiculées par ceux-ci ou exprimées par les porte-paroles du gouvernement; elle a de plus pratiquement figé l'évolution de l'entreprise durant cette brève période. Ainsi, Yvon Martineau mettait de l'avant un projet de diversification important d'Hydro-Québec touchant les infrastructures de communication, afin de rendre Internet accessible aux Québécois. Armand Couture, chef des opérations de 1993 à 1995, accordait la priorité à la construction d'ouvrages hydroélectriques, dont le complexe Grande-Baleine, tandis que Benoît Michel, chef des opérations en 1995-1996, attribuait une place prépondérante à la transformation d'Hydro-Québec en «*business* moderne profitable et diversifié».

Y. Martineau était reconnu pour ses sentiments partisans. Il s'amenait, selon la plupart des gestionnaires, avec «des idées grandioses» et une volonté de les soumettre aux dictats politiques. Mais il a surestimé la capacité du gouvernement à infléchir l'action d'Hydro-Québec, comme l'indique un ancien cadre supérieur:

Le ministre Chevrette voulait intervenir de manière quotidienne [...] Martineau avait compris cette volonté d'intervention directe, mais il n'a pas « escompté² » suffisamment la teneur de son mandat [...]

Excessif par son langage, il semblait compenser sa soumission à un ministre, perçu lui-même comme étant excessif, par des idées que tous les cadres trouvaient étranges, du moins au sein d'Hydro-Québec. Il a ainsi voulu faire d'Hydro-Québec « la première société de télécommunication dans le monde ». Son projet de faire d'Hydro-Québec le fer de lance de la mise en place d'une infrastructure Internet partout au Québec était trop éloigné de la mission de base de l'entreprise. De plus, son style d'intervention et de gestion lui a valu trop peu d'appui de la part du conseil d'administration et de la direction supérieure pour réussir à opérationnaliser les changements qu'il espérait. Cela explique probablement le peu de succès de ses initiatives. Les commentaires typiques étaient :

Martineau était le président du CA et il a commencé à vouloir gérer l'entreprise [...] Ce fut une période de recul, une période noire [...] Il avait imprimé un style où les cadres supérieurs étaient traqués, pour les prendre en défaut [...] L'atmosphère était très négative [...] heureusement, ça n'a duré qu'un an [...]

[Cadre dirigeant]

Après 3 mois, il a convoqué toute la direction supérieure pour discuter des orientations à propos du futur [...] Il nous a alors lu un discours, sans autoriser de questions! [...] Ça disait beaucoup sur la dynamique de leadership [...]

[Cadre dirigeant]

Cette période de transition révéla qu'Hydro-Québec avait considérablement changé et que la transparence de son management ne pouvait plus être mise en cause impunément. La résistance de l'entreprise fut visible et relayée par les médias.

L'ingrédient manquant était la complicité nécessaire, cette fois-ci absente, entre la haute direction et le gouvernement, en particulier le bureau du premier ministre Parizeau. Celui-ci soutenait clairement Y. Martineau « mais semblait avoir d'autres priorités que la performance de sa société d'État ». En particulier, on attribuait à J. Parizeau des intentions clairement liées à la préparation de l'indépendance du Québec, consécutivement au référendum qui devait être tenu au début du mandat de son parti. Les cadres d'Hydro-Québec pensaient qu'Y. Martineau était là parce qu'en cas de victoire au référendum, J. Parizeau voulait avoir un allié fidèle à la tête d'Hydro-Québec, qui soit coopératif relativement à la gestion financière du pays au lendemain de l'indépendance.

2. Le terme escompté est ici utilisé dans sa signification commerciale. *Escompter* signifie réduire le prix. Dans ce cas, cela voulait dire « a pris le mandat au pied de la lettre au lieu d'en modérer les effets ».

Au référendum, l'option indépendantiste fut rejetée, bien que par une faible marge. À Hydro-Québec, les tensions furent telles que le premier ministre du Parti québécois ayant succédé à J. Parizeau, Lucien Bouchard, décida de remercier Martineau et de le remplacer par « un gestionnaire classique ». De plus, le gouvernement, par l'entremise de son ministre des Richesses naturelles Guy Chevrette, a mené une consultation en 1995 sur un projet de politique énergétique, laquelle évoque entre autres l'intérêt envers la rentabilité de l'entreprise et l'instauration d'une Régie de l'énergie ayant autorité sur les tarifs au Québec. Nommé nouveau président en septembre 1996, André Caillé avait été président de Gaz Métropolitain, un distributeur de gaz naturel quasi privé, actif dans le monde de la dérèglementation du marché énergétique et dont les tarifs étaient déjà soumis à la réglementation économique. À titre de président d'Hydro-Québec, André Caillé était plutôt favorable à la soumission des tarifs d'Hydro-Québec à une Régie de l'énergie ou reconnaissait le bien-fondé de cette dernière. Cela arrangeait le gouvernement du Québec qui voyait la Régie comme un mécanisme pour « dépolitiser » ce qui s'annonçait comme une succession de hausses de tarifs pour la clientèle du Québec.

Compte tenu de l'importance de la crise interne que le style d'intervention d'Yvon Martineau avait créée, et qui faisait craindre un retour à la situation de la fin des années 1980 sur le plan de la qualité du service électrique, le nouveau président était en position de force et obtint l'assurance d'une grande marge de manœuvre :

M. Bouchard m'a fait l'offre. J'ai accepté seulement si je pouvais faire une gestion d'entreprise. J'ai dit que je n'accepterais pas autrement [...] Il était d'accord. Il a ajouté que si les responsables politiques voulaient intervenir, je pouvais éviter respectueusement de les confronter et venir en discuter avec lui [...]

Cela était peu apprécié par le ministre des Richesses naturelles, Guy Chevrette, qui ne supportait pas la relation particulière du PDG de l'entreprise avec le premier ministre. Il le dit ainsi :

Le bureau du premier ministre était dans l'édifice d'Hydro-Québec. Les dirigeants d'Hydro se rapportaient directement au premier ministre. La dépendance était claire et limpide. Imaginez alors l'autorité du ministre de l'Énergie dans un tel contexte. Avec mon franc-parler, je le faisais savoir. À titre d'exemple, le bureau du premier ministre a bien daigné me consulter à 17 heures pour la nomination de M. Ménard et la rendait publique le même jour à 19 heures.

Les membres du CA étaient tous nommés par le bureau du premier ministre.

Personnellement je n'ai jamais accepté qu'on m'attribue une responsabilité pour la forme; ça me dérangeait.

Refusant d'être considéré comme un pantin, je convoquais des réunions avec M. Caillé pour faire le point le vendredi vers 16 heures.

2. 1996-2004 : PHASE DE MODERNISATION STRATÉGIQUE

2.1. L'histoire

Lorsque le premier ministre Bouchard nomme Jacques Ménard aux fonctions de président du conseil d'administration et André Caillé comme PDG en 1996, l'idée de mettre l'accent sur la performance financière avait fait son chemin dans les cercles du pouvoir. Les cadres d'Hydro-Québec avaient suggéré que la position de l'entreprise sur le marché nord-américain était particulièrement favorable et qu'il était judicieux d'en profiter. Il fallait toutefois trouver les dirigeants qui avaient les dispositions d'esprit pour ce faire. J. Ménard et A. Caillé, tous deux convaincus qu'Hydro-Québec devrait «faire de l'argent et laisser ensuite les politiciens se débrouiller pour savoir comment le dépenser», étaient les personnes tout indiquées.

Du côté politique, les signaux étaient au vert. Le gouvernement venait d'adopter la Politique énergétique du Québec, dont l'objectif était de mettre l'énergie au service des Québécois, dans le respect des principes de développement durable, tout en tirant pleinement parti des changements en cours dans l'industrie nord-américaine de l'énergie. La Politique énergétique précisait qu'outre son mandat de développement des ressources hydroélectriques en partenariat avec les nations autochtones, Hydro-Québec devait améliorer sa marge bénéficiaire et dégager un bénéfice accru pour l'actionnaire; par ailleurs, toute modification de tarifs d'électricité pratiquée au Québec devait désormais être approuvée par la nouvelle Régie de l'énergie plutôt que par le Conseil des ministres.

La nomination de Jacques Ménard et d'André Caillé s'est faite au moment où l'un des changements les plus importants a été apporté à l'encadrement institutionnel du marché de l'énergie: la création de la Régie de l'énergie. Les compétences de celle-ci étaient définies comme suit (extrait de la Loi sur la Régie de l'énergie, 1996):

- La Régie a une compétence exclusive pour (Art. 31):
 - a) Fixer, modifier tarifs et conditions de fourniture de l'électricité ou du gaz;
 - b) Surveiller les opérations des titulaires de droits exclusifs de distribution d'électricité ou de gaz, en matière de tarifs et de sécurité d'approvisionnement;
 - c) Examiner les plaintes des consommateurs en matière de tarif, de conditions de transport et d'approvisionnement;
 - d) Établir les montants annuels que les distributeurs d'énergie doivent allouer à des programmes et à des interventions en matière d'efficacité et nouvelles technologies énergétiques;
 - e) Toute demande dans le cadre de la loi sur la Régie.

L'entreprise pouvait ainsi, de manière légitime et dans un cadre bien défini protégeant les intérêts des consommateurs, entreprendre de maximiser ses profits. André Caillé s'est entouré d'une équipe alliant les forces vives internes et les personnes de confiance qu'il entraîne à sa suite de Gaz Métropolitain, le principal distributeur de gaz naturel au Québec. Celles-ci connaissent bien la logique de fonctionnement de la réglementation économique de monopoles naturels du monde de l'énergie, puisque les actionnaires de Gaz Métropolitain obtenaient le rendement sur leurs placements à partir des causes tarifaires présentées à l'instance réglementaire. De même, l'équipe connaissait le fonctionnement de marchés ouverts «déréglementés», puisque Gaz Métropolitain négociait ses achats de gaz naturel auprès d'un marché transigeant aux prix du marché partout en Amérique du Nord. De son côté, Jacques Ménard, avec son expérience de cadre supérieur du Groupe Banque de Montréal, apportait au conseil d'administration sa connaissance rassurante des transactions dans le marché des options financières.

L'entreprise elle-même était prête à des actions visant la profitabilité, selon plusieurs cadres supérieurs. En particulier, leurs initiatives élaborées durant la période Martineau ont permis à André Caillé de recevoir un plan de structuration prenant en compte les exigences de la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), qui a mené à la création de divisions autonomes par la suite. Il a aussi bénéficié d'une ouverture visant à valoriser la ressource par des transactions sur les marchés libres de New York et de la Nouvelle-Angleterre.

C'est dans ce cadre que l'entreprise entreprend les gestes suivants dont les résultats financiers ont dépassé toutes les attentes (voir les tableaux 4.2 et 4.3):

- proposition pour approbation par l'actionnaire, tous les deux ans, d'un plan stratégique comprenant un pro-forma financier de cinq ans, mais ne donnant que des orientations quant aux tarifs à être débattus devant la Régie de l'énergie; les plans déterminant les orientations menant à la croissance et la rentabilité, ce qui se traduit par la valorisation de l'avoir propre et le versement de dividendes. Chaque plan est discuté publiquement en commission parlementaire du gouvernement du Québec avant son approbation par le Conseil des ministres, avec ou sans amendements;
- gestion interne axée sur la création de valeur financière, tout en gardant les acquis en performance opérationnelle de la phase précédente;

- création de la division Transport en 1997, de façon à se conformer aux exigences américaines³ pour avoir accès aux prix fluctuants de marché, à Boston et dans le réseau de New York par exemple, plutôt qu'à un prix contractuel à la frontière, généralement inférieur aux prix du marché; la création des divisions de production et de distribution suivra naturellement;
- à partir de 1998, croissance des exportations et du courtage d'énergie dans les marchés hors Québec, ce qui augmentera les bénéfices annuels de l'entreprise d'au moins 200 millions de dollars par an dans les années 2000;
- gel des tarifs au Québec de 1998 à 2003 et dépôt des premières causes tarifaires à la Régie en 2003.

TABLEAU 4.2

**RENDEMENT SUR L'AVOIR PROPRE D'HYDRO-QUÉBEC,
DE 1980 À 2006⁴ (%)**

Année	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Rendement</i>		12,0	15,0	11,7	4,7	3,2	4,4	7,0
<i>Redressement</i>								
Année	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Rendement</i>	8,0	7,0	4,8	8,4	7,4	7,2	5,9	3,3
<i>Redressement</i>								
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Rendement</i>	4,3	6,2	5,2	6,7	7,7	7,6	11,0	13,2
<i>Redressement</i>			1,8	9,6	6,5	4,4	11,5	13,2
Année	2004	2005	2006					
<i>Rendement</i>	15,5							
<i>Redressement</i>	15,5	13,4	20,7					

Source: Hydro-Québec, Historique Financier 1982-1986 et Rapports annuels 1987-2006.

3. Les agences de réglementation américaines exigeaient que le réseau de transport soit autonome et ouvert à tous les producteurs de l'Amérique du Nord. La création d'une division autonome de transport permettait cela.
4. Les redressements font suite à l'adoption des diverses recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), entre autres quant aux relations de couverture et au traitement comptable des sociétés de placement et de la mise hors service d'immobilisations.

TABLEAU 4.3

HYDRO-QUÉBEC: DIVIDENDES, DE 1980 À 2006 (EN MILLIONS)

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
0	7	7	60	156	0	0	0	300	182	0	0	0	0
1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
0	0	0	357	279	453	539	554	763	965	1350	1126	2342	

Source: Hydro-Québec, Historique Financier 1982-1986 et Rapports annuels 1987-2006.

Grâce au rendement réalisé au cours de cette période, on procède à une mise à niveau du taux de rendement d'Hydro-Québec avec les entreprises privées les plus performantes. Ces résultats ne venaient pas seulement des actions les plus visibles. Ils pourraient s'expliquer ainsi:

- une partie du rendement est due à la gestion financière serrée des emprunts conjuguée à une baisse constante des taux d'intérêt;
- les efforts de diversification au Québec comme à l'échelle internationale ont en moyenne donné des résultats peu significatifs, hormis l'exception notable de la disposition très profitable d'actifs au Chili, plus tard en 2006;
- l'essentiel du reste de la performance financière s'explique par la croissance de la demande au Québec, le contrôle des coûts et la mise en valeur des réservoirs, des interconnexions et des surplus hors Québec, y compris les activités de courtage.

Ainsi, André Caillé était doublement chanceux et a généralement bien exploité les occasions qui se présentaient. Premièrement, il est arrivé alors qu'on sortait d'une phase d'instabilité de direction sous Martineau, qui léguait quand même une analyse récente importante sur les possibilités de réingénierie et de réduction des coûts d'exploitation. Ensuite, il intervenait après une grande période de remise en ordre interne grâce à la réussite du programme Défi Performance. L'entreprise était déjà guidée par les meilleures pratiques de l'industrie et avait commencé un processus d'amélioration de son efficacité, notamment par la réduction de ses effectifs et la maîtrise des processus de travail produisant les services valorisés par la clientèle. Selon les dirigeants consultés, il profitait même d'une proposition de structure et d'un programme d'ouverture «déréglementée» aux marchés externes du Québec.

Il fut aussi aidé par la «chance» avec l'arrivée d'une catastrophe naturelle. En janvier 1998, la chute d'une quantité considérable de verglas a détruit une partie du réseau de transport de l'entreprise et a placé ainsi celle-ci au centre de la résolution d'une crise. André Caillé devint alors une personnalité publique, reconnue par tous les Québécois. Il était régulièrement à la télévision, en compagnie du premier ministre, pour informer

et rassurer la population. La crise du verglas eut plusieurs conséquences importantes. D'abord, il y eut un accroissement du pouvoir politique du président d'Hydro-Québec, qui pouvait maintenant tenir en respect les politiciens. Comme le disait A. Caillé :

Le président d'Hydro-Québec doit avoir une stature publique pour pouvoir tenir les gens [les politiciens] en respect. Il doit l'utiliser. C'est ainsi que je pouvais rencontrer les médias et tenir mon coup [...] le résultat est que lorsque le gouvernement voulait prendre des décisions, comme donner des tarifs spéciaux à une entreprise dans le cadre d'actions de développement, il devait convaincre d'abord le président d'Hydro-Québec [...] La pression politique est énorme pour faire ce qui n'est pas permis [...]

D'autre part, le verglas a montré à la population l'importance et surtout le dévouement du personnel d'Hydro-Québec dans des situations de crise. Les spécialistes d'Hydro-Québec connaissaient leur sujet et expliquaient sans relâche aux médias les mesures qui étaient en cours pour remédier aux difficultés. Les employés d'Hydro-Québec étaient aussi aux premières lignes de combat contre l'adversité. Cela a contribué à renforcer le pouvoir d'Hydro-Québec face au gouvernement.

Finalement, le verglas a aussi consolidé le fonctionnement interne de l'entreprise. Les employés étaient plus fiers de leur entreprise et de leurs dirigeants. L'unité interne qui s'était perdue dans les péripéties de la vie d'Hydro-Québec depuis la période Coulombe devint publiquement remarquée et s'est raffermie. La culture propre à Hydro-Québec de confiance en soi et de dévouement à la société refaisait surface.

Il était clair que, pour A. Caillé, l'entreprise était là « *pour faire de l'argent et non pour servir de succursale au ministère du Développement économique* ». Il considérait que les politiciens avaient comme rôle de répartir les richesses. L'entreprise devait les créer. Il était aussi « *très fier d'être l'homme de la situation* ». Pour pouvoir avancer, le nouveau président se consacra à régler les problèmes qui risquaient de faire échouer ses projets. En particulier, il négocia une convention collective sur une période beaucoup plus longue, sept ans, ce qui lui donna une marge de manœuvre interne considérable. Il introduisit des modes de rémunération basés sur la performance, comme le programme Défi Performance le préconisait. L'autre défi était de repenser la structure de l'entreprise pour répondre aux pressions qui venaient des États-Unis relativement à l'ouverture du réseau de transport aux producteurs nord-américains. Il fit face au premier grand défi gouvernemental lorsque le ministre de l'Énergie, Guy Chevrette, voulut réglementer les activités de production d'Hydro-Québec sur la base de leurs coûts, ce qui aurait eu pour conséquence de révéler ces derniers aux marchés et concurrents externes. Il résista et obtint gain de cause. La production ne serait pas réglementée par les coûts, mais à l'aide d'un prix de fourniture facturé aux Québécois.

Hydro-Québec faisait de l'argent surtout parce qu'elle pouvait maintenant agir relativement librement sur les marchés hors Québec, dont celui déréglementé du nord-est américain. Ayant ouvert son réseau de transport à tous les producteurs américains et canadiens, Hydro-Québec obtenait du même coup la possibilité d'agir comme le ferait un acteur privé sur le marché américain. Ce marché était maintenant plus liquide. En particulier, ceux qui avaient des réserves disponibles pouvaient obtenir des prix considérables en période de pointe. Grâce à cela, Hydro-Québec pouvait, sans vendre des quantités plus grandes qu'auparavant, obtenir des profits conformes aux prix du marché, apparaissant comme fabuleux vu le bas coût de production au Québec.

Pour réaliser les ventes sur les marchés libres, l'entreprise s'était organisée pour être présente comme «trader» sur les marchés de l'électricité. De plus, elle avait aussi tenté avec succès de se positionner sur certains marchés internationaux, comme celui du Chili. L'investissement d'Hydro-Québec de 1,2 milliard au Chili en 2000 a pris beaucoup de valeur et a été revendu en 2004 avec un bénéfice de 1 milliard de dollars. Caillé décrit la situation ainsi :

Quand on a voulu acheter le [réseau de transport du] Chili pour 1,2 milliard de dollars, j'ai dit à M. Bouchard: « On est en train d'investir votre argent. Avez-vous des orientations ou des réserves? » Il a dit: « Non, c'est bien. » Plus tard, Bernard Landry avait la même attitude: « Si A. Caillé et son conseil d'administration ont confiance dans cela, B. Landry a confiance dans cela », disait-il. Alors au CA, j'ai dit: « L'actionnaire nous fait confiance. À nous de décider! » Le CA a généralement approuvé et on a gagné 1 milliard!

Finalement, en plus des mécanismes de reddition de comptes au CA, qui se précisaient et se structuraient de plus en plus, il fallait se préparer à des mécanismes de contrôle qui soient de plus en plus transparents, pour être conforme aux exigences prévisibles de la nouvelle Régie de l'énergie que le gouvernement venait de créer⁵.

2.2 Gouvernance et gestion

On a besoin d'un bon cadre, surtout dans une société d'État à grand pouvoir économique [...] Une telle société préfère servir un gouvernement qui a des politiques et des attentes claires et publiques, et craint celui qui veut intervenir à la petite semaine, sur un peu tous les dossiers, le plus souvent des dossiers qui sont traités à des niveaux intermédiaires et dont le gouvernement demande à la direction supérieure de se mêler.

[Claude Dumas⁶]

5. La Régie de l'énergie a été créée par la loi C61 de 1996, ratifiée le 1^{er} mars 1997.

6. Entrevue. Chez Hydro-Québec depuis 1982, Claude Dumas était au moment de l'entrevue PDG de TM4, une filiale d'Hydro-Québec.

Dès l'arrivée de Jacques Ménard et d'André Caillé, le conseil d'administration a adopté la philosophie qu'ils prônaient relativement à la gouvernance. Il s'efforçait alors d'accompagner l'entreprise dans sa quête de rendement financier. Ses membres n'hésitaient pas à examiner des avenues inexplorées et cherchaient aussi à ne pas perdre les acquis en matière de qualité de service et de développement durable, par exemple.

De plus, le CA devait jouer un rôle professionnellement de plus en plus balisé par les règles de gouvernance qui s'imposaient à toutes les entreprises, complétées par l'intervention plus claire de la Régie de l'énergie. Il fallait alors qu'y soient nommées des personnes dont la crédibilité sur le plan de la gouvernance allait au-delà de l'allégeance politique. Même si l'allégeance politique continuait à jouer un rôle, un critère de compétence commençait à s'imposer. Pour aller chercher des personnes compétentes et professionnellement respectées, il fallait aussi passer d'une participation au conseil sur une base bénévole à une participation rémunérée. On devait reconnaître la contribution professionnelle des membres du CA et du même coup réduire la tentation d'établir des réseaux d'influence qui utilisent l'entreprise à des fins personnelles. La pression a été croissante jusqu'à ce que la loi soit modifiée en 2008 (voir l'annexe de ce chapitre). Par ailleurs, les progrès considérables, faits par l'entreprise en matière de fonctionnement lié au Défi Performance, ont entre autres rendu nécessaire la référence aux meilleures pratiques pertinentes. Cela a généré toutes sortes de pressions en faveur d'une meilleure gouvernance, dont une représentation au CA des principaux « *stakeholders* ».

Le gouvernement, quant à lui, comme le suggérait madame Dionne-Marsolais, encadrait de plus en plus le fonctionnement des mécanismes de gouvernance. En particulier, les rôles de la Régie étaient précisés. Par exemple, le gouvernement a accepté que la production « patrimoniale » de 165 térawattheures, essentiellement hydroélectrique, ne soit réglemée que par un prix fixe de 2,79 cents par kilowattheure. Par contre, toute production supérieure pouvait être mise en marché à des prix concurrentiels sans examen public des coûts, soit dans le marché ouvert hors Québec, soit auprès du distributeur en concurrence avec les producteurs indépendants. Mais surtout, le gouvernement approuvait les plans stratégiques, généralement sans les amender en profondeur. Ce faisant, il réalisait l'importance de la contribution qu'Hydro-Québec pouvait apporter à son équilibre financier et acceptait de plus en plus les contraintes que cela impliquait. Certains ministres n'étaient cependant pas très heureux des implications, comme le décrit madame Dionne-Marsolais :

Quand j'étais ministre de l'Énergie, le ministère n'avait pas de valeur ajoutée [...] J'aurais voulu plus de contrôle. L'Hydro était axée sur la rentabilité, j'étais plus préoccupée par ce qui allait se passer dans 10 ans [...]

André Caillé a personnalisé le comportement de marché. Il voulait avoir la liberté de générer des profits et laisser le gouvernement, l'actionnaire, décider comment l'utiliser. Cela supposait des interventions gouvernementales surtout *a posteriori* et la valorisation maximale de la ressource énergétique. Pour lui, il était aberrant de vendre l'énergie à un prix qui n'était pas celui du marché international. C'était comme perdre de la valeur inutilement. On encourageait le gaspillage et on ne se permettait pas de dégager des surplus pour les périodes où on en aurait besoin. Pour faciliter le bon fonctionnement du marché, il fallait des mécanismes de réglementation de qualité. En particulier, il était nécessaire d'avoir une Régie de l'énergie mature et capable de porter des jugements valables dans l'intérêt du consommateur et de l'entreprise. Il fallait aussi que l'entreprise ait des mécanismes de gouvernance qui protègent réellement l'entreprise et son actionnaire.

Progressivement, l'entreprise prenait le haut du pavé et les rapports avec le gouvernement ont commencé à se banaliser ou plutôt à être de plus en plus transparents. Le gouvernement était un actionnaire, mais d'un genre particulier. Il avait besoin d'être rémunéré comme tout autre actionnaire, mais il était aussi tiraillé par les groupes d'intérêts pour agir en leur faveur ou en leur nom. L'entreprise ne pouvait ignorer ni l'un ni les autres, comme le souligne A. Caillé :

J'ai été le président qui s'est occupé le plus de l'actionnaire. On n'a pas non plus négligé les clients, tant pour les services que pour les tarifs. On n'a pas négligé les employés ni les marchés financiers, en particulier ceux de New York. On a aussi travaillé sur des objectifs de motivation interne. Finalement, j'ai défendu l'idée qu'il fallait faire de l'argent sur ce patrimoine important qu'était la ressource hydrique... Mais quand on a fait notre premier milliard, on nous a traités de capitalistes, pires que les pires Américains!

A. Caillé a modifié de manière spectaculaire les attitudes et le comportement face à l'actionnaire. Il décrit lui-même les aspects sur lesquels il mettait l'accent :

Je disais au premier ministre: « regardez les subventions, etc., ce n'est pas ma job. Faites-le [...] Je vais vous donner des dividendes pour cela, mais laissez-moi faire de l'argent » [...] Je ne suis pas élu et j'essaie de faire ma part [...] Tenir compte de l'impact social et politique des tarifs, c'est inutile! Tu charges ce que ça vaut! [...]

Pour le gouvernement du Québec, c'était une surprise qu'on fasse des bénéfices. Pour eux, l'entreprise d'État rend un service, fait des « goodies » autour, mais le profit, personne n'y pensait [...] Moi, je disais: « Nous autres, on fait de l'argent, vous autres, vous la dépensez » [...]

La Régie de l'énergie, responsable d'approuver les tarifs et conditions de service aux clients du Québec, venait réduire et baliser significativement les rapports avec le gouvernement: le gouvernement était l'actionnaire

et il devait se comporter comme tel et juger l'entreprise sur sa capacité à remplir ses mandats et générer des surplus. De ce point de vue, comme l'expliquait madame Dionne-Marsolais, ancienne ministre de l'Énergie: «*La Régie a déstabilisé le ministère qui ne s'en est jamais remis!*»

Il était clair qu'A. Caillé changeait le style et l'image d'Hydro-Québec. Il changeait aussi le comportement traditionnel du secteur public. Il mettait davantage l'accent sur le marché comme mécanisme d'évaluation du fonctionnement de l'entreprise. La résistance du gouvernement et de l'Assemblée nationale était palpable, comme l'explique Rita Dionne-Marsolais:

Face à moi, à Hydro-Québec, j'avais le président et ses collaborateurs et ils «boquaient». Il y avait une fausse culture du secret [...] On contrôle l'information vers l'actionnaire de manière excessive [...] On ne sait pas trop ce que fait le CA [...] C'est pour cela que nous allons voter une loi sur l'imputabilité des services publics [...] Ça va changer! On doit s'assurer que la Régie fonctionne bien et que les autres encadrements sont pris en compte [...] Vous pouvez vous référer à ma conclusion sur la commission parlementaire de 2004 [...]

Face à cela, A. Caillé avait la confiance et le soutien des premiers ministres, Lucien Bouchard et Bernard Landry.

Pour accroître la légitimité des augmentations de prix éventuelles, un fonds des générations fut créé et l'entreprise y affecta systématiquement une partie de ses profits. Les dividendes étaient ainsi partagés entre l'utilisation immédiate par le gouvernement et l'épargne pour les générations futures.

En conséquence, les marges d'intervention du gouvernement se réduisaient de plus en plus. André Caillé décrit comment l'entreprise et l'État ont cheminé dans cette voie:

*Avec le gouvernement, il y a eu des périodes intensives avec des réunions une fois par semaine. Les ministres demandaient des choses que je refusais. Ils évitaient la confrontation [...] ils ne pouvaient pas orienter parce que nos affaires étaient techniques et qu'ils ne savaient pas suffisamment [...] Je voyais régulièrement Bernard Landry quand il était ministre des Finances. Pour moi, nous étions dans les mêmes rapports qu'avec Shell ou Exxon [...] Nous au moins, on l'écoutait! Jean Charest a toujours été très cordial, même dans les moments difficiles [...] Quand j'ai démissionné, il a appelé lui-même pour dire: «*Qu'est-ce que c'est cette affaire? C'est bien vous qui avez démissionné?*» [...]*

Pour moi, le CA a autant d'importance qu'à Power Corp., et nous avons toujours eu de bons CA. Ses rôles sont multiples. Ainsi, il approuvait le plan stratégique avant sa présentation à qui que ce soit. Il lui est arrivé de demander des modifications. Les comités sectoriels questionnaient tous les investissements. Par exemple, le Comité de vérification était exemplaire [...] il y avait bien sûr des différences de point de vue, mais en général on fonctionnait bien [...]

Dès le début, je me suis dit et je disais à mes collaborateurs: «il ne faut pas commencer à demander des permissions. On ne doit pas demander des permissions, sinon le mandat va changer. Si c'est requis, on demandera le pardon!» [...] J'ai insisté pour que le rapport annuel ressemble à celui des autres compagnies [...] Mais en pratique j'ai été le président qui s'est le plus occupé de l'actionnaire [...]

Bref, cette période de modernisation stratégique a été favorisée par un système de gouvernance qui a permis de bénéficier des occasions de marché. Cela comprenait: 1) une Régie de l'énergie ayant autorité sur les tarifs, lesquels doivent accorder un rendement sur le capital prudemment investi par le Distributeur et le Transporteur; 2) un cadre réglementaire permettant d'ouvrir les marchés de gros et d'y transiger; 3) le tout faisant bénéficier l'actionnaire gouvernemental autant que s'il avait été privé. Comme nous l'avons décrit précédemment, la gestion avait par ailleurs développé le langage et les comportements dynamiques qui facilitaient l'atteinte des objectifs stratégiques de l'actionnaire.

CONCLUSION

Guy Coulombe a sonné la charge de la transformation d'Hydro-Québec au cours de la phase précédente et a rendu légitimes les actions qui allaient suivre. La première des modernisations était forcée par les difficultés techniques et opérationnelles de l'entreprise. Les pannes majeures que l'entreprise a connues ont surpris non seulement les personnes à l'extérieur, mais les employés de l'entreprise eux-mêmes. Ils y ont vu la confirmation de leurs plus grandes craintes, notamment que la dégradation de l'entreprise à la suite du trop brusque changement de cap du «navire amiral» de la période Coulombe n'était pas seulement une possibilité, mais une réalité.

La première modernisation a alors été axée sur le fonctionnement de l'entreprise, sur son management opérationnel. Il fallait réconcilier, par le programme Défi Performance, les employés et les cadres, les cadres entre eux et les employés entre eux, en leur fournissant un défi structuré respectable et généralement accepté un peu partout dans le monde. Il fallait surtout que ce défi donne des résultats rapidement. Ce fut ardu. Au départ, les cadres n'y croyaient pas beaucoup. Mais progressivement, ils y ont vu une méthode qui permettait de transformer le management de manière stimulante et ils ont alors embarqué massivement.

Le Défi Performance a permis de changer les méthodes de travail, de développer la participation de tous les employés, de recentrer l'entreprise sur son métier, alors qu'elle avait été divertie par des considérations plus politiques. Les résultats furent impressionnants pour tous et, progressivement, non seulement les aspects techniques furent repris en main,

mais aussi et surtout les aspects managériaux; ceux-ci ont évolué vers des pratiques qui avaient du sens tant pour les employés que pour les dirigeants. Le climat de travail s'est assaini et la satisfaction de tous a augmenté.

L'épisode de la direction par Yvon Martineau est venu confirmer que les performances sont toujours fragiles. Elles peuvent facilement être interrompues par des comportements qui remettent en cause la cohérence de l'ensemble. Les dégradations de la coopération entre les diverses instances de gouvernance et de gestion ont été rapidement évidentes et, sous la pression des résultats référendaires, le gouvernement a décidé de «laisser Hydro-Québec faire de l'argent», comme le préconisait le nouveau président. Les résultats ont eu raison des critiques. La crise du verglas est venue rassurer les plus sceptiques, en montrant que l'entreprise restait un instrument technique et social au service de la population. Ce fut alors un triomphe pour André Caillé qui a réalisé des niveaux de profits qu'il ne croyait atteignables qu'à terme.

À travers tout ce cheminement, les rapports entre Hydro-Québec et le gouvernement se sont formalisés de plus en plus. Les encadrements à l'activité de l'entreprise ont pris des dimensions professionnelles plus affirmées avec la création de la Régie, la professionnalisation du CA et la systématisation des relations. Les préférences du gouvernement, en particulier celles du premier ministre, sont toujours importantes, et elles sont naturellement prises en compte par l'entreprise dans ses décisions, mais elles sont dorénavant davantage rendues publiques et scrutées par les experts. Toutes les demandes doivent dès lors être publiques et légitimes. Cela n'exclut pas la possibilité que les gestionnaires oublient leur rôle de fiduciaires d'un bien public, auquel cas il s'agit alors d'une situation similaire à une malversation commise par une entreprise privée.

La gouvernance a ainsi évolué de manière considérable avec, au bout du compte, une importance plus grande donnée au management et une réglementation de l'intervention politique dans les affaires de l'entreprise. Hydro-Québec peut désormais se consacrer à son métier sans interférences politiques inacceptables.

ANNEXE

**LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE MISE À JOUR
AU 1^{ER} JANVIER 2008 (EXTRAITS)**

1. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. (Art. 5)
2. La Régie est composée de 7 régisseurs, dont un président et un vice-président, nommés par le gouvernement. Ils exercent leurs fonctions à temps plein. Le nombre de 7 peut changer. (Art. 7) La durée du mandat d'un régisseur est de 5 ans. (Art. 10)
3. Trois régisseurs étudient et décident sur une demande qui est soumise à la Régie. Dans certains cas, le président peut confier cela à un seul régisseur. (Art. 16)
4. La Régie tient des audiences publiques lorsqu'elle (Art. 25):
 - a. Procède à l'étude d'une modification de tarifs, d'une demande de rattachement exclusif ou non au réseau de gaz, au transfert d'un droit exclusif;
 - b. Détermine les éléments du coût d'exploitation des détaillants en carburants;
 - c. Approuve le financement du plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies;
 - d. Le ministre le requiert sur toute question en matière énergétique.
5. La Régie a une compétence exclusive pour (Art. 31):
 - a. Fixer, modifier tarifs et conditions de fourniture de l'électricité ou du gaz;
 - b. Surveiller les opérations des titulaires de droits exclusifs de distribution d'électricité ou de gaz, en matière de tarifs et de sécurité d'approvisionnement;
 - c. Examiner les plaintes des consommateurs en matière de tarif, de conditions de transport et d'approvisionnement;
 - d. Établir les montants annuels que les distributeurs d'énergie doivent allouer à des programmes et à des interventions en matière d'efficacité et nouvelles technologies énergétiques;
 - e. Toute demande dans le cadre de la loi sur la Régie.
6. Dans le cadre de ses compétences, les décisions de la Régie sont sans appel. (Art. 41)
7. Lorsqu'un tarif est fixé ou modifié, la Régie doit (Art. 49):
 - a. Établir la base de tarification en tenant compte de la juste valeur des actifs;
 - b. Déterminer les montants globaux des dépenses requises pour assumer le coût de la prestation du service;

- c. Permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification;
 - d. Encourager l'amélioration de la performance des entreprises d'énergie;
 - e. S'assurer du respect des ratios financiers;
 - f. S'assurer que les tarifs et autres conditions sont justes et raisonnables;
 - g. Tenir compte des prévisions de vente, de la qualité de la prestation du service, des préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées par décret du gouvernement;
 - h. Maintenir, sauf décret gouvernemental indiquant le contraire, l'uniformité territoriale de la tarification.
8. Pour assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie une procédure d'appel d'offres et d'octroi, ainsi qu'un code d'éthique s'appliquant aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins du marché québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale. Les éléments de la procédure sont fixés par la loi. (Art. 74.1)
9. Les procédures d'examen et de traitement des plaintes sont établies par la loi.
10. La Régie doit faire un rapport annuel au gouvernement et à l'Assemblée nationale sur divers sujets de sa compétence, sur les demandes traitées et actions entreprises.

5



Leçons générales à tirer de l'expérience d'Hydro-Québec

On abordera dans le chapitre 7 la question de la privatisation des entreprises publiques. Les questions suivantes seront traitées : Est-ce opportun ? Est-ce avantageux ou désavantageux pour la société ? Quelles sont les conditions nécessaires ? Cependant, avant d'explorer les divers problèmes d'une éventuelle privatisation, il est pertinent d'examiner dans ce chapitre les paramètres de gouvernance de toute entreprise performante, et en particulier d'exposer la façon dont les entreprises privées se distinguent des entreprises d'État. On précisera ces paramètres en se fondant sur l'histoire d'Hydro-Québec (chapitres 3 et 4), mais aussi sur celle des autres entreprises d'électricité, privées et publiques, examinées au chapitre 2.

Rappelons les principales questions :

- Quels facteurs de gouvernance et de gestion favorisent la performance d'une entreprise d'État en se basant sur l'histoire d'Hydro-Québec ? Ces facteurs diffèrent-ils de ceux d'une entreprise privée ? Y a-t-il des modèles (*patterns*) ?

- Ces facteurs peuvent-ils être formulés de façon à être transposables à d'autres entreprises d'État? Peut-on émettre des recommandations?

Dans le système capitaliste, c'est l'actionnaire, le propriétaire des capitaux, qui encadre et détermine les mandats prioritaires. La gouvernance, c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes d'orientation, de contrôle et d'évaluation, vise à assurer la prise en compte appropriée des intérêts de l'actionnaire. Elle y parvient grâce à un management qui, laissé à lui seul, aurait tendance à être opportuniste, comme nous l'avons montré dans le chapitre 1, c'est-à-dire à exploiter l'asymétrie d'information que lui confère sa position pour servir ses intérêts au détriment de l'actionnaire. Le système capitaliste a tendance à se réformer pour forcer les entreprises à prendre en compte non seulement les intérêts des actionnaires, mais aussi ceux des autres parties prenantes légitimes, comme les employés, les clients, les fournisseurs, les communautés touchées, etc. Le contrôle du gestionnaire peut alors être assuré dans le cadre d'une gouvernance plus riche, à laquelle toutes les parties prenantes participent. Pour les entreprises d'État, les questions restent les mêmes, bien que l'actionnaire soit dans ce cas unique.

Dix paramètres de gouvernance seront brièvement analysés dans ce chapitre, avec une attention particulière à la situation d'Hydro-Québec. Ces paramètres sont déduits de nos recherches, telles que décrites dans les chapitres précédents. Les six premiers paramètres relèvent de l'actionnaire et des parties prenantes, qui en ont normalement le contrôle. Ce sont:

- l'encadrement institutionnel;
- le choix des mandats;
- l'intérêt public;
- le choix du dirigeant et de sa rémunération;
- l'ouverture aux parties prenantes;
- le contrôle des résultats.

Les quatre autres paramètres relèvent davantage des gestionnaires qui en ont le contrôle. Ce sont:

- la traduction des mandats et d'autres demandes de l'environnement en objectifs;
- le compte rendu aux parties prenantes;
- l'efficacité et l'efficience;
- l'équipe.

Ces paramètres sont discutés plus loin en respectant le canevas suivant:

- définition;
- structure ou dynamique de ce paramètre dans une entreprise privée performante, en rapport avec notre chapitre 1;

- structure ou dynamique de ce paramètre dans une entreprise publique performante, en rapport avec notre recherche sur les entreprises d'État;
- comparaison privé/public, à titre de rappel;
- commentaires particuliers sur le cas d'Hydro-Québec;
- recommandations quant aux meilleures pratiques applicables aux entreprises publiques, s'il y a lieu.

1. ENCADREMENT INSTITUTIONNEL

1.1. Définition

Les rôles des différentes instances concernées par la gouvernance (p. ex., assemblée des actionnaires, conseil d'administration, président du CA, composition et responsabilités des comités du CA, prérogatives et pouvoirs du PDG) et les règles et procédures de fonctionnement de chacune d'entre elles.

1.2. Privé

Un cadre législatif définit ce qu'est une entreprise (Loi sur les compagnies) et la structure générale de sa gouvernance. Elle peut aussi définir en particulier les conditions permettant d'optimiser ses profits. Une charte et des règlements peuvent être votés par l'assemblée des actionnaires pour en préciser les mandats. L'assemblée générale et le conseil d'administration d'une entreprise performante s'assureront de la clarté et de la transparence de l'application des règles et procédures gouvernant le comportement et l'éthique attendus.

1.3. Public

Une loi définit le mandat et la structure de gouvernance, et peut même encadrer la performance et l'éthique visées. Un ensemble comprenant une charte, des règlements et des procédures clarifient ces mêmes éléments pour une entreprise publique performante.

1.4. Comparaison privé/public

Le cadre institutionnel n'est pas très différent dans ses principes. Dans les deux cas, la clarté et la stabilité des règles éthiques et comptables aident à mieux comprendre la performance. L'encadrement de l'entreprise publique est souvent spécifique plutôt que général et appliqué à de nombreuses

institutions (privées). Il peut y avoir un risque d'imprécision des règles, ou de vide juridique, lorsqu'on manque d'expérience ou que la situation prévue est différente de celle vécue.

Dans le cas de l'électricité, les entreprises privées et publiques sont généralement assujetties à un cadre institutionnel particulier. Celui-ci délègue à un tribunal quasi judiciaire les décisions sur les tarifs, pour éviter à la fois l'abus monopolistique et la perception, chez le citoyen, que des décisions politiques arbitraires sont prises par le gouvernement en la matière.

1.5. Hydro-Québec

Quelle qu'ait été l'importance des interactions entre, d'une part, les premiers ministres, les ministres responsables des Finances et de l'Énergie qui se sont succédé au Québec et, d'autre part, les PDG successifs de l'entreprise, il y a toujours eu respect des instances formelles de gouvernance. La stabilité institutionnelle d'Hydro-Québec, de sa commission puis de son conseil d'administration a été bien réelle, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents et comme on le verra à l'examen du paramètre « contrôle des résultats ». Cette stabilité a contribué à la durabilité de son succès.

Même si les rôles respectifs du ministre de l'Énergie, du ministre des Finances et du premier ministre ont varié dans le temps selon les priorités politiques et la personnalité de chacun, et même si, dans le cadre du jeu politique normal, les partis d'opposition n'ont jamais manqué de « mousser » ni de « pousser » un enjeu, réel ou factice, pour sensibiliser l'opinion publique, la gouvernance n'a pas empêché l'entreprise de fonctionner convenablement. Au total, le constat est que cette gouvernance, quoique dynamique, a plutôt bien fonctionné, avec comme levier modérateur la nécessaire complicité entre le PDG d'Hydro-Québec et le premier ministre, et leur arbitrage, pour prendre en compte des enjeux importants pour l'entreprise ou l'État. Ainsi, comme on l'a vu, c'est la collaboration étroite entre le PDG et le premier ministre qui a permis à l'entreprise de bâtir son expertise, surtout après 1963, puis à maintenir son intégrité malgré les tentatives périodiques de privatisation directe ou indirecte, comme lors de la création de la SEBJ en 1973 hors du giron d'Hydro-Québec.

▪ RECOMMANDATION 1

La clarté et la transparence des rôles respectifs et le respect des normes de gouvernance sont nécessaires, même dans les cas de propriétaire unique, pour permettre à une entreprise, notamment publique, d'être durablement performante.

2. CHOIX DES MANDATS, DU « QUOI AMÉLIORER »

2.1. Définition

La raison d'être, ce qui donne du sens à l'ensemble des décisions et opérations de l'organisation; donc, ce qui définit la performance et aiguillonne les gestionnaires pour favoriser l'amélioration continue. Cela peut prendre la forme des éléments suivants, pris ensemble ou séparément: vision, mission ou stratégie.

2.2. Privé

Une idée simple, réputée vérité universelle, est qu'une entreprise privée a comme mandat principal de maximiser la valeur pour les actionnaires, en respectant les intérêts des autres parties prenantes. Les gestionnaires ont alors la responsabilité de coordonner tous leurs gestes et décisions selon les processus internes et les contraintes externes afin de réaliser ce mandat. Cela fait l'objet d'une stratégie.

Dans le secteur privé, il arrive que l'opérationnalisation des éléments de ce mandat de maximisation de la valeur pour les actionnaires soit le résultat d'actions relativement complexes. Les actions de Bombardier ou d'Alcan-Rio Tinto, par exemple, sont de cette nature. La multiplicité des variables et des dimensions à prendre en considération fait de cet exercice non pas une optimisation mathématique, mais une réconciliation complexe. Cela est d'autant plus vrai que les groupes d'actionnaires, dans plusieurs grandes entreprises, ne sont pas homogènes et peuvent avoir des objectifs différents. Dans sa thèse, Sujit Sur (2009) a montré que les orientations des entreprises reflètent fidèlement la composition des propriétaires. Ainsi, des propriétaires de nature distincte, famille, corporation ou investisseur institutionnel, ont des objectifs différents, ce qui oblige l'entreprise à élaborer une stratégie qui rende justice à ces multiples objectifs. La complexité de la réconciliation que doivent entreprendre les gestionnaires est alors plus grande.

La maximisation de la valeur (parfois simplement du profit) détermine donc les priorités d'une entreprise performante; c'est du moins une mesure, « une métrique » dominante de la performance, même lorsqu'elle est gérée comme conséquence de la qualité des produits et services et de la mobilisation des talents. La mission et les objectifs peuvent même être ajustés en fonction de ce mandat prédominant pour garantir la permanence du sentiment d'urgence mettant en relief la performance comme condition de survie de l'entreprise.

2.3. Public: le choix des mandats – objectifs et priorités de l'actionnaire

La nature des mandats retenus pour établir légitimement une entreprise d'État est généralement contrôlée par des processus politiques. En effet, ces mandats sont liés à un domaine d'activité et à des objectifs sociaux jugés impossibles à atteindre, dans les délais visés, par le laisser-faire ou la réglementation d'entreprises privées dans ce domaine. Les mandats d'une entreprise d'État, présumés correspondre de plus près aux besoins multiformes de la société, sont encore plus complexes à coordonner que ceux d'une entreprise privée, vu leur prise diversifiée sur divers segments de la société. L'ouverture sur la société fait que le nombre de variables à réconcilier est moins stable. Il est constamment modifié par le jeu politique. Nous reviendrons plus loin, avec l'exemple d'Hydro-Québec, sur l'importance d'objectifs ambitieux pour la performance. Nous évoquerons aussi à nouveau comment la définition des mandats sociaux retenus dépend des missions sociales valorisées par le gouvernement, des problématiques de l'environnement économique et social et des difficultés internes de gestion. Le niveau de complexité est alors considérable et fait appel à des heuristiques qui ressemblent à la stratégie proposée par Braybrooke et Lindblom (1963) sur la prise de décision de politiques publiques américaines. Ces auteurs ont montré comment, dans ce cas, la prise de décision est une expérimentation constante et l'amélioration, le résultat d'un tâtonnement permanent et d'une réconciliation continue des intérêts en présence.

Dans l'entreprise privée, le profit joue un rôle d'aiguillon perpétuel vers une performance accrue. Si on admet qu'une organisation performe et innove mieux lorsqu'elle est stimulée par un certain sentiment d'urgence, par exemple par le besoin de croissance des profits dans le cas d'une entreprise privée, comment stimuler une entreprise d'État? Dans celle-ci, en effet, l'expérience montre que la reddition de comptes bureaucratique peut devenir relativement prévisible, tant dans son déroulement que dans le contenu. Qu'est-ce qui peut alors jouer le rôle d'aiguillon?

Un élément de stimulation peut être l'intervention politique. Il y a une possibilité permanente pour les responsables ministériels de pousser l'entreprise à faire plus, et souvent ils le font. Par ailleurs, l'examen des objectifs et résultats et le balisage exercés publiquement et en toute transparence par un organisme de réglementation (comme la Régie de l'énergie au Québec) peuvent être salutaires, parce que celui-ci procède de façon plus systématique et plus professionnelle. Toutefois, le mode technocratique de ce mécanisme ne peut assurer à lui seul la performance d'une entreprise publique. C'est pourquoi le rôle des médias est un autre facteur susceptible d'être crucial, mais aussi inégal. Ainsi, au Québec, si les tarifs peuvent être

suivis de près par les journalistes, la vente d'actifs de plus de 2 milliards de dollars, comme ce fut le cas à l'issue du désinvestissement au Chili en 2006, peut être mal comprise et complètement passée sous silence.

2.4. Comparaison privé/public

Une société d'État commerciale, tout comme une entreprise privée, ne peut être performante qu'en priorisant les objectifs ambitieux de l'actionnaire, c'est-à-dire les mandats financiers ou sociaux que la gestion traduira en objectifs corporatifs.

Cela a été démontré pour les entreprises privées, comme nous l'avons évoqué précédemment (Sur, 2009). Bien entendu, c'est encore plus vrai à propos des entreprises d'État, puisque le propriétaire est unique ou largement dominant. Cependant, la différence vient de l'accent mis sur des objectifs autres que financiers. Différents gouvernements peuvent avoir des priorités sociales distinctes, au même titre que différents agrégats d'actionnaires privés : cela peut entraîner l'entreprise de manière incohérente dans une multitude de directions, un risque qui doit être géré si on veut assurer la pérennité de l'entreprise.

Le tableau 5.1 schématise la nature des mandats selon celle du propriétaire de l'entreprise.

TABLEAU 5.1

MANDATS ET PROPRIÉTÉ

	Entreprise privée	Entreprise publique
<i>Mandats prioritaires</i>	Valeur financière maximale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectif social n° 1 ▪ Objectif social n° 2 ▪ Objectif social n° 3 ▪ Etc.
<i>Contraintes aux mandats prioritaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrainte n° 1 ▪ Contrainte n° 2 ▪ Contrainte n° 3 ▪ Etc. 	Rentabilité financière visée (par exemple à 0%, 5% ou 10%) ou parfois maximale comme pour une entreprise privée, sujette à contraintes

2.5. Hydro-Québec : évolution des mandats au long des décennies

Dans la plupart des organisations, une performance ne se matérialise que s'il existe des objectifs quantifiables et elle ne s'améliore vraiment que lorsque ces objectifs sont relativement difficiles à atteindre. L'entreprise

d'État Hydro-Québec a d'abord été aiguillonnée par le défi de la construction pour répondre à la demande d'électricité en phase de croissance, puis par le défi de vendre des surplus énormes en phase d'intégration, ensuite, en phase de modernisation opérationnelle, par le défi posé par une qualité de service électrique si chancelante qu'elle faisait douter de la compétence de l'entreprise et, finalement, par le défi du profit maximal, identique à celui d'une entreprise privée, en phase de modernisation stratégique.

Le tableau 5.2 synthétise les principaux éléments d'évolution d'Hydro-Québec au long des quatre phases précisées aux chapitres 3 et 4. Ce tableau met en particulier l'accent sur les axes définissant les mandats sociaux, les raisons d'être de la société d'État.

TABLEAU 5.2

L'ÉVOLUTION DES MANDATS D'HYDRO-QUÉBEC ET DE LEUR RÉALISATION

Phase	Croissance	Intégration	Modernisation opérationnelle	Modernisation stratégique
<i>Période</i>	1944-1978	1980-1987	1988-1996	1996-2004
<i>Mandats principaux spécifiés par le gouvernement (cumulatifs)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Électrification rurale, développement d'industries ▪ Équité des tarifs ▪ Développements hydroélectriques ▪ Francisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dividendes ▪ Cohérence de planification en fonction de l'environnement d'affaires ▪ Développement économique 	Paix industrielle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rentabilité ▪ Reprise du développement hydroélectrique
<i>Avancées principales et performance du mandat</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Succès dans les quatre mandats ▪ Réservoirs importants 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en marché des surplus d'énergie ▪ Rationalisation d'effectifs ▪ Interconnexions avec les É.-U. ▪ Hydro-Québec International 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Système de gestion qualité totale (y compris la paix sociale) ▪ Maîtrise de qualité de service ▪ Satisfaction de la clientèle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en valeur des réservoirs et interconnexions hors Québec ▪ Réglementation économique Transport et Distribution ▪ Investissements rentables à l'échelle internationale
<i>Enjeux dominants qui marquent la fin de la période</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plans de construction trop importants ▪ Surplus d'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relations industrielles tendues ▪ Faiblesse du réseau 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rentabilité faible ▪ Développement hydroélectrique trop lent 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Énergies nouvelles ▪ Prix de marché au Québec ▪ Réputation à mettre en valeur à l'échelle internationale

La raison d'être fondamentale d'Hydro-Québec, le mandat que lui a confié le gouvernement du Québec depuis l'origine, est de fournir de l'électricité à sa clientèle de manière fiable et à un prix compétitif. À côté de ce mandat «fondamental» cependant, on peut reconnaître dans le contenu des mandats principaux, tels que spécifiés ou exigés progressivement par le gouvernement. Il s'agit d'autres raisons d'être qu'on peut définir comme étant des «mandats sociaux» qui, sans doute, expliquent et légitiment le maintien de la propriété publique de l'entreprise. Le tableau 5.2 est aussi une synthèse de l'histoire de la performance de l'entreprise¹.

Ce tableau nous permet de constater que les mandats de chaque phase dérivent de ce que l'État perçoit comme enjeux dominants à la fin de la phase précédente. En fait, la définition d'une phase vient essentiellement des problèmes réels ou perçus posés par la phase précédente.

La grille d'analyse du tableau 5.2 met l'accent sur les objectifs principaux de l'actionnaire, et permet ainsi d'évaluer le degré de performance de l'entreprise en fonction de ces objectifs. On peut aussi y observer que ces mandats sont souvent ambitieux et portent sur le long terme pour servir de défis et de stimulant à l'amélioration constante de la performance de l'entreprise. Celle-ci est aiguillonnée par la pression constante de l'État, pression que l'entreprise relaye vers les cadres et les employés pour susciter leur coopération.

▪ **RECOMMANDATION 2**

Une entreprise publique sera plus performante avec des mandats à la fois ambitieux pour servir d'aiguillon à long terme, précis pour qu'on puisse en mesurer le degré de réalisation, et détachés des rôles régaliens de l'État afin de donner aux gestionnaires la liberté d'action et l'autonomie requises pour améliorer constamment l'efficacité et l'efficience.

1. Ce tableau de synthèse ne fait apparaître que les mandats et leur réalisation. Il laisse dans l'ombre un grand nombre d'étapes et d'événements cruciaux dans l'évolution de l'entreprise. Ainsi, l'histoire de l'entreprise a été aussi marquée par de nombreuses crises, grèves, réorganisations douloureuses et débats orageux, publics ou internes. Par exemple, les débats mirent en évidence des opinions contrastées autour du niveau des tarifs généraux ou de la légitimité de tarifs préférentiels pour certaines catégories de clients, des relations avec les peuples autochtones, ou du besoin de certains projets d'équipement et leurs impacts sur l'environnement. La synthèse ne décrit pas non plus des percées significatives pour la société québécoise, telles que l'appui au développement économique du Québec par la mise sur pied d'une industrie en génie, construction et appareillage électrique, l'ouverture de nouvelles régions économiques, l'expérimentation et le développement de pratiques de gestion d'avant-garde, les contributions en innovation technologique, en protection de l'environnement et bien d'autres encore (voir Hafsi et Demers, 1989).

3. INTÉRÊT PUBLIC

3.1. Définition

Le service au public, qui légitime le fait que l'État protège juridiquement et physiquement l'entreprise.

3.2. Privé

L'intérêt public d'une entreprise privée, ce pourquoi l'État lui accorde un cadre institutionnel et la protège, est la création de richesse. C'est cette création de richesse qui constitue le service général que l'entreprise rend à la société et à ses clients. La preuve de la valeur de ce service étant que ceux-ci sont prêts à payer cette valeur pour les produits et services fournis. Le langage commercial utilisé est résumé dans l'expression « approche clientèle », ou « le client a toujours raison » ; dans les domaines non monopolistiques, la concurrence pour les clients fait le reste.

3.3. Public

La mission et les mandats définissent le service que l'entreprise publique rend au public, souvent en situation de monopole. L'entreprise publique performante sera guidée par le principe de service au public, et la valeur de ce service doit être justement mesurée pour en apprécier le degré de performance.

3.4. Comparaison privé/public

La définition du service d'intérêt public est plus sujette à débat dans le cas d'une entreprise publique, puisque les chefs politiques sont périodiquement appelés à discuter publiquement de l'utilité sociale, de la performance, voire de la légitimité de la propriété gouvernementale de cette entreprise. La légitimité des décisions de l'entreprise publique fera typiquement plus souvent l'objet de débat auprès tant du PDG que de l'actionnaire, obligeant ceux-ci à plus de transparence que leurs vis-à-vis du secteur privé. Le secteur public est une maison de verre.

3.5. Hydro-Québec

L'évolution des mandats tout au long des phases du développement de l'entreprise, décrite au tableau 5.2, reflète la façon dont s'articulait le service au public, tel que discuté ouvertement. Ce qui est caractéristique de la situation d'Hydro-Québec est l'importance des controverses, qui s'expliquent

malgré l'attachement de la population à l'entreprise : lorsqu'une entreprise représente à elle seule de 4 à 5 % du PIB d'une société et qu'elle couvre tout le territoire pour y fournir un service essentiel, l'exposition et l'ouverture de l'entreprise au grand public par l'intermédiaire des médias est inévitable.

▪ **RECOMMANDATION 3**

La légitimité ne vient pas seulement de la performance générale définie relativement aux profits ou aux réalisations. Elle vient aussi de la visibilité de l'utilité des services rendus et de l'intérêt que le public accorde alors à l'entreprise et à ses résultats. C'est pour cela qu'il est aussi important de définir la performance selon des objectifs de service mesurables, que le public trouvera légitimes.

4. CHOIX DU DIRIGEANT ET DE SA RÉMUNÉRATION

4.1. Définition

Une entreprise publique ou privée ne peut survivre et réussir qu'en donnant la primauté aux objectifs de l'actionnaire. Celui-ci manifeste ses priorités par les choix qu'il fait du PDG et des membres du conseil d'administration. Ceux-ci, une fois en place, valorisent généralement les raisons pour lesquelles ils ont été choisis, c'est-à-dire les mandats financiers ou sociaux. Dans la mesure où elle est attachée à la mesure de la performance, la structure de la rémunération oriente l'action du dirigeant principal, des cadres et même, le cas échéant, du conseil d'administration.

4.2. Privé

Une abondante littérature illustre l'importance cruciale du choix du dirigeant et des cadres d'une entreprise privée ainsi que de la structure de leur rémunération. Le dirigeant, qu'il soit actionnaire ou pas, doit optimiser les profits accessibles pour que les actionnaires et les bailleurs de fonds, d'un côté, et les autres détenteurs d'enjeux, de l'autre, laissent l'entreprise survivre. La gestion des autres objectifs, à court ou à long terme, est cependant généralement subordonnée au mandat financier dominant. La critique, surtout européenne, de certaines grandes entreprises met en cause la pertinence de rémunérations dont l'importance et la structure accordent la priorité à l'intérêt des actionnaires, au point de rendre les cadres insensibles à l'incidence de leurs décisions sur les travailleurs, l'environnement, la société environnante, et même les clients. Cette critique est au centre des préoccupations des gouvernements qui ont eu à gérer la crise financière de 2009.

4.3. Public

La survie d'une entreprise d'État dépend plus de la légitimité publique et politique de ses mandats que de sa seule performance financière; le choix du dirigeant et celui de la structure de sa rémunération sont donc aussi décisifs. Ils sont aussi l'objet de nombreuses controverses par médias interposés.

4.4. Comparaison privé/public

Le choix de dirigeants d'entreprises publiques performantes suit la même logique que celle encadrant le choix de dirigeants d'entreprises privées. Cependant, il y a des différences. D'abord, les mandats à remplir sont définis et négociés différemment; ensuite, la rémunération, généralement plus conservatrice, c'est-à-dire justifiable quant au service au public, ne qualifie généralement que les personnes les plus sensibles aux impératifs externes et même sociopolitiques.

Lorsqu'un actionnaire décide qu'il est temps de remplacer le président-directeur général, c'est généralement parce que celui-ci ne répond plus avec assez de réactivité (*responsiveness*) à ses priorités, c'est-à-dire à sa lecture des principaux enjeux liés à l'entreprise. Dans le secteur privé, il s'agit souvent de la perception de l'influence de ces enjeux sur l'espoir de valeur ajoutée à l'intérêt financier des actionnaires. Pour un nouveau gouvernement, la lecture des enjeux dépend de sa perception de l'intérêt public: le changement de PDG est alors un bon indicateur des changements d'orientation.

4.5. Hydro-Québec

D'après nos interlocuteurs, la rémunération variable des cadres supérieurs d'Hydro-Québec, même si son ampleur peut facilement être qualifiée de marginale du point de vue du secteur privé, a clairement facilité, depuis son implantation en 1982, l'intégration, la modernisation et la performance de l'entreprise.

Tous les PDG choisis sont arrivés à des moments de rupture et de réévaluation des objectifs de l'actionnaire. Il n'est alors pas surprenant que la plupart des phases décrites aux chapitres 3 et 4 correspondent aussi à des PDG différents.

Les mandats sont clairs lorsque le PDG les perçoit ainsi et qu'il peut les traduire en objectifs vis-à-vis de l'actionnaire et des cadres à l'interne. La phase de croissance a permis à plusieurs gouvernements et à plusieurs présidents de prétendre changer radicalement la façon de faire les choses.

Cependant, la demande galopante, dont la moyenne se situait autour de 7,75 %, imposait ses priorités de construction et d'efficacité au « navire amiral de l'économie québécoise », comme les politiciens des années 1960 se plaisaient à appeler Hydro-Québec. Hormis le choix des commissaires, tel que celui du président Roland Giroux, les premiers ministres étaient les seuls politiciens en position d'apporter une contribution qui fasse une différence stratégique. René Lévesque, alors ministre des Richesses naturelles, est une figure d'exception, puisqu'il a fait porter l'élection de 1962 sur la nationalisation de l'électricité.

Plus tard, le gouvernement de René Lévesque (1976-1985) et son ministre de l'Énergie Guy Joron, tout particulièrement, ont pris dix-huit mois pour concevoir une politique énergétique – une nouveauté à l'époque – et pour apprécier les améliorations requises dans la gouvernance d'Hydro-Québec. Le gouvernement a notamment décidé que M. Boyd ne correspondait pas à l'évolution espérée (1978-1980), et l'a remplacé en 1981 par Guy Coulombe. Cela a permis d'assurer l'intégration des vertus de « castor » de l'entreprise avec les nouvelles réalités du marché. La direction de l'entreprise ne semblait pas en mesure de pouvoir faire ce redressement toute seule, sans intervention externe.

Le gouvernement de Robert Bourassa (1985-1994) a pris acte de l'intention de Guy Coulombe de quitter après sept ans, parce qu'il ne pouvait plus maintenir la complicité nécessaire avec les ministres de ce gouvernement (1985-1987). Celui-ci a nommé en 1987 Richard Drouin, avocat expérimenté comme chef négociateur sous le gouvernement libéral, pour créer des conditions favorables à la paix industrielle entre la gestion d'Hydro-Québec et ses puissants syndicats, lesquels étaient entrés en période de turbulence. Là encore, l'intervention du gouvernement a été judicieuse et a permis de sortir l'entreprise de l'ornière de la désresponsabilisation des cadres intermédiaires et des employés et des conséquences de cette dernière sur la qualité de service.

Le gouvernement de Jacques Parizeau (1994-1995) a nommé Yvon Martineau en 1995 à titre de président. Ce choix correspondait à une réévaluation, non mentionnée dans le tableau 5.2, des objectifs de l'actionnaire. Celle-ci mettait l'accent sur la puissance financière d'Hydro-Québec plutôt que sur sa mission, afin de l'utiliser comme soutien financier auprès du gouvernement dans le cas d'un succès au référendum sur l'indépendance du Québec. Ce choix stratégique n'était pas légitime aux yeux de l'entreprise et de l'opinion publique. Il a dû rester caché, et il est de toute façon devenu caduc lorsque l'indépendance a été rejetée lors du référendum. Pour sa part, Yvon Martineau n'a pas eu le temps de laisser une marque décisive sur l'entreprise. Son projet personnel de faire d'Hydro-Québec le fer de lance de la mise en place d'une infrastructure Internet

dans tout le Québec était peut-être insuffisamment mûri, et son style d'intervention et de gestion lui a valu trop peu d'appui de la part du conseil d'administration et de la direction supérieure pour réussir à mettre en œuvre les changements qu'il espérait. Cela explique probablement le peu de succès de ses initiatives et la rapidité avec laquelle le gouvernement de Lucien Bouchard a décidé de le remplacer. Les préoccupations de bonne gestion financière l'ont finalement emporté sur l'orientation quelque peu improvisée en télécommunication.

Le gouvernement de Lucien Bouchard (1996-2001) a ainsi nommé André Caillé, PDG du principal distributeur de gaz naturel au Québec, à la tête d'Hydro-Québec en 1996. Ils se sont entendus sur l'intérêt de centrer l'entreprise sur l'énergie seulement et de faire d'elle un instrument de création de richesse pour le Québec, c'est-à-dire de la gérer avec des objectifs de rentabilité analogues à ceux du secteur privé.

▪ **RECOMMANDATION 4**

Le choix du dirigeant principal doit être cohérent avec les mandats prioritaires et tenir compte de l'ensemble des paramètres de gouvernance et de gestion pertinents. La rémunération variable du dirigeant et des cadres doit être raisonnable pour un service public et compatible avec sa philosophie de respect de l'intérêt public. Elle doit être structurée de façon à faciliter la cohésion des décisions.

5. SENSIBILITÉ ET OUVERTURE AUX PARTIES PRENANTES

5.1. Définition

Le degré auquel la structure de gouvernance et les règlements prévoient et assurent une représentation adéquate des points de vue des groupes externes ou internes concernés par les activités et la performance de l'entreprise.

5.2. Privé

Dans la culture anglo-saxonne, la représentation des points de vue autres que celui des actionnaires repose sur la conscience des membres du conseil d'administration; dans les traditions scandinave et allemande, des représentants des employés, par exemple, siègent au conseil d'administration. Au Canada et aux États-Unis, il y a une relative indépendance allouée aux administrateurs du CA, mais rarement une représentation explicite des parties prenantes (*stakeholders*).

5.3. Public

De multiples cas de figure existent dans les organes de gouvernance des entreprises publiques : les conseils d'administration doivent parfois se doter de structures consultatives formelles, ou encore inclure des représentants d'employés, des femmes, des représentants de groupes environnementaux, des indépendants, des élus, etc., de façon à ce que le point de vue de l'actionnaire gouvernemental au conseil tienne compte de ces divers points de vue.

5.4. Comparaison privé/public

De multiples études démontrent que les entreprises, tant privées que publiques, sont plus performantes si les gestionnaires tiennent compte des points de vue des divers groupes s'intéressant aux activités de l'entreprise, et si le conseil peut, ainsi, imaginer des décisions plus fines, porteuses de pérennité de la performance. Le moyen le plus direct est la composition du conseil d'administration ; d'autres moyens comprennent la reddition de comptes au conseil ou à un de ses comités de consultations formelles qui inclut explicitement le sort des parties prenantes, ou l'existence de comités consultatifs dédiés à des préoccupations importantes, par exemple des comités sur l'environnement, les relations avec la clientèle, les relations de travail, etc.

Il existe une littérature abondante sur les modes de gouvernance selon la concentration ou la diversité des actionnaires. Ainsi, un actionnaire unique peut plus facilement exiger une concentration exclusive de son entreprise sur ses objectifs financiers. Il peut aussi, plus aisément, imposer des mécanismes formels d'ouverture aux parties prenantes. La présence d'actionnaires multiples ou d'actionnaires minoritaires peut faciliter la mise en œuvre d'une culture de recherche de compromis entre les propriétaires en tenant compte des parties prenantes. Elle peut aussi induire des situations tendues rendant difficile l'ouverture à des points de vue non représentés au conseil.

5.5. Hydro-Québec

C'est le Conseil des ministres du gouvernement du Québec qui s'est chargé de la nomination de la Commission, puis des conseils d'administration qui ont suivi. Il a parfois introduit une certaine représentation de groupes sociaux divers, mais sans exigence formelle jusqu'à la réglementation récente de 2008, qui précise par exemple la proportion de femmes dans les conseils d'administration des sociétés d'État relevant du gouvernement du Québec.

Le conseil d'administration s'était par ailleurs doté dès 1984 de mécanismes de sensibilité à certaines parties prenantes. Ainsi, il a mandaté la réalisation d'un rapport, dont la fréquence serait au moins annuelle, du comité consultatif en environnement. Il a également instauré en 1987 un rapport annuel du comité consultatif des consommateurs, que la création de la Régie de l'énergie a rendu inutile.

Cependant, étant donné l'importance économique des activités d'Hydro-Québec, celle des impacts environnementaux de ses projets, sa forte visibilité auprès de tous les citoyens – recevant presque tous des factures d'électricité – et l'intérêt conséquent des fournisseurs de produits et services de même que des médias, les premiers ministres ont eu la responsabilité de définir l'équilibre souhaitable entre les diverses pressions des parties prenantes.

▪ **RECOMMANDATION 5**

Il faut établir une «écologie politique» assez diversifiée pour permettre la liberté d'action des gestionnaires afin d'atteindre les objectifs des mandats, la définition de mandats ambitieux pour donner un sens à l'éthique et l'efficacité, et le contrôle des résultats du point de vue des parties prenantes principales.

6. CONTRÔLE DES RÉSULTATS

6.1. Définition

L'assurance, envers les actionnaires et les parties prenantes principales, d'obtenir une information appropriée (suffisante et pertinente) sur les résultats de l'entreprise importants pour eux, généralement par des mécanismes de reddition de comptes et d'approbation des grandes décisions.

6.2. Privé

Les représentants au conseil d'administration des propriétaires ou actionnaires responsables des risques financiers examinent périodiquement au moins les facteurs de risque susceptibles de restreindre la valeur des actions. Les gestionnaires peuvent tenter de réduire l'ampleur de ces contrôles, mais leur intérêt envers la performance financière n'est généralement pas menacé par l'exercice de ce rôle, d'autant plus que les analystes financiers renforcent cet intérêt dans le cas des entreprises cotées en bourse: la métrique du profit est le plus souvent prédominante. Les autres mesures de surveillance sont plus générales et exercées par des organes gouvernementaux, qu'une entreprise prévoyante aurait tendance à internaliser.

6.3. Public

Dans le monde de l'entreprise publique, il est difficile de réconcilier les besoins du contrôle réclamé par les citoyens, besoins légitimes parce qu'ils prennent implicitement les risques d'entreprise comme contribuables ou clients, et les besoins d'autonomie des gestionnaires en vue d'une prise de décision compatible avec leur meilleur jugement professionnel pour générer la performance requise. La définition et l'intérêt des gestionnaires au sujet d'une performance équilibrée, à court et à long terme, pourraient être menacés par un contrôle externe trop éclaté. Le mécanisme principal de contrôle est souvent la revue budgétaire par un « Conseil du Trésor »; un mécanisme additionnel peut être le balisage avec d'autres entreprises publiques qui se trouvent en présence de conditions analogues.

6.4. Comparaison privé/public

Toute organisation tend à rechercher l'autonomie et à s'affranchir des incertitudes qui proviennent de l'environnement, qu'elles soient d'ordre économique ou institutionnel. Toute équipe de gestion cherche à minimiser les risques et à s'affranchir des contrôles, des supervisions ou interventions de son environnement, économique ou institutionnel, de façon à garder la maîtrise interne de la réalisation de ses objectifs. C'est précisément pour contrebalancer cette tendance que les contrôles externes existent. Un monopole, privé ou public, est souvent surveillé par un organisme quasi judiciaire. Celui-ci veille à modérer les conséquences sur les consommateurs. Pour le secteur public, la qualité du contrôle plus général des résultats varie davantage puisqu'elle dépend de l'importance accordée aux sociétés ou organismes par les responsables gouvernementaux.

6.5. Hydro-Québec

Dans le cas d'Hydro-Québec depuis 1998, la configuration des processus de contrôle gouvernementaux est la suivante :

1. Le premier ministre propose au Conseil des ministres les nominations du PDG et des membres du CA;
2. Le ministre des Finances exige (ou non) un rendement précis;
3. Le ministre de l'Énergie exige une reddition de comptes, présente de nouvelles exigences en relation avec diverses préoccupations (entreprises, députés, etc.);
4. Le CA veille à contrôler le PDG relativement à ce qui précède, mais l'aide aussi;
5. Les médias peuvent attaquer Hydro-Québec sans risques financiers importants pour le gouvernement ou les citoyens;

6. La Régie approuve les tarifs applicables aux clients des réseaux de transport et de distribution, équilibrant ainsi l'objectif de tarif bas aux consommateurs québécois, y compris par le contrôle des investissements et des coûts financiers, et l'objectif de rendement légitime pour l'actionnaire sur les seuls actifs « prudemment acquis »;
7. Diverses commissions parlementaires publiques peuvent être convoquées pour débattre des sujets les plus divers, mais qui ont un effet sur les mandats confiés à l'entreprise et sur l'évaluation des gestionnaires;
8. Le Conseil des ministres approuve:
 - les projets d'équipement, notamment par le respect de plusieurs procédures environnementales;
 - les emprunts financiers de la société d'État ou, du moins, leurs effets sur la province. Il faut noter que les emprunts internationaux induisent l'intervention des analystes financiers;
 - le plan stratégique biennuel couvrant les éléments essentiels du développement et de la gestion de l'entreprise.

Cette configuration, complétée par des rencontres statutaires périodiques entre le PDG et le ministre de l'Énergie, en plus des rencontres informelles entre le PDG et le ministre des Finances ou le premier ministre, constitue le processus en place qui facilite actuellement le compromis. Dans le passé, il y a eu de nombreuses périodes de tensions entre le gouvernement et « l'État dans l'État² », expression qui reflète bien l'inquiétude des citoyens et des hauts fonctionnaires sur des sujets multiples.

Y a-t-il une phase qui se distingue à l'égard des contrôles et évaluations dont Hydro-Québec a été l'objet?

En revenant aux indicateurs de performance « classiques » mentionnés précédemment, on peut noter que les tarifs sont demeurés relativement bas depuis la création de l'entreprise. On pourrait attribuer cela à la disponibilité d'électricité d'origine hydroélectrique et au potentiel important de développement de barrages. On peut aussi argumenter que, dès l'acquisition de la centrale de Beauharnois, Hydro-Québec était équipée pour être rentable, tout en offrant des tarifs d'électricité parmi les plus bas du monde. Notre étude montre que l'entreprise a été dans l'ensemble suffisamment bien gérée pour profiter de cette situation de départ favorable et la maintenir.

2. Expression souvent utilisée pour désigner Hydro-Québec.

La qualité du service électrique, depuis qu'elle est mesurée, équivaut à la qualité moyenne des meilleures entreprises internationales. Bien que les données sur le sujet ne soient pas très claires, il est probable que la qualité du service électrique était médiocre avant 1980, surtout si on la compare aux normes actuelles. À cette époque, la consommation d'électricité était considérée comme un « privilège » par une partie importante de la clientèle, de sorte que des pannes plus nombreuses étaient tolérées plus facilement. Après la crise de la fin des années 1980, la phase de modernisation opérationnelle, qui a mis l'accent sur la performance dans ce domaine, a aussi été la meilleure en matière de qualité de service. Depuis lors, cette qualité s'est maintenue au niveau de la moyenne des meilleurs réseaux du monde occidental.

La rentabilité a varié de façon presque aléatoire tout au long de l'histoire d'Hydro-Québec, jusqu'en 1995. Cela s'explique par le fait que, n'étant pas une priorité, elle résultait des réalisations considérées comme importantes. À partir de 1995, l'accent a été mis sur la rentabilité qui a ainsi connu une amélioration constante jusqu'en 2004. À partir de cette date, l'application rétroactive des règles comptables américaines, en particulier en ce qui concerne les pertes de change, a fait varier cet indice, tel qu'indiqué au chapitre 4, qui est tout de même resté au-dessus des espérances de l'actionnaire. L'équipe d'André Caillé a mis l'accent sur cet indicateur et a réussi à maintenir un niveau enviable de rentabilité des avoirs de l'actionnaire. Cela suggère que, lorsqu'une équipe de gestion de qualité est inspirée par des exigences de performance spécifique dans un environnement d'affaires aussi stable que la vente d'électricité, le succès est possible.

Si on évalue maintenant la performance d'Hydro-Québec en prenant en considération les principaux mandats sociaux qui lui ont été confiés par son propriétaire, toutes les phases ont été performantes. C'est probablement ce résultat qui explique l'influence considérable que cette entreprise a eue sur le gouvernement et sur ses décisions en matière d'électricité et même d'énergie.

Chaque phase a atteint l'essentiel des objectifs sociaux correspondant aux mandats reçus. Il y a eu cependant quelques ratés. Par exemple, dans la phase d'intégration, le gouvernement souhaitait recevoir des dividendes financiers importants, mais cela ne s'est pas réalisé; la situation de suréquipement de l'entreprise et la décélération de la demande d'électricité ont réduit la performance financière. On peut affirmer que la performance dans les mêmes conditions d'une entreprise privée aurait été similaire. En outre, durant la phase de modernisation stratégique, le gouvernement

espérait une relance rapide du développement hydroélectrique. Préoccupés par la performance financière, les gestionnaires n'ont réussi que tardivement une relance somme toute modeste.

On voit bien que la performance correspond en fin de compte à ce que l'équipe de gestion décide qu'elle doit être. Et ce que l'équipe de gestion choisit de faire est déterminé par la clarté des mandats, que ceux-ci aient été établis par l'actionnaire puis acceptés et traduits en objectifs réalisables, ou qu'ils aient été proposés à l'actionnaire par les gestionnaires et approuvés par celui-ci.

▪ **RECOMMANDATION 6**

Pour enregistrer une meilleure performance, il faut que les gestionnaires bénéficient de plus d'autonomie dans le cadre d'un mandat clair et d'un système de reddition de comptes bien défini. Dans ce cadre, il faut réduire au minimum les approbations a priori des décisions.

7. TRADUCTION DES MANDATS ET DEMANDES DE L'ENVIRONNEMENT EN OBJECTIFS

7.1. Définition

La conception et l'ajustement du modèle d'affaires, des stratégies et du style de gestion de façon à obtenir une bonne performance, en respectant les mandats légitimes de l'entreprise.

7.2. Privé

Une abondante littérature décrit les modèles de gouvernance et de gestion facilitant la performance financière à long terme du secteur privé. Au chapitre 1, nous avons fourni les fondements théoriques de la gouvernance dans le cadre de la théorie de l'agence et des théories qui sont venues la compléter. En pratique, gouvernance et gestion sont intimement liées, comme les réalisations en matière de qualité totale ou celles ayant trait à des performances exceptionnelles³ (Collins, 2001) le montrent.

3. Voir l'expérience d'Hydro-Québec aux chapitres 3 et 4, à la suite de la phase d'intégration quant au rôle de la qualité totale.

7.3. Public

La multiplicité et la variabilité des mandats et des objectifs perçus comme légitimes par les gouvernements rendent plus difficile la caractérisation de la gestion requise pour atteindre une performance satisfaisante. L'actionnaire public ou, à défaut, les dirigeants de l'entreprise d'État, doivent constamment trouver et mettre de l'avant un défi qui soit directement lié à la mission de base de l'entreprise et qui pousse ses membres à l'effort et au succès. Si l'aiguillon ou le sentiment d'urgence n'est pas assez fort pour contrer la tendance normale des personnes à éviter le risque, à préférer le confort et à tolérer la bureaucratiation, la performance ne se matérialisera pas.

7.4. Comparaison privé/public

Les entreprises publiques et privées dédiées à une même mission ou aux mêmes marchés peuvent très bien poursuivre, selon les priorités de leurs équipes de gestion, des objectifs analogues ou même identiques quant aux modes de satisfaction de la clientèle (ventes, pratiques commerciales, etc.) et de mobilisation des employés (adhésion aux orientations, pratique de gestion, etc.).

Les différences relèvent plutôt des impératifs de transparence de la prise de décision, généralement plus exigeants vis-à-vis du secteur public, que de la nature des clients ou des employés visés. En fait, si la même transparence était requise des entreprises publiques et privées, les objectifs et les comportements face aux clients et aux employés seraient probablement identiques. Cela se produit dans le domaine de la distribution électrique aux États-Unis : Continental Edison, une entreprise privée de New York, a des objectifs et un comportement semblables à ceux de la Tennessee Valley Authority, une entreprise d'État fédérale (Hafsi et Demers, 1989).

Comme le résume le tableau 5.3, les entreprises publiques et privées en distribution d'électricité sont appelées à gérer des enjeux semblables, tant sur le plan réglementaire (équité des tarifs et obligation de fourniture de service) et de la participation à un marché concurrentiel, que sur celui de la gestion des ressources humaines (mobilisation, satisfaction et productivité des employés). Ainsi, à l'interne par exemple, toute firme publique ou privée doit, pour assurer sa survie, développer une culture chez ses employés où la performance et le succès de l'organisation sont essentiels, plus importants que leur confort à court terme.

TABLEAU 5.3

OBJECTIFS ET CONTRAINTES D'ENTREPRISES DU DOMAINE DE L'ÉLECTRICITÉ

Objectifs face aux principaux détenteurs d'enjeux	Type de propriété	
	Secteur privé	Secteur public
<i>Clients à satisfaire</i>	Selon le jugement de la gestion	Selon le jugement de la gestion
<i>Employés à mobiliser</i>	Selon le jugement de la gestion	Selon le jugement de la gestion
<i>Actionnaire à rémunérer</i>	Rendement maximum en fonction des contraintes: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réglementaires (p. ex., équité des tarifs, obligation de servir, limites maximales du rendement économique du monopole) ▪ De marché (p. ex., concurrence en production et vente; monopole en transport et distribution) ▪ Des ressources humaines (p. ex., mobilisation, satisfaction, productivité) 	Rendement visé en fonction de contraintes identiques : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réglementaires (p. ex., équité des tarifs, obligation de servir, limites maximales du rendement économique du monopole) ▪ De marché (p. ex., concurrence en production et vente; monopole en transport et distribution) ▪ Des ressources humaines (p. ex., mobilisation, satisfaction, productivité) PLUS <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectifs politiques / sociaux (p. ex., électrification rurale, tarifs uniformes, développement de filière hydroélectrique ou nucléaire, soutien au développement économique, etc.)
<i>Gouvernements à financer</i>	Redevances sur les ressources ou taxes sur la consommation	Redevances sur les ressources ou taxes sur la consommation

Les objectifs de l'actionnaire diffèrent selon le type de propriété, parce qu'ils sont liés à son appréciation du rôle que doit y jouer l'intérêt public. Les entreprises privées visent à maximiser leur rendement financier, tout en tenant compte des contraintes réglementaires, des impératifs du marché et des besoins des ressources humaines. Par ailleurs, les entreprises étatiques gèrent les mêmes contraintes, en subordonnant toutefois le niveau de rendement financier aux objectifs politiques et sociaux de leur actionnaire. Cela peut aller jusqu'à mettre une limite sur le degré de rentabilité pour ne pas dépasser un niveau « politiquement acceptable » de rendement financier.

Cela pourrait expliquer en partie certaines difficultés que rencontrent les partenariats publics privés (PPP) lorsque vient le temps d'établir des paramètres de performances qui puissent les satisfaire également. Si l'un des joueurs tient à maximiser son profit, cela risque d'être aux dépens d'un autre.

7.5. Hydro-Québec

Un des défis majeurs posés par cette grille d'analyse aux gouvernements et aux dirigeants d'entreprises d'État est d'abord de reconnaître les mandats sociaux « acceptables », donc légitimes, et de les distinguer de ceux qui ne le sont pas. Toute grande entreprise se heurte inévitablement aux gouvernements de temps à autre, qu'elle soit privée ou publique; il en ressort typiquement des compromis prenant en compte l'intérêt public, dont le développement de l'entreprise.

Certains choix recommandés par l'entreprise contreviennent à ce que le gouvernement perçoit comme son intérêt politique. Par exemple, plusieurs observateurs croient que le Québec ne peut plus vraiment prétendre inclure le Labrador dans ses frontières depuis qu'Hydro-Québec a convaincu le gouvernement du Québec de signer en 1968 l'entente avec le gouvernement de Terre-Neuve relative au développement des chutes Churchill.

Les membres d'un gouvernement ayant à leur disposition une entreprise, surtout si elle est performante et rentable, sont tentés de lui confier une multitude de mandats qu'ils perçoivent en toute bonne foi d'utilité sociale et d'intérêt général, sans se poser la question des effets de ces mandats sur la performance de l'organisation. Cela est d'autant plus compréhensible que des mandats sociaux majeurs, tels que l'électrification rurale ou le développement d'infrastructure électrique en soutien au développement économique, bien que comportant des risques importants, ont été relevés avec succès par Hydro-Québec depuis les années 1940. Alors, du point de vue du gouvernement, pourquoi y aurait-il des limites à l'initiative et à l'imagination?

Hydro-Québec a effectivement reçu de multiples mandats ou décisions de ministres ou de hauts fonctionnaires bien intentionnés, dont la légitimité était discutable. Plusieurs décisions que l'entreprise mettait en cause ont été imposées par le gouvernement, comme: 1) la convention collective de 1976 à l'époque de la Commission qui établissait la promotion par ancienneté « pure » aux syndiqués, c'est-à-dire sans référence à leur compétence; 2) la traversée sous fluviale à 735 kV au niveau de Grondines; 3) les « contrats spéciaux » avec les industries énergivores, sous Coulombe; 4) les centrales Robertson et Sainte-Marguerite, à l'époque Drouin; 5) la paix des Braves qui réglémentait les rapports avec les Premières Nations; et 6) l'interfinancement favorisant les clients résidentiels, sous Caillé.

Citons d'autres exemples de décisions encore plus discutables et qui ont été plus ou moins ignorées: 1) alors qu'Hydro-Québec avait un programme d'écoulement de surplus d'électricité, un ministre de l'Énergie a demandé de construire des centrales hydroélectriques (équipement

permanent et cher) pour alimenter temporairement des bouilloires industrielles qui consommaient de l'électricité à un prix dérisoire d'écoulement de surplus; 2) une directive venant d'un ministère a exigé que l'entreprise n'achète que des ordinateurs IBM, excluant spécifiquement les ordinateurs Apple alors plus performant en graphisme, parce qu'IBM venait de construire une usine au Québec; 3) une directive d'un ministère demandait que des inventaires archéologiques détaillés soient exécutés sur plus de mille kilomètres de long et trente kilomètres de large pour autoriser l'implantation d'une ligne de transport requérant trois cents mètres d'emprise. Incompréhensibles, inappropriées ou légitimes à nos yeux aujourd'hui, toutes ces décisions étaient parfaitement justifiées du point de vue de leurs promoteurs.

En fait, qu'il s'agisse de décisions concernant la filière énergétique (hydroélectrique, nucléaire ou éolien), le choix du projet (La Grande, NBR ou Robertson), le choix du fournisseur d'équipement, de biens ou de services, l'application de tarifs spéciaux pour un client (p. ex., aluminerie) ou une catégorie de clients (p. ex., centres de ski), la création ou l'extension d'une taxe d'une convention collective ou d'un programme commercial, on peut dire que:

1. toutes les décisions ont fait l'objet de discussions, parfois véhémentes;
2. plusieurs d'entre elles ont affecté les coûts à la hausse ou les revenus à la baisse. Certaines ont modifié l'efficacité du fonctionnement, contraignant le temps ou la qualité du service, mais sans rendre impossible la performance visée par les mandats prioritaires;
3. certaines ont été appliquées avec rigueur, en particulier celles qui pouvaient finalement renforcer les mandats principaux ou concrétiser des objectifs stables, tels le développement hydroélectrique ou le soutien au développement économique;
4. d'autres ont été appliquées avec moins de suivi, en particulier lorsque les parties comprenaient qu'elles n'étaient acceptées que par convenance politique ou parce qu'elles pouvaient demeurer locales ou marginales;
5. quelques rares autres enfin n'ont pas été appliquées, souvent à la suite d'une proposition de l'entreprise qui, en pratique, recadrerait la décision en la remettant en contexte ou permettait plus de flexibilité.

À l'examen, Hydro-Québec a généralement su intégrer beaucoup de décisions, directives et injonctions, que nous appelons mandats marginaux, ou de convenance politique. Elle le faisait surtout lorsqu'ils étaient compatibles avec les mandats à long terme qui lui étaient confiés, en les ajustant selon les besoins des diverses parties prenantes.

Plusieurs facteurs protègent en partie Hydro-Québec vis-à-vis de velléités d'arbitraire de son actionnaire susceptibles de remettre en cause sa performance :

1. elle fournit un service essentiel qu'il ne faut pas fragiliser ;
2. elle dispose de ressources pour faciliter le règlement de litiges ;
3. ses dirigeants ont la capacité de générer les discours permettant de réconcilier les objectifs des parties prenantes ;
4. ses activités ont un haut degré de technicité et de spécialisation technologique ;
5. il y a des exigences de sécurité, entourant son produit et ses équipements (l'électricité tue et les installations sont dangereuses en général), qui peuvent constituer une protection ;
6. l'entreprise a une dette financière importante, dont la gestion est surveillée par les agences de crédit de Wall Street.

Ces facteurs font hésiter les gouvernants politiques et rendent plus complexe et plus risquée la multiplication des interventions de l'État. Cela n'est pas vrai pour toutes les entreprises d'État.

▪ **RECOMMANDATION 7**

La performance de l'entreprise d'État est liée à la capacité des gestionnaires à traduire les mandats en objectifs mesurables. Ces derniers doivent alors être à la fois cohérents avec les mandats, légitimes (c'est-à-dire justifiables vis-à-vis de la loi et de l'opinion publique telle que relayée par les médias), réalisables sous forme d'actions politiquement positives dans le cas d'un actionnaire gouvernemental et mesurables. La performance est aussi liée à la capacité des gestionnaires à traduire la majorité des demandes aléatoires du politique en objectifs acceptables, stables et mesurables.

8. RENDRE COMPTE AUX PARTIES PRENANTES

8.1. Définition

Rendre des comptes sur les sujets d'importance est un acte de transparence de la gestion relativement aux principaux éléments que les parties prenantes souhaitent évaluer pour déterminer leur appui au développement et à la pérennité de l'entreprise.

8.2. Privé

En général, une réglementation comptable ainsi que des règles et procédures des autorités boursières définissent les redditions de comptes considérées comme nécessaires pour apprécier la santé de l'entreprise. Dans

le privé, l'accent est mis sur la rentabilité, mais les entreprises sont de plus en plus tenues de respecter aussi des normes de qualité et de protection environnementale. De plus, elles ont tendance à vouloir montrer leur mérite en mettant de l'avant la qualité de leur attention aux parties prenantes les plus importantes pour elles, comme les clients, les fournisseurs et les communautés touchées par les activités de l'entreprise.

8.3. Public

On retrouve, dans le secteur public, les mêmes exigences que dans le privé. De plus, les groupes de pression et les activistes sociaux obligent souvent les entreprises d'État à adopter un comportement encore plus responsable socialement. Cette notion sera abordée au chapitre suivant portant sur les entreprises d'État de qualité, qui servent à souligner l'importance de la gouvernance pour la performance.

8.4. Comparaison privé/public

Il est démontré que le succès, le développement et la pérennité de toute entreprise augmentent avec sa capacité à gérer des situations externes complexes, telles que les engagements, de même que la clarification de celles-ci par la communication lorsqu'elles portent sur des enjeux environnementaux ou sur la responsabilité sociale.

8.5. Hydro-Québec

Dans les années 1990, les exercices approfondis de consultation publique sur le développement d'Hydro-Québec auprès des divers groupes d'intérêt par l'équipe de Richard Drouin ont démontré à tous l'intérêt, mais aussi les limites d'une ouverture tous azimuts. Plusieurs groupes ont apprécié l'ouverture de l'entreprise, alors que d'autres s'en sont évidemment servi comme tribune pour mettre en valeur des points de vue irréconciliables. L'instauration de la Régie de l'énergie comme tribunal quasi judiciaire a réduit la pertinence de ce type d'exercice. La commission parlementaire sur le plan stratégique, qui se tient tous les deux ans depuis 1998, a aussi canalisé une bonne partie de la reddition de comptes intéressant les parties prenantes de l'entreprise. Finalement, la publication annuelle d'un rapport tridimensionnel (social, environnemental et financier) depuis 2000 démontre la volonté de l'entreprise à promouvoir une ouverture et une reddition de comptes plus systématiques.

▪ **RECOMMANDATION 8**

L'entreprise d'État est une maison de verre. Elle ne peut cacher très longtemps ses erreurs ou ses faiblesses à ses parties prenantes. Pour accroître sa légitimité et sa performance, elle doit s'imposer une discipline de reddition de comptes systématique qui couvre non seulement les aspects traditionnels entourant la gestion comptable et financière, mais aussi les aspects socio-environnementaux qui préoccupent les parties prenantes.

9. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

9.1. Définition

Le degré auquel l'entreprise réussit à maîtriser ses processus de façon à réaliser ses objectifs et à le faire au moindre coût.

9.2. Privé

C'est une préoccupation qui domine les rapports des entreprises modernes. L'efficacité et l'efficacité font l'objet de nombreuses mesures, mais se résument généralement par l'appréciation de la valeur pour les actionnaires.

9.3. Public

Les mêmes éléments que ceux du privé s'appliquent. De plus, pour l'efficacité, on utilise une évaluation de la réalisation des mandats principaux et des mandats marginaux. Pour l'efficacité, on examine le fonctionnement interne, généralement en consultant des références choisies par des exercices de balisage.

9.4. Comparaison privé/public

On ne contrôle et n'améliore que ce qui est mesuré. La structure des processus de travail en fonction du mandat prédominant de l'optimisation de la rentabilité est généralement plus simple pour l'entreprise privée. Pour une entreprise d'État, elle pourra être tout aussi efficace et efficiente que pour l'entreprise privée performante si elle réussit à définir les métriques couvrant l'ensemble de ses mandats et processus.

9.5. Hydro-Québec

Le Défi Performance des années 1990 autant que les exercices de balisages internes ou que les exposés, faits à la demande de la Régie de l'énergie depuis 2001, illustrent les mécanismes qui ont été utiles pour rendre rigoureux les efforts de la gestion visant à constamment améliorer l'efficacité et l'efficience, et ce, au-delà de la pression périodique des médias ou politiciens.

▪ **RECOMMANDATION 9**

L'efficacité et l'efficience sont d'autant meilleures qu'il existe des métriques couvrant l'ensemble des mandats et processus faisant l'objet des redditions de comptes du PDG.

10. TRAVAIL D'ÉQUIPE

10.1. Définition

Coopération ou mode de fonctionnement assurant la convergence des résultats découlant des efforts de chacun.

10.2. Privé

Tous les travaux sur la théorie de l'organisation mettent l'accent sur la nécessité de la coopération. En général, efficacité et efficience ainsi que performance sont considérées comme directement liées à la capacité des dirigeants à générer la coopération et le travail d'équipe.

10.3. Public

Les mêmes caractéristiques s'appliquent au secteur public. Toutefois, les moyens disponibles pour assurer la coopération sont surtout idéels. De plus, les contraintes qui s'imposent à une gestion de la convergence sont contraints par la force des traditions syndicales et par les moyens limités dont disposent les gestionnaires pour récompenser ou punir, pour structurer et habituellement pour motiver le personnel.

10.4. Comparaison privé/public

Les principes visant à favoriser et à maintenir l'esprit d'équipe sont les mêmes pour toute organisation. Comme nous l'avons évoqué cependant, les entreprises d'État sont soumises à des contraintes qui imposent aux

dirigeants d'inciter le personnel à prioriser un travail de qualité ou l'épanouissement dans le travail, plutôt que le seul enrichissement financier grâce au travail.

10.5. Hydro-Québec

Les périodes qui ont le mieux réussi à créer l'esprit d'équipe sont celles comprenant des situations où l'entreprise a été confrontée à des défis majeurs. Ainsi, les pannes de 1987-1988 ont entraîné le lancement du programme de qualité totale Défi Performance. Celui-ci a permis de transformer l'entreprise, par exemple en systématisant, entre 1990 et 1994, le rôle des équipes à tous les niveaux de l'organisation, afin de maîtriser les processus de travail en fonction des objectifs et métriques visés. La transparence qui avait cours sur le plan des rapports entre cadres supérieurs était alors perçue comme nécessaire. Rétrospectivement, les dirigeants rencontrés croient que c'est la force de cet esprit d'équipe qui a assuré la stabilité dans la tourmente relative dans la phase de transition qui a suivi la phase de modernisation opérationnelle, lors de la remise en question par Martineau. Le grand verglas de janvier 1998 a aussi été un événement ponctuel majeur et une crise qui a permis de tonifier et d'aviver l'esprit d'équipe.

▪ RECOMMANDATION 10

Malgré les contraintes imposées par son appartenance à une philosophie de service au public, la génération d'un esprit de coopération et de travail en équipe est une condition importante d'une performance de qualité dans le secteur public. Cela doit se faire davantage par la persuasion que par les stimulants matériels, lesquels devraient pourtant être améliorés.

CONCLUSION

Une entreprise d'État performante, comme l'a été Hydro-Québec, est guidée par un système de gouvernance de qualité. Les dix éléments de ce système de gouvernance ont été présentés dans ce chapitre. Leur nombre résulte de notre analyse de l'expérience d'Hydro-Québec. La performance exige une attention à tous ces éléments. Des dirigeants de qualité doivent travailler à les mettre en œuvre en veillant à les équilibrer de façon à générer une configuration organisationnelle adaptée aux actionnaires concernés et à leur expérience historique. Hydro-Québec est exemplaire de ce point de vue. Elle a bénéficié d'une relation avec un actionnaire souvent très rationnel et soucieux de lui permettre de réaliser une performance de qualité. Elle a aussi eu des dirigeants qui ont tous, ou presque,

joué le rôle qu'on attendait d'eux. Ils ont compris les préoccupations de l'actionnaire et ils ont protégé l'entreprise de ses interventions intempestives. Ce faisant, les dirigeants ont aussi accepté de jouer le jeu et de régler des problèmes dont l'importance est sans doute négligeable lorsqu'on les replace dans le cadre des intérêts généraux de la province et des Québécois dans leur ensemble, mais qui était cruciaux pour l'équilibre et l'aisance des politiciens à l'égard de la liberté d'action de l'entreprise. Cette conjonction de politiciens relativement rationnels et de dirigeants d'entreprises d'État empathiques et disposés à trouver des formules d'action légitimes est rare, mais elle doit être recherchée. Dans ce chapitre, nous avons fait dix recommandations pour guider les acteurs dans cette voie.

Les dix recommandations sont à nouveau reproduites ci-dessous.

▪ **RECOMMANDATION 1**

La clarté et la transparence des rôles respectifs et le respect des normes de gouvernance sont nécessaires, même dans les cas de propriétaire unique, pour permettre à une entreprise, notamment publique, d'être durablement performante.

▪ **RECOMMANDATION 2**

Une entreprise publique sera plus performante avec des mandats à la fois ambitieux pour servir d'aiguillon à long terme, précis pour qu'on puisse en mesurer le degré de réalisation, et détachés des rôles régaliens de l'État afin de donner aux gestionnaires la liberté d'action et l'autonomie requises pour améliorer constamment l'efficacité et l'efficience.

▪ **RECOMMANDATION 3**

La légitimité ne vient pas seulement de la performance générale définie relativement aux profits ou aux réalisations. Elle vient aussi de la visibilité de l'utilité des services rendus et de l'intérêt que le public accorde alors à l'entreprise et à ses résultats. C'est pour cela qu'il est aussi important de définir la performance selon des objectifs de service mesurables, que le public trouvera légitimes.

▪ **RECOMMANDATION 4**

Le choix du dirigeant principal doit être cohérent avec les mandats prioritaires et tenir compte de l'ensemble des paramètres de gouvernance et de gestion pertinents. La rémunération variable du dirigeant et des cadres doit être raisonnable pour un service public et compatible avec sa philosophie de respect de l'intérêt public. Elle doit être structurée de façon à faciliter la cohésion des décisions.

▪ **RECOMMANDATION 5**

Il faut établir une « écologie politique » assez diversifiée pour permettre la liberté d'action des gestionnaires afin d'atteindre les objectifs des mandats, la définition de mandats ambitieux pour donner un sens à l'éthique et l'efficacité, et le contrôle des résultats du point de vue des parties prenantes principales.

▪ **RECOMMANDATION 6**

Pour enregistrer une meilleure performance, il faut que les gestionnaires bénéficient de plus d'autonomie dans le cadre d'un mandat clair et d'un système de reddition de comptes bien défini. Dans ce cadre, il faut réduire au minimum les approbations a priori des décisions.

▪ **RECOMMANDATION 7**

La performance de l'entreprise d'État est liée à la capacité des gestionnaires à traduire les mandats en objectifs mesurables. Ces derniers doivent alors être à la fois cohérents avec les mandats, légitimes (c'est-à-dire justifiables vis-à-vis de la loi et de l'opinion publique telle que relayée par les médias), réalisables sous forme d'actions politiquement positives dans le cas d'un actionnaire gouvernemental et mesurables. La performance est aussi liée à la capacité des gestionnaires à traduire la majorité des demandes aléatoires du politique en objectifs acceptables, stables et mesurables.

▪ **RECOMMANDATION 8**

L'entreprise d'État est une maison de verre. Elle ne peut cacher très longtemps ses erreurs ou ses faiblesses à ses parties prenantes. Pour accroître sa légitimité et sa performance, elle doit s'imposer une discipline de reddition de comptes systématique qui couvre non seulement les aspects traditionnels entourant la gestion comptable et financière, mais aussi les aspects socio-environnementaux qui préoccupent les parties prenantes.

▪ **RECOMMANDATION 9**

L'efficacité et l'efficacité sont d'autant meilleures qu'il existe des métriques couvrant l'ensemble des mandats et processus faisant l'objet des redditions de comptes du PDG.

▪ **RECOMMANDATION 10**

Malgré les contraintes imposées par son appartenance à une philosophie de service au public, la génération d'un esprit de coopération et de travail en équipe est une condition importante d'une performance de qualité dans le secteur public. Cela doit se faire davantage par la persuasion que par les stimulants matériels, lesquels devraient pourtant être améliorés.

6



Les entreprises d'État performantes dans le monde

À l'échelle mondiale, le nombre d'entreprises d'État performantes est considérable. On en trouve littéralement dans tous les pays. Ainsi, en ce qui a trait au pétrole, la plupart des pays producteurs et des pays consommateurs ont des entreprises qui rivalisent facilement, sur le plan opérationnel, avec les entreprises multinationales. Les entreprises Petrobras (Brésil), Pemex (Mexique), Sonatrach (Algérie) et Aramco (Arabie Saoudite) sont totalement intégrées. Il arrive souvent que leurs activités internationales majeures soient particulièrement performantes. Sonatrach, par exemple, est l'opératrice préférée des multinationales qui tentent de trouver du pétrole en Afrique du Nord. Elle est active en Europe du Sud, en Amérique latine et partout en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, à la fois en amont et en aval de l'industrie. Ses découvertes de pétrole sont nombreuses et régulières et ses résultats, parmi les meilleurs de l'industrie. La même chose pourrait être affirmée au sujet de Petrobras, de Pemex et de beaucoup d'autres entreprises semblables.

Dans les pays consommateurs, notamment ceux d'Europe, il y a eu une tradition d'entreprises pétrolières publiques qui ont été particulièrement performantes. En Italie particulièrement, Ente nazionale idrocarburi (ENI) a joué un rôle considérable dans les rapports avec les pays producteurs avant et pendant les premières crises de l'énergie des années 1970. Elle a aussi, sous la direction de Mattei, fait figure de pionnier dans la prise de contrôle de l'approvisionnement italien en énergie. De même, en France, Total et Elf Aquitaine, aujourd'hui formant un seul groupe mixte public-privé, ont été longtemps des entreprises d'État très performantes selon les normes de l'industrie. Elles arrivaient à assurer la sécurité des approvisionnements de leur marché national, tout en enregistrant une performance financière comparable à celle des meilleurs acteurs de l'industrie. En général, selon le *World Investment Report* de 2008, les trois premières entreprises pétrolières en matière de production étaient des entreprises d'État: Aramco, Gazprom (Russie) et INOC (Iran). En outre, dans les dix premières sur le plan de la production, on trouvait six entreprises dans lesquelles l'État détenait une part majoritaire.

Toujours dans le domaine de l'énergie, les entreprises d'électricité européennes définissent la classe mondiale. Partout en Europe, ces entreprises sont la propriété de l'État ou l'ont été jusqu'à très récemment. Aujourd'hui, elles sont souvent de propriété mixte, dont une part substantielle et majoritaire appartient à l'État et le reste est transigé sur les grands marchés boursiers. À titre d'exemple, Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) en Italie ou Électricité de France (EDF) en France, aujourd'hui toutes deux de propriété mixte, sont des exemples d'entreprises dont la taille est considérable et dont la performance est exemplaire. EDF est de ce point de vue un chef de file particulièrement performant en Europe et, de plus en plus, sur les autres continents.

Ce qui est vrai de l'énergie est vrai des transports, notamment le chemin de fer. Les entreprises d'État européennes, asiatiques et, dans un passé récent, américaines, étaient parmi les plus compétitives. Ainsi, la société de chemin de fer française (SNCF) et la société du métro parisien (RATP) ou de Hong Kong (AMT), par exemple, sont considérées comme étant parmi les plus performantes du monde. Les aéroports sont aussi très souvent des entreprises d'État ou, plus récemment, des entreprises mixtes, avec des taux de réussite parfois impressionnants. C'est le cas de l'aéroport Chek Lap Kok de Hong Kong qui, selon Skytrax Research¹, depuis 2001, sauf en 2006 et en 2009 où il a cédé sa position à ceux de Singapour et de Séoul respectivement, a régulièrement été classé meilleur aéroport du monde.

1. Cabinet de conseil spécialisé anglais qui réalise des rapports annuels sur la performance des aéroports.

Les entreprises d'État sont capables de performance supérieure, quelles que soient les raisons qui ont mené à leur création. Cette performance est possible lorsque les règles du jeu sont claires et que les gestionnaires sont libres d'agir sans interférences importantes de la part de l'État. Nous donnerons, dans ce chapitre, quelques exemples d'entreprises qui ressemblent à Hydro-Québec et qui fournissent des services publics. Ces exemples nous paraissent représentatifs de ce qui se passe partout dans le monde. Ils montrent de plus que, comme pour Hydro-Québec, lorsque la gouvernance est appropriée, guidée par des principes de service public, l'entreprise d'État peut avoir un taux de réussite supérieur à celui d'une entreprise privée.

Les quatre entreprises suivantes nous serviront d'exemples: la Régie autonome des transports parisiens (RATP), Bao Steel (Chine), l'Aéroport international Chek Lap Kok (Hong Kong) et Statoil (Norvège). Cependant, avant de décrire ces entreprises, leurs performances et leurs systèmes de gouvernance, nous proposons un tour d'horizon historique sur les entreprises d'État. Nous argumenterons que les entreprises performantes se ressemblent sur le plan de la gouvernance et de la gestion et que, de ce point de vue, elles s'apparentent à Hydro-Québec.

1. REGARD HISTORIQUE SUR LA CRÉATION DES ENTREPRISES D'ÉTAT²

Les États ont été amenés à créer des entreprises pour la réalisation d'un grand nombre d'objectifs. Ces raisons ont été décrites de manières différentes par les États et par les chercheurs. Nous expliciterons les deux.

1.1. Raisons avancées par l'État

Les raisons généralement offertes par les responsables de l'État sont de quatre types:

- a) contrôle économique et social;
- b) équilibre et développement économique;
- c) promotion de l'équité et de l'équilibre sociopolitique;
- d) sauvegarde de la souveraineté nationale.

2. Cette section est inspirée du livre de Hafsi (1984).

a) Contrôle économique et social

On trouve dans ce type de raisons la justification pour les monopoles et les monopsones.

D'abord, les grands services publics, comme le transport et la distribution d'électricité, sont des monopoles naturels. Ce sont des industries qui bénéficient de rendements à l'échelle croissants, de sorte que le coût marginal peut être réduit de manière considérable. Si la concurrence était libre, elle entraînerait les prix en dessous des coûts moyens, ce qui pourrait mener tous les concurrents à la faillite, ou générerait un énorme monopole privé, économiquement oppressant et politiquement dangereux. Ces deux possibilités ne sont ni efficaces économiquement ni acceptables socialement. À titre d'exemple, on peut citer le coût des chemins de fer, de la poste, du traitement et de la distribution d'eau et de gaz et, bien sûr, de la production et de la distribution d'électricité. Toutefois, il faut noter qu'il est apparu, dans certains de ces secteurs au cours des dernières années, des transformations technologiques qui ont facilité une plus grande segmentation et démolit la logique de monopole naturel, comme dans le cas des télécommunications.

Ensuite, certains produits dangereux pour la santé ou dont l'élasticité de la demande est très faible peuvent constituer des sources de rente s'ils sont contrôlés par de grandes entreprises du secteur privé. L'État préfère alors souvent exercer un contrôle direct sur ces industries pour éviter les abus de consommation et de pouvoir de marché. Pour ce faire, il leur impose des taxes très lourdes. Les industries deviennent ainsi des monopoles fiscaux confiés à des entreprises d'État. Parmi les produits faisant fréquemment l'objet de monopoles fiscaux, on trouve le sel, le tabac et l'alcool. Le Japon, jusqu'à très récemment, exerçait un monopole sur ces trois produits. Aux États-Unis et au Canada, seule la distribution de l'alcool est encore une activité contrôlée par l'État.

Finalement, il y a des industries dans lesquelles l'État est le seul client ou le plus dominant d'entre eux. Lorsque c'est le cas, on argumente souvent qu'il est alors plus économique de contrôler directement la fourniture de ces produits. L'industrie de l'armement s'est trouvée dans cette situation dans la plupart des pays, sauf aux États-Unis et plus récemment au Canada et en Europe.

b) Équilibre et développement économique

Des différences importantes peuvent exister entre les coûts et les bénéfices sociaux et privés, qui justifient l'intervention du gouvernement. Ainsi, certaines activités socialement utiles ou importantes peuvent ne pas être suffisamment rentables pour attirer l'investissement privé. Dans ce cas,

l'État peut se sentir obligé d'intervenir pour compenser la défection du privé. Lester Thurow (1980) a décrit ces industries comme étant des industries « *sunrise*³ » ou « *sunset*⁴ » : les premières sont trop risquées pour le privé et les deuxièmes, peu profitables. Ainsi, en France au début des années 1960, le gouvernement a tenté en vain de susciter l'investissement privé à des fins de construction de raffineries à l'intérieur du pays. Toutes les entreprises pétrolières trouvaient que c'était une hérésie économique, mais cela a justifié la création d'Elf Aquitaine. L'exploration pétrolière aux frontières, l'énergie nucléaire ou les programmes spatiaux sont dans le même cas, car elles ont souvent fait l'objet d'interventions étatiques.

Par ailleurs, il est maintenant bien connu que les conseillers économiques des gouvernements ont parfois été fascinés par l'idée d'un contrôle global sur le développement économique, grâce par exemple à la planification plutôt qu'à l'aide de l'exercice du seul rôle régalién de l'État. Ainsi, les socialistes français en 1981 et les dirigeants de la plupart des pays en développement, dans les années 1960 et 1970, ont succombé aux appels des sirènes de la planification.

Enfin, des raisons d'équilibre de la balance commerciale peuvent mener à la création d'entreprises d'État chargées d'envahir les domaines occupés par les importations. Ces motivations ont été fréquentes dans les pays en développement au cours des années 1960 et 1970. Elles ont aussi constitué des motivations supplémentaires pour les nationalisations des socialistes français en 1981⁵.

c) Promotion de l'équité et de l'équilibre sociopolitique

Les écarts qui peuvent exister entre les niveaux économiques et de vie des groupes sociaux, des classes sociales ou des régions justifient parfois l'intervention de l'État pour la création d'entreprises. Ainsi, la Tennessee Valley Authority a été créée par F.D. Roosevelt pour développer les États de la vallée du Tennessee, alors dévastés par les inondations, et pour montrer qu'on pouvait fournir de l'électricité à bon marché. Cette même logique a animé les entreprises d'État en Italie dans le cadre du développement du Mezzogiorno, de même que Petro-Canada pour la recherche pétrolière « aux frontières⁶ ».

3. Levée du soleil, l'aube.

4. Coucher du soleil, crépuscule.

5. Avec l'élection de François Mitterrand à la présidence de la France en 1981, le gouvernement socialiste a entrepris la nationalisation des secteurs considérés comme de leviers pour le développement économique, notamment le secteur des banques et des fiducies.

6. L'expression « aux frontières » est un anglicisme qui signifie « aux frontières des possibilités (technologiques, économiques, sociales ou politiques) actuelles ».

Un peu partout, on s'est servi des entreprises d'État comme modèle pour promouvoir des relations exemplaires entre travailleurs et patrons. Ainsi, la participation des travailleurs à la gestion est devenue une pratique courante en Allemagne, mais elle a d'abord été promue par les entreprises d'État avant de devenir une obligation légale. Par ailleurs, les entreprises d'État ont souvent été à l'origine de pratiques sociales avant-gardistes. Ainsi, en France, Renault, alors entreprise d'État, a innové en adoptant le système des quatre semaines de vacances annuelles.

De plus, il n'est pas surprenant de constater que l'État est souvent gestionnaire d'entreprises à l'égard d'industries déclinantes. Peu rentables pour le privé, les secteurs en déclin sont aussi la source de problèmes sociaux majeurs. En attendant de trouver des solutions satisfaisantes, l'entreprise d'État se charge de prendre la relève du privé. Dans les domaines de l'acier et du charbon en Europe, les gouvernements ont eu beaucoup de mal à éviter les nationalisations.

Finalement, il arrive aussi que les États créent des entreprises pour protéger leur autonomie décisionnelle, surtout dans des secteurs stratégiques de l'économie. Ainsi, les gouvernements ont souvent été présents dans la défense nationale, dans des industries qui affectaient beaucoup la balance de paiement ou dans des industries de base (pétrole, sucre, cacao, etc.).

d) Sauvegarde de la souveraineté nationale

Il arrive souvent que l'État soit obligé d'intervenir dans l'activité économique pour réduire la dépendance du pays envers des décideurs extérieurs. Ainsi, lorsque le gouvernement italien, dans les années 1950, a voulu diminuer la dépendance du pays aux multinationales du pétrole, il n'avait d'autre choix que de créer sa propre entreprise pétrolière, ENI, qui est devenue un instrument puissant de la politique énergétique italienne jusqu'au début des années 1990. Il en va de même pour toutes les entreprises pétrolières créées dans les pays d'Europe occidentale. Cela peut se présenter aussi de manière plus subtile, comme lors de la création évoquée précédemment de la société Elf Aquitaine en France ou de celle de la société Air Canada pendant la Deuxième Guerre mondiale ou encore de Petro-Canada au moment où le gouvernement canadien était frustré par le comportement peu coopératif des entreprises pétrolières multinationales.

En général, la plupart des gouvernements sont préoccupés par la protection de leur autonomie de décision, principalement dans les secteurs stratégiques de leur économie nationale. Ainsi, en ce qui concerne les industries liées à la défense nationale, celles ayant un effet important sur

la balance commerciale ou des répercussions majeures sur l'emploi ou les prix des matières de base, les États ont régulièrement confié le contrôle des activités à des entreprises dont ils étaient les propriétaires. Cela a été particulièrement vrai pour les industries de base (pétrole, sucre, cacao, café, etc.), surtout dans les pays en développement.

1.2. Raisons révélées par des universitaires

Aux yeux des chercheurs, l'intervention de l'État a donné lieu à de multiples interprétations, dont il se dégage généralement des raisons de quatre ordres : idéologique, de contrôle bureaucratique, électoral et accidentel.

La force de l'idéologie

Traditionnellement, les nationalisations ont été associées à l'idéologie marxiste. Marx et Lénine avaient défendu l'idée qu'il fallait « détruire la propriété privée et l'État bourgeois » et les remplacer par « l'État socialiste et l'appropriation sociale des moyens de production ». C'est la propriété par l'État qui s'est imposée comme appropriation sociale en Union soviétique et s'est propagée à l'ensemble de l'Europe. C'est pour cela que les nationalisations sont associées à l'arrivée au pouvoir de partis plus ou moins influencés par le marxisme. De même, les dénationalisations ont aussi été faites au nom de l'antimarxisme ou de l'antisoviétisme. L'exemple le plus évident est celui de la Grande-Bretagne. Les travaillistes venus au pouvoir après la Deuxième Guerre mondiale ont nationalisé les industries de base. Les conservateurs les ayant remplacés en 1951 ont procédé à une dénationalisation partielle. Les travaillistes retournant au pouvoir en 1958 ont renationalisé ! En général, on peut dire qu'au niveau fédéral surtout, les États-Unis ont affiché une attitude antientreprises d'État qui tranchait avec le pragmatisme habituel des Américains.

Le contrôle bureaucratique

Lorsqu'une entreprise reçoit une aide du gouvernement, de nombreuses forces syndicales et politiques exercent des pressions en faveur d'un contrôle plus serré de l'utilisation des ressources fournies par l'État. Cela mène parfois à une forme de nationalisation. Celles d'Air France ou de la SNCF en France et du Canadien National au Canada relevaient quelque peu de cette logique. On voit ce phénomène se reproduire durant la crise financière de la fin des années 2000.

Les raisons électoralistes ou politiques

Les élections sont des stimulants importants pour maintenir en vie des entreprises d'État. Amtrak aux États-Unis, le Canadien National, les Charbonnages de France et British Coal ont été des exemples typiques de situations où les politiciens considéraient comme trop coûteux politiquement de laisser les entreprises mourir. Les groupes de pression et parfois les entreprises elles-mêmes peuvent influencer l'État et l'amener à développer des stratégies qui sont favorables à l'agrandissement du secteur d'État.

Les accidents

Il est parfois arrivé que les gouvernements soient obligés de nationaliser ou de prendre en charge une activité du fait de circonstances inattendues, d'un accident de l'histoire en quelque sorte. Ainsi, Renault était une entreprise privée, mais a dû être nationalisée par le général de Gaulle à la suite de l'inculpation de son fondateur d'avoir travaillé pour les nazis. Lors de l'indépendance de l'Algérie, après le départ précipité de la population associée à la colonisation, le gouvernement a été obligé de nationaliser les terres et entreprises abandonnées pour éviter leur dégradation et permettre la poursuite de leur exploitation.

Selon les chercheurs, ces multiples raisons motivent le développement du secteur d'État. Cependant, des pays différents et des circonstances diverses peuvent avoir des effets variables. Ainsi, jusqu'en 1977 où un gouvernement conservateur l'a étendu, le secteur public de la Suède socialiste était moins développé que celui de la France libérale. De même, la République fédérale allemande d'avant 1981, considérée comme le refuge de l'entreprise privée en Europe, avait un secteur public plus vaste que celui de la France autoritaire et centraliste.

2. LES ENTREPRISES D'ÉTAT PERFORMANTES : QUELQUES EXEMPLES

Au cours des vingt dernières années, de nombreuses entreprises d'État performantes ont été privatisées dans le monde. Parfois, la privatisation se faisait de façon rapide, dans le monde anglo-saxon en particulier, pour éliminer les causes de la contre-performance; mais généralement, la première phase du processus de privatisation consistait à « commercialiser » l'entreprise, ce qui voulait dire la mettre dans une situation de fonctionnement comparable à celle d'une entreprise privée. Cela s'accompagnait aussi, dans le cas d'entreprises en situation de monopole, de la mise en place de mesures attachées à des balises importantes dans l'industrie.

Ensuite, lorsque les entreprises avaient acquis suffisamment de maturité dans une situation donnée et que leur rendement financier permettait de penser qu'elle serait valorisée de manière raisonnable par les investisseurs et par les analystes financiers qui les influencent, la privatisation prenait place. Pour les grandes entreprises du secteur public, la privatisation a rarement été totale. Souvent, elle ne concernait qu'une petite partie de l'actionnariat, comme dans le cas d'Air France et d'EDF. Le passage à une privatisation réelle, dans laquelle l'État est minoritaire, a été un processus habituellement plus lent.

Les transformations en cours dans la plupart des pays rendent ainsi difficile l'identification d'entreprises qui peuvent être considérées comme ayant un comportement traditionnel d'entreprise d'État. Celles qui le sont vraiment se situent dans les pays émergents ou en développement. La section suivante présente la situation des quatre entreprises que nous avons retenues : la RATP en France, Bao Steel en Chine, l'aéroport Chek Lap Kok de Hong Kong et Statoil en Norvège. Nous utiliserons autant que possible le canevas présenté au chapitre 5 pour exposer la gouvernance dans ces entreprises (tableau 6.1).

Ce tableau résume la discussion qui suit et montre que, dans leurs pays respectifs, ces entreprises sont considérées comme des chefs de file en matière de gouvernance. Elles répondent, un peu comme le fait Hydro-Québec, aux normes de fonctionnement et de gouvernance qui semblent être à l'origine de la performance. Nous allons présenter ces entreprises et décrire justement leur capacité à répondre aux demandes de leurs mandataires-actionnaires.

2.1. La RATP: le métro modèle

En France, les services publics sont d'une qualité qui sort de l'ordinaire. Ainsi, dans le domaine du transport, la SNCF et Air France ont été des entreprises publiques particulièrement performantes. La SNCF a révolutionné le transport par train, en en faisant le moyen de transport le plus dynamique en France. Elle est de ce fait devenue un modèle mondial. Lorsqu'on examine les résultats financiers de la SNCF au fil du temps, on remarque que, de 1980 à 2000, l'entreprise a accusé des déficits réguliers importants, généralement comblés par l'État. Ces déficits n'étaient dus qu'à la décision du gouvernement de maintenir les prix des transports publics à un niveau relativement bas, ils résultaient directement de cette décision. Par ailleurs, selon toutes les normes de fonctionnement techniques et commerciales, la performance de la SNCF a traditionnellement été largement supérieure à celle des autres concurrents européens et bien

TABLEAU 6.1

LA GOUVERNANCE DE QUELQUES ENTREPRISES EXCELLENTES DANS LE MONDE

	RATP (France)	Bao Steel (Chine)	Aéroport international (Hong Kong)	Statoli (Norvège)
<i>Cadre institutionnel (Clarté, stabilité)</i>	Très institutionnalisée et aujourd'hui internationalisée	Gérée comme une entreprise privée	Corporation normale, selon la loi de HK	Cadre défini spécialement pour Statoli et précisé pour garantir le comportement éthique
<i>Choix des mandats ambitieux, précis, détachés de l'État, publiquement légitimes, servant d'aiguillon à l'éthique et l'efficience</i>	Mandat relativement stable. Métro modèle	Mandats économiques supervisés par le CA	Être le meilleur dans le monde	Développement de l'industrie norvégienne et rôle de premier plan dans le monde
<i>Intérêt public mesuré</i>	Service d'intérêt public	Implicite, l'acier étant un matériau essentiel à la Chine	Servir HK en étant le meilleur	Au service du citoyen norvégien et du monde
<i>Leadership aligné sur mandats; rémunération variable renforçant la cohésion</i>	Dirigeants qui sont des personnalités de premier plan. Rémunération compétitive, avec normes de service public	Dirigeants qui combinent valeurs de l'État et du privé. Rémunération compétitive, mais dans un cadre chinois	Dirigeants combinant traditions et connaissances modernes. Rémunération compétitive, mais limitée par les traditions	Dirigeants choisis de manière professionnelle. Rémunération compétitive, mais très encadrée et exemplaire de précision
<i>Parties prenantes diversifiées; participation au contrôle des résultats</i>	Association large d'un grand nombre d'acteurs	Grande attention aux clients, fournisseurs et communautés	Parties prenantes explicitement prises en compte et effectivement associées	Attention très grande aux parties prenantes principales et démocratie
<i>Contrôle des résultats</i>	Encadrement selon des normes de contrôle françaises et internationales	Selon les normes du privé et de la réglementation du marché boursier	Selon les normes internationales	Selon les normes internationales
<i>Énoncé des objectifs traduisant les mandats</i>	Mission, stratégie et objectifs clairs et transparents	Objectifs clairs sur le plan financier et sur celui du développement économique et technologique	Objectifs clairs sur le plan financier et concurrentiel. Attention aux personnes	Objectifs clairs à tous points de vue, sans influence cachée du gouvernement

TABLEAU 6.1

LA GOUVERNANCE DE QUELQUES ENTREPRISES EXCELLENTES DANS LE MONDE (*suite*)

	RATP (France)	Bao Steel (Chine)	Aéroport international (Hong Kong)	Statoll (Norvège)
<i>Reddition de comptes aux parties prenantes</i>	Nombreuses métriques techniques et managériales	Très détaillée et transparente	Très détaillée et transparente. Meilleure de sa catégorie	Selon les normes internationales
<i>Efficacité et efficacité</i>	Essence de l'activité. Pour vendre des services	Comparaison internationale détaillée selon métrique reconnue	Essence de l'activité	Modèle dans l'industrie
<i>Travail d'équipe</i>	Le métro de Paris est une œuvre collective	Selon la tradition du management chinois	«Le meilleur» de la tradition chinoise et anglaise	Combinaison tradition/solidarité norvégienne et compétition internationale

supérieure à celle des entreprises nord-américaines. Celle d'Air France a été du même type, la plaçant parmi les entreprises de transport aérien les plus dynamiques et respectées dans le monde.

Mais c'est la RATP, l'entreprise de transport en commun de la communauté urbaine de Paris Île-de-France qui sort encore plus de l'ordinaire. Ayant mis sur pied l'un des premiers services de transport en commun souterrain dans le monde, la RATP n'a pas arrêté de se développer et de progresser. Elle a aussi été un acteur majeur du développement des services de transport souterrain dans un grand nombre de pays et de régions. Elle a conseillé la plupart des grandes villes françaises et gère même beaucoup de services de transport en commun dans ces villes. Sur les plans opérationnel et commercial, la RATP est un système de transport en commun qui n'a pas son équivalent dans le monde relativement à l'étendue, et la qualité de son fonctionnement et de sa gestion est exceptionnelle. Rares sont les systèmes de transport urbain qui peuvent se comparer à la RATP. Le système de l'aéroport de Hong Kong est d'une qualité comparable, mais n'a pas l'étendue et la sophistication du système de la RATP. Ces réalisations se sont faites malgré des tensions sociales fortes, extérieures à la RATP, et qui s'imposaient à elle.

Sur le plan légal, la RATP a un statut d'entreprise publique industrielle et commerciale (ÉPIC), ce qui signifie qu'elle a une gestion autonome qui ne peut être jugée que sur la base d'un contrat avec ses partenaires publics, dont l'État, le Conseil régional de l'Île-de-France et les partenaires sociaux, dont les grands syndicats et les associations de consommateurs. Toutes les décisions sont soumises à son CA sur lequel siègent un grand nombre de partenaires décrits plus loin.

La performance financière de l'ÉPIC est impressionnante. Depuis le tournant des années 2000, malgré des investissements considérables qui ont doublé, en passant à plus d'un milliard d'euros en 2008, la RATP dégage des résultats nets positifs. Ces résultats proviennent surtout du transport urbain parisien, mais aussi de l'extérieur de Paris, où la RATP intervient par l'intermédiaire de ses filiales en gérant de nombreux systèmes de transport, dont ceux de Lyon et d'Athènes. Elle donne aussi des conseils en matière d'ingénierie des systèmes de transport urbain dans de nombreux pays. Elle a ainsi été retenue pour la réalisation et la gestion des métros de Mexico, d'Alger et bien d'autres. Le tableau 6.2 résume les performances de l'entreprise entre 2002 et 2009.

Le gouvernement de l'entreprise est particulièrement impressionnant. Il est structuré autour du conseil d'administration, de comités spécialisés, du comité exécutif et de relations institutionnalisées avec les consommateurs. Le CA est composé généralement de 27 membres, comprenant le président, 9 représentants de l'État, dont habituellement du premier

TABLEAU 6.2

LA RATP DE 2004 À 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Chiffre d'affaires (M €)</i>	3 157	3 294	3 555	3 700	4 075	4 134
<i>Résultat net (M €)</i>	22	50	41	84	125	153
<i>Capacité d'autofinancement (M €)</i>	491	539	556	625	691	639
<i>Voyageurs (millions)</i>	2 774	2 811	2 861	2 970	3 037	3 300

Source : Rapports annuels

ministre et des principaux ministères intéressés, 5 personnalités membres du Conseil régional et des collectivités territoriales concernées par les activités de la RATP, 3 personnalités représentant les usagers et 9 représentants élus du personnel. Assistent également au CA le commissaire du gouvernement, le chef de la mission de contrôle économique et financier des transports, le secrétaire, ainsi que les membres du comité exécutif.

Parallèlement au CA, un conseil consultatif scientifique et stratégique, composé d'une quinzaine d'experts français et étrangers, conseille le président en matière de développements futurs dans tous les domaines d'activité de l'entreprise. Également, la RATP participe au Comité des partenaires du transport public mis en place par le Syndicat des transports de l'Île-de-France (STIF), en vertu de la loi de gouvernance qui associe associations et opérateurs. Dans ce cadre, les nombreuses associations de consommateurs sont écoutées et un médiateur est chargé d'intervenir pour assurer un traitement objectif des litiges.

La RATP participe aux débats européens et français sur les évolutions probables de l'environnement institutionnel. Dans ce cadre, elle a même animé le Groupe des grandes métropoles qui réunit les réseaux de dix grandes villes européennes. Elle a ainsi souvent tenu compte dans les contrats qui la lient à la STIF des préconisations européennes, notamment celles de la cour de justice européenne relativement au financement des obligations du service public.

Ces mécanismes encadrent les actions de gestion, mais aussi les libèrent en forçant toutes les interventions à se produire dans une structure transparente pour tous.

La RATP continue à structurer son environnement et à se soumettre à des protocoles qui mettent à l'épreuve les capacités managériales de l'équipe de direction. Ainsi, dès 2003, la RATP a signé la charte de développement durable de l'Union internationale des transports publics et a intégré les principes sociaux, environnementaux et économiques de l'Union à ses objectifs stratégiques. Sa performance en la matière est maintenant évaluée par un cabinet spécialisé en notation extrafinancière des entreprises.

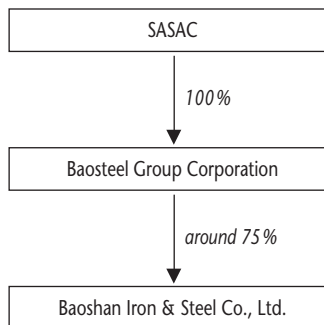
La croissance, la modernisation constante, la dynamique d'évolution et la performance sociale, économique et environnementale de la RATP sont reconnues comme faisant partie des meilleures dans le monde.

2.2. Bao Steel: une classe internationale

Bao Group Corporation est une entreprise chinoise dont la propriété est étatique. Elle contrôle environ 74 % de la propriété de Baoshan Iron and Steel Co., l'entreprise dont les activités sont axées sur l'industrie de l'acier. Les autres 26 % sont transigés sur le Shanghai Stock Exchange et sont détenus par des institutions financières (18 %) ou par le grand public (8 %) (voir la figure 6.1). Sa direction est dominée par la philosophie et des gestionnaires du secteur public.

FIGURE 6.1

STRUCTURE DE L'ACTIONNARIAT DE BAO STEEL



SASAC: State-owned Assets Supervision & Administration Commission of State Council (commission de supervision des biens de l'État).

Bao Steel, parmi les entreprises d'État chinoises, a une performance qui sort de l'ordinaire. Elle est passée d'une entreprise traditionnelle axée sur les aciers ordinaires à une entreprise technologique dominante en Chine et de plus en plus présente sur les marchés internationaux. Sa position sur le marché chinois en 2007 était décrite comme suit :

1. Parts de marché pour les feuilles d'acier roulées à froid pour :
 - a) automobiles: 50,3 %;
 - b) équipements électroménagers: 36,8 %;
 - c) feuilles d'acier étamé: 18,9 %;
 - d) acier pour les tuyauteries: 34,5 %.
2. Acteur majeur en aciers spéciaux et inoxydables; arrive au 2^e rang.

Bien qu'il y ait eu une forte demande en 2007 sur le marché chinois et sur les marchés internationaux, la concurrence entre les entreprises chinoises n'en était pas moins très vive. L'année 2008 a été encore plus difficile avec la chute de la demande mondiale, malgré les Jeux olympiques de Beijing. Cette chute a entraîné une dévalorisation des stocks, notamment du fait de la chute des prix des matières premières pour lesquels l'entreprise était liée par des contrats (voir les tableaux 6.3 et 6.4). Bao Steel entreprenait alors de se redéfinir et de jouer un rôle de chef de file. Les actionnaires, confiants dans les capacités de l'entreprise, continuaient à lui donner une valeur forte, au-dessus de celle de concurrents semblables. Le titre Bao Steel faisait partie du 199 Shanghai Stock Exchange Composite Index.

En 2006 et 2007, la compagnie a reçu une série de reconnaissances qui témoigne d'une gouvernance de qualité⁷. Un contrôle inopiné de la CSRC Shanghai Regulatory Bureau en avril 2008 confirmait que la gouvernance de l'entreprise respectait et même dépassait toutes les règles minima émises en la matière et faisait des recommandations que l'entreprise considérait comme importantes pour l'amélioration de sa gestion. En général, l'entreprise est considérée comme un modèle d'organisation pour toutes les entreprises chinoises de grande taille. Elle est régulièrement citée comme meilleur employeur, pour son attention à son personnel, ses innovations technologiques, ses efforts de responsabilité sociale, son attention à un développement durable, etc. Même en comparaison avec des entreprises similaires dans le monde, elle fait figure d'entreprise de qualité.

L'entreprise est supervisée par une société de portefeuille d'État, mais elle est totalement autonome et a une autorité totale en matière de gestion des opérations et de la vente. Elle a aussi clairement séparé ses activités de celles de la société de portefeuille. Par ailleurs, ses dirigeants, en particulier le président, les vice-présidents, le contrôleur financier et le secrétaire du conseil d'administration, n'occupent aucune fonction parallèle dans la société de portefeuille. Comme elle tend à adopter un comportement de plus en plus commercial, l'entreprise tient régulièrement des assemblées annuelles d'actionnaires et donne une attention très grande aux rapports avec les actionnaires.

7. Choisie par Shanghai Securities News comme « Top Ten Listed Companies that influenced China in 2006 »; par Securities Times and Zhonglian Group comme « 2006 Top Ten Management Team in Chinese Main Board »; par China Securities News and Nanjing University in 2006 comme « Best Investor Relations », « Best Large Company », « Best Communicator » et « Best Disclosure ». En septembre 2007, l'entreprise a reçu de la société de conseil Hay et Fortune le prix « World Most Admired Companies ».

TABLEAU 6.3

PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE DE BAO STEEL

	Unité	2005	2006	2007
<i>Production brute d'acier</i>	K Ton	18 361	21 741	23 776
<i>Production et billets et produits finis, dont</i>	K Ton	17 948	21 352	23 008
<i>Acier au carbone</i>	K Ton	16 910	19 372	21 068
<i>Acier inoxydable</i>	K Ton	517	1 108	1 018
<i>Acier spécialisé</i>	K Ton	520	872	922
<i>Produits et billets pour la vente, dont</i>	K Ton	17 972	21 222	22 600
<i>Acier au carbone</i>	K Ton	16 831	19 193	20 655
<i>Acier inoxydable</i>	K Ton	621	1 151	1 011
<i>Acier de spécialité</i>	K Ton	521	878	934
<i>Revenus des opérations principales</i>	Million RMB	124 192	162 326	191 559
<i>Bénéfice brut</i>	Million RMB	18 560	19 204	19 308
<i>Bénéfice net</i>	Million RMB	12 691	13 601	13 423

Source : Les rapports annuels de Bao Steel, 2005, 2007 et 2008.

TABLEAU 6.4

PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE BAO STEEL

	2006	2007	2008
<i>Ventes</i>	30,71	18,01	4,74
<i>Retour sur les actifs</i>	13,02	12,00	5,73
<i>Retour sur l'équité (moyenne pondérée)</i>	17,13	15,22	7,02
<i>Marge d'opération</i>	12,04	10,17	4,14
<i>EBITDA</i>	20,88	17,04	13,17
<i>Actifs nets / total des actifs (%)</i>	49,31	46,99	48,91
<i>Actifs court terme / dettes court terme (%)</i>	100,62	100,97	81,56
<i>Dettes totales / actifs nets</i>	0,96	1,06	1,04
<i>EBITDA / dépenses d'intérêt nettes</i>	25,18	18,17	8,59
<i>Ventes / total des actifs</i>	0,98	1,02	1,00
<i>Ventes / équité</i>	1,88	2,02	2,05
<i>Ventes / actifs fixes</i>	2,12	2,35	1,84
<i>Ventes / stocks</i>	5,20	4,90	5,63
<i>Ventes / comptes à recevoir</i>	29,25	30,35	38,08

Source : Les rapports annuels de Bao Steel, 2005, 2007 et 2008, *Stockholders demographic: Bao Steel: 60019 Shanghai Stock Exchange.*

Un peu comme pour Hydro-Québec, la gouvernance de Bao Steel est stimulée par l'exigence de transparence. Dans le cas d'Hydro-Québec, celle-ci a d'abord été provoquée par l'importance économique et symbolique de l'entreprise pour l'État et ses commettants, puis plus récemment par les mécanismes de réglementation et par les exigences de la Régie de l'énergie. Dans le cas de Bao Steel, elle découlait des exigences de la commission des valeurs mobilières de Shanghai et de la volonté du gouvernement chinois de pousser les entreprises d'État à être plus performantes, surtout en comparaison avec leurs équivalents et concurrents potentiels étrangers.

L'État détient 75 % des actions de l'entreprise. Les autres 25 % sont transigés sur le Shanghai Stock Exchange. Ainsi, sur les dix éléments que nous avons dégagés pour discuter de la gouvernance d'Hydro-Québec, Bao Steel est une entreprise qu'on peut considérer comme exemplaire. À la fois dans ses rapports avec les acteurs internes et dans sa propre gestion interne, elle réussit à figurer au premier rang de sa catégorie.

2.3. L'aéroport Chek Lap Kok de Hong Kong : le meilleur du monde

Hong Kong a été longtemps connue pour son aéroport Kai Tak, qui était, dans le monde, l'un des plus proches des habitations et le plus inquiétant pour les passagers. Les avions y décollaient et y atterrissaient littéralement au milieu de grands ensembles urbains. Les pilotes devaient d'ailleurs avoir une formation spéciale pour être autorisés à atterrir à Kai Tak. Même si le danger était évident, le haut niveau de sécurité y est cependant demeuré remarquable.

En 1998, on l'a remplacé par un autre aéroport, construit sur l'île de Chek Lap Kok, en grande partie gagnée sur la mer. Cet aéroport a d'abord été une occasion importante pour l'autorité de Hong Kong de renforcer sa lutte contre la corruption, qui était endémique dans l'ancienne colonie anglaise. Construit dans un temps record à un coût de plus de 7 milliards de dollars, c'est l'un des aéroports les plus modernes du monde. Il a confirmé l'ambition de Hong Kong de devenir une plateforme mondiale en matière de transport aérien, comme elle l'était pour le transport maritime. Pour maintenir son avance, l'aéroport continue à investir chaque année environ HK 300 millions de dollars.

Au cours des dix années qui ont suivi sa mise en service, l'aéroport Chek Lap Kok a reçu vingt-cinq prix prestigieux de divers organismes pour la qualité de ses services et a gagné sept fois le prix Skytrax du meilleur aéroport dans le monde. Aujourd'hui, il continue à dominer régionalement, malgré l'émergence de nouveaux aéroports très concurrentiels, comme

celui de Kuala Lumpur en Malaisie et celui de Singapour. En 2008, il était le premier aéroport mondial en ce qui concerne le transport de marchandises par la prise en charge de 3 661 000 tonnes de produits et équipements. Et, en matière de transport de passagers, on y enregistrait 48 millions de déplacements, ce qui le mettait au 4^e rang mondial, mais très proche en valeur absolue de ceux qui le précédaient. Il employait alors directement environ 1 100 personnes, mais 60 000 autres individus y travaillaient pour un grand nombre d'entreprises associées. Cependant, selon les spécialistes du domaine, c'était la qualité de la prestation de service, pour les passagers et pour les clients corporatifs, qui en faisait un aéroport unique, l'un des rares que les voyageurs aimaient fréquenter. Quand on sait à quel point les grands aéroports américains et européens sont critiqués par leurs clients, ces réalisations sont tout à fait remarquables.

L'aéroport de Hong Kong est la propriété exclusive du gouvernement de la région administrative spéciale de HK (RASHK). Il fonctionne cependant comme une entreprise commerciale privée. Selon la vision exprimée dans sa charte, il s'agit d'«une corporation de classe mondiale dédiée à la gestion des aéroports et aux affaires aéronautiques qui lui sont liées, contribuant ainsi à la prospérité de HK». Sa mission est déclinée en sept points : 1) veiller à maintenir les normes de sécurité et de sûreté les plus élevées; 2) opérer de manière efficace, tout en prenant garde à l'environnement; 3) appliquer des principes commerciaux prudents; 4) dépasser les attentes des clients; 5) travailler en collaboration avec toutes les parties prenantes; 6) être centrée sur les ressources humaines; et 7) créer une culture d'innovation.

Le conseil d'administration de l'aéroport international de HK est composé de treize membres, dont le président, deux ministres et trois députés de la RASHK. Les autres membres sont considérés comme indépendants et représentent les grandes parties prenantes (banques, universités, aviation civile, entreprises). L'entreprise dans son ensemble est autonome sous l'autorité du CA. Sa réussite financière et de marché peut être considérée comme exceptionnelle. Au début des années 2000, les revenus de l'entreprise étaient de l'ordre de 30 M\$. En 2007 et 2008, ils étaient évalués à 800 M\$. Le gouvernement de la RASHK en profitait en percevant un dividende d'environ 400 M\$. En 2009, les revenus avaient dépassé le milliard de dollars et le CA avait décidé d'accorder une remise de 80 M\$ aux sociétés de transport aérien pour les aider à surmonter la crise (voir le tableau 6.5).

Le CA fonctionne comme celui d'une entreprise privée et son travail est soutenu par six comités : 1) le comité exécutif qui prend les décisions requises entre deux rencontres du CA; 2) le comité d'audit et des finances; 3) le comité des investissements; 4) le comité Chine qui travaille sur les

TABLEAU 6.5

PERFORMANCE DE L'AÉROPORT DE HONG KONG

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
<i>Passager (M)</i>	38,3	41,6	45,1	48,9	47,7
<i>Revenus (M\$)</i>	6 460	7 076	7 738	8 577	8 886
<i>Cargo (Mt)</i>	3,1	3,5	3,6	3,8	3,4
<i>Profit (M\$)</i>	1 214	1 615	1 920	2 273	2 588
<i>R s'équité (%)</i>	2,4	4,9	5,6	6,5	7,2

Source : Rapports annuels

retombées de l'aéroport en Chine continentale; 5) le comité des infrastructures qui veille à la planification des investissements à long terme; et 6) le comité de rémunération. La transparence des activités du CA et, normalement, de la gestion de l'aéroport ne permet aucune intervention politique intempestive. Tout semble ordonné de manière impressionnante et les résultats en sont le reflet. Beaucoup d'observateurs voient dans le fonctionnement de l'aéroport de HK « la combinaison de ce qu'il y a de meilleur dans les traditions de travail chinoises et d'organisation anglaise ».

Là encore, comme il est décrit au tableau 6.1, l'aéroport de HK est une entreprise exemplaire, à la fois citoyenne et d'une très grande efficacité économique et opérationnelle.

2.4. Statoil: la fierté de la Norvège

Au début des années 1960, les experts de l'industrie pétrolière considéraient que les chances de trouver du pétrole dans la Mer du Nord étaient faibles. Elles l'étaient encore plus dans la partie appartenant à la Norvège. Peu d'entreprises pétrolières établies s'intéressaient vraiment à la Norvège, sauf des entreprises à la marge de l'industrie. Ainsi, en 1963, cinq entreprises françaises ont conclu un accord pour l'exploration du plateau continental norvégien. L'histoire montrera qu'elles avaient été bien inspirées. Quelques années plus tard, la société Norsk Hydro Oil and Gas, en association avec Phillips, annonçait la découverte d'un immense champ de pétrole et gaz à Ekofisk, ce qui démarra l'industrie pétrolière norvégienne. Les années 1970 ont ainsi été des années euphoriques où le taux de découverte a été considérable, loin devant les normes mondiales. De 1969 à 2008, le seul champ d'Ekofisk a contribué à créer une valeur de 1 600 milliards de couronnes danoises.

L'industrie a été rapidement contrôlée par l'État, grâce à la création en juin 1972 de Statoil. Aujourd'hui, Statoil est l'une des plus grandes entreprises pétrolières dans le monde et elle est présente, comme opérateur

et comme investisseur, dans plus de quarante pays. Plus important, Statoil se distingue par un comportement éthique qui sort de l'ordinaire, dans une industrie particulièrement touchée par les rapports entre les nations et par les enjeux géopolitiques. La réputation de Statoil est celle d'une entreprise citoyenne du monde et qui se préoccupe des effets de ses actions sur les communautés concernées. Sa déclaration de principes est la suivante:

The Statoil Way

The way we work is as important as the goals we achieve. We believe that competitive returns for our shareholders are best achieved through a value-based performance culture, stringent ethical requirements and a code of conduct which promotes personal integrity.

We set absolute requirements for health, safety and the environment (HSE). We aim to meet the demand for energy which is necessary for further economic and social development, while showing consideration for the environment and making an active effort to fight global climate change.

Safe and efficient operations are our first priority. We have won great renown for our technical safety monitoring system and our safe behaviour programme. We are convinced that all accidents can be avoided, and our goal is always to achieve zero personal injuries. We emphasise continuous work for an improved HSE performance in all our activities.

We focus on contributing to sustainable development via our core activities in the countries in which we operate. We are committed to openness and anti-corruption work, and to respect for human rights and employee rights. That applies both to our own activities and to those parts of the value chain over which we have significant influence.

Sur le site de l'entreprise, on trouve de plus une incitation à l'appui du comportement éthique de l'entreprise qui est un appel à la coopération avec les comités d'éthique avec en échange une garantie de protection et d'anonymat.

En 2008, l'industrie pétrolière de la Norvège comptait 250 000 employés. Le plateau continental norvégien a permis l'établissement de 522 plateformes de production, dont 157 sur la terre ferme et le reste en mer. En 2009, Statoil produisait 1,9 million de barils par jour d'équivalent pétrole, pour une production norvégienne totale de 2,2 millions de barils/j. Ses résultats sont considérés comme exceptionnels dans les milieux pétroliers. On peut notamment noter: 1) que c'est le plus grand vendeur net de pétrole dans le monde; 2) que c'est le deuxième exportateur de gaz pour l'Europe; 3) que c'est le chef de file pour ce qui est des explorations en eau profonde, en tant que plus grand opérateur en la matière; 4) qu'il opère 39 champs de production; 5) qu'il produit 22 milliards de barils de réserves prouvées; 6) que c'est un chef de file mondial en matière de capture et de stockage de carbone; 7) que la valeur de son marché était évaluée à 80 milliards de dollars américains en 2008. Sa profitabilité est par ailleurs tout à fait comparable à celle des leaders de l'industrie.

L'État norvégien a commencé à ouvrir le capital de Statoil en 2001 et, depuis cette date, l'entreprise est cotée sur les plus grands marchés boursiers dans le monde. La part de l'État a régulièrement décliné pour atteindre un bas historique de 62,7% en 2007. Cependant, à partir de 2008, l'État a décidé de racheter des actions et devenait, en 2009, propriétaire de 67% des actions.

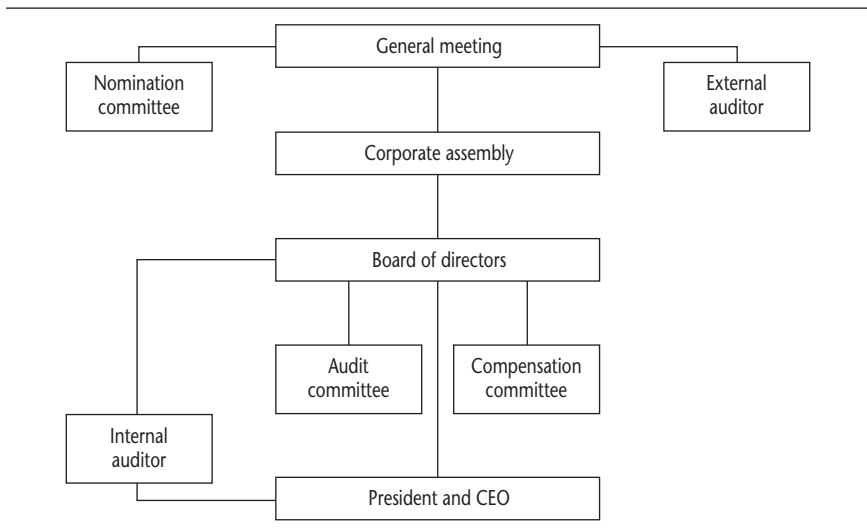
Une gouvernance transparente, démocratique et dynamique

Le système de gouvernance de l'entreprise est un modèle d'avant-garde. Il a été conçu pour maximiser les chances de comportement responsable tout en assurant une création de valeur réelle à long terme dans le domaine du pétrole et du gaz.

Le système de gouvernance (voir la figure 6.2) est totalement indépendant du gouvernement. Au sommet, se trouve l'assemblée générale annuelle (AGA). Le fonctionnement de l'AGA est conçu pour maximiser les échanges et donner la possibilité à tous les actionnaires d'exprimer leurs points de vue. La rencontre, bien qu'elle permette des votes par procuration, est aussi transmise par webcasting et l'entreprise envisage un vote électronique à partir de plusieurs sites, dès que la loi le permettra. Un groupe d'actionnaires détenant ensemble 5% des actions peut demander une réunion extraordinaire.

FIGURE 6.2

SYSTÈME DE GOUVERNANCE STATOIL



Comme l'exige la loi norvégienne, l'AGA élit une assemblée corporative (AC), dont le nombre de membres est variable et dépend de l'importance de l'entreprise. Elle doit être composée de 12 personnes au minimum. Les membres du CA et le directeur général ne peuvent en faire partie. De plus, au moins la moitié doit être constituée de membres considérés comme indépendants et le tiers doit être élu par les employés. Pour s'assurer que les personnes élues à l'AC ont les compétences requises, l'AGA établit un comité de nomination (CN) indépendant, dont le mandat est d'une durée de deux ans. Ce comité a aussi la responsabilité d'établir la politique de rémunération des membres de l'AC et du CA. Les propositions du CN doivent être justifiées et inclure une présentation des candidats.

L'assemblée corporative élit le conseil d'administration et en supervise le travail. Elle approuve également les grands investissements et tout changement majeur qui concerne l'organisation du travail et le bien-être des employés ou les intérêts des parties prenantes. Le conseil d'administration supervise l'action des gestionnaires de l'entreprise et approuve les décisions importantes en matière de fonctionnement et d'investissement, entre autres. En 2009, le CA était composé de 10 personnes, dont 3 représentaient le personnel.

Le CA compte deux comités importants, celui d'audit et celui des rémunérations. Un membre du personnel siège sur le comité d'audit. Le comité de rémunération étudie et approuve en particulier la rémunération du CEO et des principaux dirigeants de l'entreprise. La question de la rémunération est décrite plus loin de façon détaillée. Quant à l'audit, placé sous la supervision du CA, il y a plusieurs mécanismes de suivi, notamment par un auditeur interne qui fait rapport au CA. Il y a aussi un mécanisme d'audit externe qui se rapporte à l'AGA. Le comité d'audit a de plus autorité pour garantir l'application des règles de comportement éthique. Il conseille le CA sur le choix de l'auditeur externe et veille au respect des lois d'audit des pays où l'entreprise est en affaires.

Un système de rémunération équilibré

La politique de rémunération de Statoil est décrite comme suit:

- i. La politique de rémunération vise à:
 - a) Assurer un système de récompenses intégré à nos valeurs et notre cadre de performance;
 - b) Rendre l'entreprise compétitive sur le marché sans qu'elle prenne le leadership en matière de récompenses totales;
 - c) Récompenser et reconnaître également le résultat et le rendement;
 - d) Assurer un lien entre performance et récompense;

- e) Établir une distinction sur la base des responsabilités et des répercussions;
 - f) Récompenser à la fois les contributions et les résultats à court et à long termes;
 - g) Aligner les intérêts des employés, de l'entreprise et des propriétaires;
 - h) Établir des solutions qui soient transparentes et conformes à une bonne gouvernance.
- ii. Rémunération des hauts dirigeants:
- À l'aide du comité des rémunérations, le CA détermine le salaire et les autres termes d'accord de la part du CEO et des autres membres du comité exécutif de la firme.
- Ainsi, en se fondant sur la performance, le CA établit une rémunération variable dont le maximum ne peut dépasser une proportion du salaire de base de 50%.
- En ce qui concerne les autres membres du comité exécutif, la rémunération variable est basée sur des objectifs préétablis. Ainsi, le bonus des vice-présidents varie selon une proportion de 15 à 25% du salaire de base. Quant à d'autres gestionnaires dont le niveau hiérarchique est inférieur, Statoil a établi un système de stimulants de la performance à long terme. Ce système est basé sur le rendement total des actionnaires (RTA) sur une période de 3 ans, comparé au RTA moyen du groupe des 15 compagnies pétrolières les plus grandes de l'OCDE. Lorsque la performance est favorable, un bonus allant jusqu'à 200% du bonus annuel des individus concernés peut être versé.
- Lorsque, à la demande de l'entreprise, un membre du comité exécutif, autre que le CEO, démissionne, il a droit à une compensation établie à 12 mois de salaire, comprenant 6 mois de notification préalable.
- Le CEO peut bénéficier d'une retraite éligible à partir de l'âge de 62 ans, équivalant à 66% du salaire. La période de service requise pour s'en prévaloir est de 15 ans. Un système de pension standard est établi pour les autres membres du comité exécutif (Com-Ex) qui comptent au moins 3 ans de service au Com-Ex. La période de service totale donnant droit aux bénéfices les plus élevés est de 10 ans.
- iii. Pour l'ensemble des employés
- Statoil a établi un système de bonus généralisé correspondant à un maximum de 7,5% du salaire. Il est calculé sur la base des performances à court et à long termes, comparées à celles du groupe de référence ci-dessus. Aussi, les employés sont encouragés à acheter et à garder les actions de Statoil. Ceux qui gardent leurs actions au moins deux ans bénéficient alors d'un bonus du tiers de la valeur des actions.

En guise de résumé

Statoil est un exemple dans l'industrie du pétrole et du gaz. Elle est performante sur le plan technicoéconomique, mais aussi sur les plans social et éthique. Son système de gouvernance est exemplaire et son système de valeurs, équilibré. Elle sert d'exemple autant pour les entreprises publiques que pour les entreprises privées.

CONCLUSION : LA GOUVERNANCE COMME CLÉ DE LA PERFORMANCE

Les entreprises d'État peuvent être performantes, même lorsqu'on les compare aux meilleures entreprises. On peut plus facilement estimer leur performance quand elles se trouvent en situation de concurrence. Elles sont performantes surtout lorsque leurs systèmes de gouvernance permettent aux gestionnaires de réconcilier les besoins en matière de rendement financiers et de développement économique avec ceux concernant la performance sociale et éthique.

Le tableau 6.1 résume les principales caractéristiques de la gouvernance d'Hydro-Québec et la compare à celle des entreprises retenues dans ce chapitre. Les caractéristiques de la gouvernance des entreprises performantes peuvent être considérées comme comparables à celles de la gouvernance d'Hydro-Québec. Il y a cependant des variations qu'on peut considérer comme normales, qui s'expliquent par l'histoire et les traditions nationales. Tout de même, les dix éléments de gouvernance découverts dans l'étude d'Hydro-Québec se retrouvent raisonnablement bien dans toutes les autres entreprises performantes que nous avons étudiées. On pourrait les résumer et les simplifier par les propositions suivantes :

▪ **PROPOSITION 1**

L'encadrement institutionnel des entreprises d'État performantes est simple et clair. Il est généralement formel et exprimé sous forme de règles et procédures stables, encadrées par un acte législatif.

▪ **PROPOSITION 2**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes est pluraliste. Il fait de la place aux parties prenantes (stakeholders) principales.

▪ **PROPOSITION 3**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes est équilibré. Il établit clairement le mode d'intervention du gouvernement, la mise en place de mécanismes réglementaires et de contrôle statutaires, le rôle du CA et les prérogatives des dirigeants.

▪ **PROPOSITION 4**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes est transparent. Les règles de fonctionnement et les mesures de performance sont clairement établies et publiquement affichées. En particulier, les interactions entre le CA et les dirigeants sont clairement spécifiées dans la définition de leurs rôles respectifs.

▪ **PROPOSITION 5**

Le CA des entreprises d'État performantes est représentatif des parties prenantes (stakeholders) de l'entreprise. Il est constitué en majorité d'administrateurs indépendants de l'entreprise.

▪ **PROPOSITION 6**

Le mode de rémunération des membres du système de gouvernance des entreprises d'État performantes est lié aux objectifs de performance établis par l'actionnaire, tout en restant sobre et acceptable pour toutes les parties prenantes.

▪ **PROPOSITION 7**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes réconcilie les besoins de la surveillance, exigée par les règles d'intégrité éthiques, et ceux de l'initiative de gestion, notamment en situation de concurrence.

▪ **PROPOSITION 8**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes génère la définition et les ajustements requis de leurs mandats sociaux légitimant la propriété publique, et nomme comme PDG un dirigeant qui facilite la traduction de ces mandats en objectifs légitimes, ambitieux et mesurables.

Si ces exemples sont représentatifs de l'entreprise d'État moderne, il s'agit d'entreprises qui réussissent à atteindre un équilibre entre le rendement du secteur privé, le sens des responsabilités et la reddition de comptes sociétale du secteur public. Ces entreprises pourraient même devenir des exemples de renouveau du monde des affaires de demain.



La question de la privatisation

Nous avons décrit l'histoire de la gouvernance d'Hydro-Québec pour montrer combien la performance d'une firme dépend de la qualité de sa gouvernance. Lorsque les pouvoirs des différents acteurs de la firme, propriétaires et dirigeants notamment, sont vagues, confus et sujets à modification intempestive, il y a problème. L'écueil que rencontre une société d'État est généralement celui de la politisation des rapports, qui pousse les acteurs à s'entendre parfois au détriment du bon fonctionnement de l'entreprise, des services qu'elle rend et de la valeur qu'elle crée.

La gouvernance, lorsqu'elle est bien conçue, rend le problème de la propriété caduque. Il en a été question tout au long de ce livre et en particulier dans le cas d'Hydro-Québec. Cette entreprise a évolué de manière exemplaire. Dans l'ensemble, comme nous l'avons montré au chapitre 2, elle a réussi à maintenir une performance sur une longue période qui se compare favorablement aux meilleurs acteurs de son industrie.

La gouvernance d'une entreprise, surtout lorsqu'elle est complexe, n'est cependant pas seulement une question technique de design ou d'ingénierie organisationnelle. C'est un construit social qui est le produit de l'expérience sociale et économique des communautés concernées. Dans le cas d'Hydro-Québec, les chapitres 3 et 4 décrivent cette expérience sociale; ils montrent comment les acteurs du gouvernement québécois et ceux de l'entreprise ont historiquement fait preuve d'une certaine sagesse qui a préservé la capacité d'action de l'entreprise et, ultimement, l'intérêt de toute la population québécoise.

L'expérience sociale est une construction qui n'est pas de tout repos. Les intérêts s'entrechoquent et les idées sont en confrontation constante. Le comportement «écologique», vertueux dans le cas d'Hydro-Québec, a cependant permis que seules les idées et les intérêts ayant le plus de valeur pour la société dans son ensemble survivent. Cette longue histoire a connu ses victoires et beaucoup de défaites. Ainsi, la création du conseil d'administration a été une victoire de la modernité sur la structure archaïque de la Commission hydroélectrique. Mais elle a également infligé une défaite amère à tous ceux qui se sont passionnés pour cette entreprise «autonome» capable de résister à l'État pour le bien de tous. La période Coulombe a ainsi intégré une entreprise aux multiples développements divergents, mais au prix de tensions internes menant éventuellement à une qualité déficiente. Il a fallu une dizaine d'années d'efforts pour remettre l'entreprise en selle et lui faire faire les progrès qui en font aujourd'hui un acteur majeur dans l'industrie de l'énergie en Amérique du Nord.

L'expérience sociale est difficile et ses hauts et ses bas sont éprouvants pour les acteurs. Cependant, lorsqu'elle est vertueuse, elle débouche sur des apprentissages durables qui permettent à la société dans son ensemble de progresser. Les tentatives périodiques de l'État actionnaire de contrôler opérationnellement l'entreprise ont montré que l'État n'est pas fait pour gérer directement, selon sa propre logique, une entreprise purement commerciale. Les difficultés qu'il a générées pour Hydro-Québec ont amené des révisions salutaires qui ont permis des sauts qualitatifs majeurs, en particulier la participation au marché libre de l'électricité.

La gouvernance d'Hydro-Québec s'est construite dans l'épreuve, mais elle est fonctionnelle. Elle permet à l'entreprise et à l'État d'équilibrer les intérêts économiques et les obligations sociales de manière pragmatique, en cherchant les meilleures solutions possibles. La création de la Régie de l'énergie ajoute un tiers acteur qui facilite la recherche de l'équilibre. Les conflits ne sont pas éliminés, mais les mécanismes mis en place permettent d'en articuler les dimensions et de construire le dialogue requis pour y faire face.

La gouvernance est donc le vrai nerf de la guerre. Hydro-Québec ayant découvert la formule qui lui permet de rester efficace tout en étant attentive aux besoins de la société québécoise, doit-on maintenant songer à un changement de propriétaire? En d'autres termes doit-on la privatiser partiellement ou totalement?

Dans ce chapitre, nous allons argumenter que tout ce que nous avons appris suggère que la privatisation totale n'est pas une bonne idée. Une privatisation partielle pourrait être envisagée pour des parties de l'entreprise qui sont sujettes à la réglementation économique, et qui se rapprochent du consommateur. Dans tous les cas, la privatisation n'améliorerait pas la performance de l'entreprise et risquerait de pousser les tarifs à la hausse pour accroître la rentabilité des investissements au profit des nouveaux actionnaires.

Nous allons d'abord discuter de la privatisation en général, puis rappeler les expériences majeures en la matière et leurs effets. Dans une deuxième section, nous rappellerons la nature de la gouvernance actuelle d'Hydro-Québec pour montrer qu'elle n'est pas différente de celle d'une entreprise privée de qualité. Dans une troisième section, nous examinerons les effets d'une privatisation du point de vue de l'État, de celui des investisseurs privés et de celui de la population. Nous terminerons notre argumentation de manière concrète en explorant ce que la privatisation d'Hydro-Québec apporterait. Notre conclusion est que la privatisation d'Hydro-Québec entraînerait une perte de valeur pour la population du Québec et ne devrait pas, dans les conditions actuelles, être considérée.

1. LE MOUVEMENT DE PRIVATISATION ET SES EFFETS

La privatisation est un phénomène naturel pour l'État. Pour répondre aux besoins de la société, l'État se met en affaires. Il le fait notamment pour deux raisons importantes, selon Thurow (1982): 1) pour encourager le développement d'industries nouvelles, lorsque la profitabilité n'est pas suffisante pour justifier un investissement privé; et 2) pour organiser la retraite, lorsque l'industrie est mourante et que le privé l'a quittée précipitamment. Dans les deux cas, pour que la société soit bien servie, l'État est obligé d'être l'entrepreneur et parfois de financer l'entrepreneur. Lorsque le problème est réglé, qu'aucun mandat social suffisant n'est plus lié à la propriété de l'État, c'est-à-dire lorsque l'industrie naissante devient profitable et que des acteurs privés sont prêts à y investir ou lorsque l'industrie agonisante a pu être éliminée sans dommages sociaux graves, alors l'État doit «naturellement» quitter les affaires (Hafsi, 1984; Hafsi et Koenig, 1988)¹.

1. Voir Hafsi (1984) ou Hafsi et Koenig (1988), pour une argumentation plus complète.

Historiquement, pourtant, l'État ne l'a pas fait. Des rigidités idéologiques ou des engagements politiques ont toujours rendu le retrait, donc la privatisation, difficile, de sorte que les entreprises d'État paraissaient au début des années 1980 comme « immortelles » (Kaufman, 1976). Il a fallu attendre une révolution idéologique, notamment sur le rôle de l'État avec la remise en cause de l'État-providence², pour que les privatisations soient perçues à nouveau comme « naturelles ».

Le mouvement a commencé en Californie, au milieu des années 1970, avec une révolte contre les impôts, considérés comme trop élevés, et s'est imposé avec les politiques de M. Thatcher au Royaume-Uni et de R. Reagan aux États-Unis. La philosophie qui a permis les privatisations mettait de l'avant la nécessité d'un coût plus faible des activités de l'État et donc le bien-fondé d'un État plus compact, moins bureaucratique, plus efficace. Le mouvement a été accompagné de contributions théoriques nombreuses sur le nouveau management public.

La concrétisation des politiques thatchériennes et reaganiennes a constitué le mouvement de privatisation. Vendre les entreprises d'État ou confier au privé des activités traditionnellement conduites par le secteur public (comme le ramassage des ordures ménagères) avait une valeur en soi. Les théoriciens de ce mouvement mettaient l'accent sur la nécessité de simplifier et de réduire l'importance de l'appareil d'État, considéré comme trop gros et trop bureaucratique. Au début, les privatisations étaient faites de manière peu soignée et étaient souvent considérées comme une vente de feu des bijoux de famille (Woodward, 1989). Par la suite, cependant, le mouvement s'est mieux structuré et les privatisations sont devenues un désinvestissement techniquement élaboré.

Ainsi, en France, le gouvernement de J. Chirac, sous la présidence de F. Mitterrand, a confié la privatisation à un groupe de technocrates qui a entrepris d'étudier les expériences les plus importantes dans le monde. Ce groupe en a tiré des leçons qui ont permis de structurer de manière admirable les privatisations françaises et d'en faire des instruments efficaces du développement de l'économie française (Hafsi, Kiggundu et Jorgensen, 1987). La vente des entreprises d'État était préparée selon un processus qu'on a appelé « commercialisation », dans lequel l'endettement de l'entreprise était ramené à une valeur raisonnable, tandis que sa gestion était modelée sur celle d'une entreprise commerciale comparable. La valeur de l'entreprise était ainsi ramenée à une valeur acceptable pour le public et pour les experts, avant de faire l'objet d'une évaluation officielle par plusieurs institutions financières. L'évaluation permettait ensuite de présenter une offre publique de vente, structurée de telle sorte que les parties

2. *Welfare state*, selon l'expression du New Deal de F.D. Roosevelt.

prenantes principales s'engageaient à ne pas faire de l'opération un exercice de spéculation boursière. Une part des actions était réservée au grand public, le reste était réparti entre des acheteurs fiables. Parmi ces acheteurs, l'État français s'efforçait de trouver un noyau dur qui allait maintenir une stabilité des transactions en matière d'actions pendant au moins cinq ans. L'opération a obtenu un franc succès en réussissant sur plusieurs plans. Elle a permis en particulier au gouvernement français d'encourager le capitalisme populaire en décuplant le nombre de Français propriétaires d'actions d'entreprises du secteur privé.

En Amérique du Nord, le mouvement a présenté divers résultats : s'il a été modéré au Canada et au Québec, de façon semblable à la France, il a été plus brutal aux États-Unis, entraînant des conséquences parfois dommageables. Ainsi, les entreprises canadiennes privatisées ont généralement été par la suite des succès d'affaires (Hafsi et Molz, 1997); aux États-Unis, la privatisation a parfois mené à des situations de crise. Par exemple, les entreprises privatisées affectées au ramassage des ordures ménagères dans les États du Nord-Est ont réduit la qualité des services rendus et en ont augmenté le prix, au grand dam des contribuables.

De nombreuses études ont été menées sur les effets des privatisations. On peut en conclure que la performance financière des entreprises privatisées a été en général meilleure que celle des entreprises d'État précédentes. Cela dépend en partie de la tolérance par l'État d'une performance moindre avant la privatisation, et principalement des investissements que l'État consentait pour renforcer l'entreprise et permettre sa vente à un prix raisonnable. La comparaison est donc très difficile à établir. En ce qui a trait à la qualité et le prix des services publics, l'opinion la plus répandue est que les consommateurs ont perdu au change. Un exemple typique est celui du service privatisé des chemins de fer anglais, bien moins performant que ne l'est le service public français, comme il en a été question au chapitre 6.

Le problème de la performance postprivatisation est difficile à comprendre surtout lorsque l'entreprise ne fait pas partie d'un marché concurrentiel. Dans un marché concurrentiel, une entreprise plus flexible, non soumise aux grandes rigidités de l'appareil administratif public, est forcément en meilleure mesure de tirer parti des possibilités de son marché et de faire face aux dangers qui peuvent se présenter. Lorsque le marché n'est pas concurrentiel ou très marginalement concurrentiel, le conflit entre les coûts et les bénéfices publics et privés ne peut pas être résolu par le calcul simple. Par exemple, l'étude, impressionnante à beaucoup d'égards, de C. Garcia (2009) sur les bénéfices de la privatisation d'Hydro-Québec est une sorte de miroir aux alouettes, parce qu'elle confond le calcul simple avec le phénomène social qu'est la privatisation d'un service

public. L'auteur fait l'hypothèse qu'il suffit de libeller les bénéfices pour qu'ils se produisent. Beaucoup de pays ont fait les frais d'une telle erreur. Ainsi, les décideurs du Royaume-Uni, dans la reconstruction privée de leur système de chemin de fer, ont expérimenté dans la douleur comment, même si la privatisation apporte des bénéfices en matière de gestion, elle génère aussi des coûts substantiels de réconciliation des intérêts publics et privés, ce qui peut mener à des situations très dommageables sur les plans social et sociétal. Ces phénomènes se sont reproduits partout, à peu près de la même manière. Nous y reviendrons un peu plus loin.

En conclusion, la privatisation des entreprises d'État sans mandat social légitime est nécessaire. Elle permet à l'État de continuer à jouer son rôle de régulateur du fonctionnement économique; il peut ainsi entrer en affaires lorsque c'est nécessaire et en sortir lorsque son intervention n'est plus indispensable. Dans le cas des services publics, on ne peut être aussi catégorique. Il est possible de privatiser, mais les coûts et bénéfices sont difficiles à prévoir. Ce qui est sûr, c'est que l'État ne peut se dégager et doit continuer de participer étroitement, ne serait-ce que dans le cadre d'une réglementation de qualité.

2. LA GOUVERNANCE D'HYDRO-QUÉBEC ET SES EFFETS SUR SA PERFORMANCE

Quand on se regarde on se désole, quand on se compare on se console, dit l'adage. Malgré les récriminations adressées occasionnellement à Hydro-Québec, cette société fournit des services de qualité aux citoyens du Québec, un rendement respectable sur l'investissement du public, sans compter sa contribution au développement socioéconomique du Québec. Si on la compare sur une longue période à des entreprises d'État similaires dans le monde, on obtient une image favorable. Lorsqu'on la mesure à l'aune des entreprises privées en Amérique du Nord, on obtient des résultats contrastés selon les périodes et les entreprises privées choisies. Il est probable que le citoyen du Québec a été mieux servi par Hydro-Québec que celui de New York par Continental Edison ou que celui de Californie par les entreprises d'électricité de cet État. Il y a sans doute en Amérique du Nord des entreprises privées comme Florida Power Corp. (FPC) qui font meilleure figure sur le plan technique et qui génèrent des rendements sur l'investissement plus élevés. Mais si FPC a enrichi ses actionnaires, elle n'a pas fait en Floride ce qu'Hydro-Québec a fait pour les citoyens du Québec sur les plans social et du développement économique local.

Comment peut-on expliquer ces résultats? Nous sommes d'avis qu'il faut chercher du côté de la gouvernance. Hydro-Québec a un système de gouvernance de qualité qui a permis de réconcilier les objectifs sociaux

avec les objectifs économiques. Il ne faut pas tenir la gouvernance actuelle pour acquise. Elle est l'aboutissement d'un apprentissage long et difficile qui a généré un système équilibré. Ce système a entre autres permis une convergence des opinions et des choix qui a facilité la coopération et réduit les coûts de la prise de décision. Si on voulait offrir un contraste, on pourrait le trouver dans les difficultés rencontrées par l'Ontario ou la Californie relativement à la stabilisation de leurs systèmes. Les divergences ont amené des situations de crise dans les deux cas et des coûts considérables pour les économies concernées et les citoyens de ces territoires. Hydro-Québec a constamment évité les frais importants grâce à une recherche constante de formules d'accommodement entre les besoins exprimés par la société à travers ses politiciens et les besoins d'une gestion moderne. La période Coulombe a peut-être été problématique, mais il est permis d'avancer qu'elle a rendu possible une transformation de la gestion impossible autrement en raison des antécédents d'Hydro-Québec.

Comme pour un régime politique, la gouvernance d'une entreprise n'est viable que si elle permet l'équilibre des exigences de ses parties prenantes. La démocratie n'est pas un système parfait, mais il satisfait les parties concernées et beaucoup affirment qu'on ne peut faire mieux³. De même, et c'est ce que nous suggérons, la gouvernance d'Hydro-Québec a réalisé un équilibre entre les exigences d'un grand nombre de parties prenantes, notamment les politiciens, les leaders d'opinion, les citoyens-consommateurs, les citoyens attachés à la qualité de l'environnement, les citoyens-contribuables, les gestionnaires, les employés, les syndicats. Ce système nous paraît suffisamment équilibré pour permettre de parler d'une «gouvernance démocratique ou partenariale» (Enjolras, 2005).

On sous-évalue souvent la valeur de la coopération dans toute société ou organisation complexe. On croit qu'elle est bienvenue, mais on ne soupçonne pas son avantage économique. Les entreprises automobiles japonaises ont révélé cette valeur. Lorsque ces dernières, accusées de *dumping* au début des années 1980, ont consenti à ouvrir leurs usines et leurs livres à leurs concurrents américains, ceux-ci en ont profité pour étudier la valeur du système technologique japonais et pour le copier. Plus tard, elles étaient surprises de constater que cela n'avait pas du tout entamé l'avantage concurrentiel des entreprises japonaises. Elles ont compris encore plus tard, à l'occasion d'une coentreprise entre Toyota et GM, que le secret était dans la capacité à générer de la coopération et que celle-ci pouvait amener des économies considérables. Les personnes qui opèrent dans le même sens sont bien plus efficaces que celles qui se contredisent

3. On cite souvent W. Churchill: «La démocratie est le moins mauvais des systèmes de gouvernement.»

ou sont moins cohérentes. Nous suggérons que le système de gouvernance d'Hydro-Québec a permis et permet encore d'accroître la coopération, ce qui est indissociable des résultats actuels et futurs de l'entreprise.

Le système d'Hydro-Québec, comme nous l'avons montré, s'est développé à travers les épreuves. Certaines ont été provoquées par l'autonomie excessive des gestionnaires et leurs prétentions à vouloir représenter tous les intérêts présents au Québec, comme à la fin de la première phase, décrite dans le chapitre 3. D'autres sont dues à la prise de pouvoir excessive de l'État et à sa négation de la part des gestionnaires. Le phénomène a été observé à plusieurs reprises, entre autres au cours de la période Martineau. D'autres ont été causées par l'insensibilité des gestionnaires aux besoins exprimés par les politiciens. D'autres enfin par le peu d'attention accordée au citoyen-consommateur, etc. Chaque épreuve a amené ses améliorations, comme nous le décrivons aux chapitres 3 et 4. Nous croyons que l'exercice se poursuit, mais les résultats ne sont pas garantis. Nous espérons que les dirigeants futurs de l'entreprise et de l'État, ainsi que les leaders d'opinion, ne considéreront jamais le problème comme résolu et continueront à fournir les efforts nécessaires pour permettre à l'entreprise de continuer à améliorer ses capacités de marché et de réconciliation des parties prenantes.

Nous avons déterminé dix aspects importants dans la gouvernance d'Hydro-Québec auxquels il faudrait prêter attention. Ces aspects, décrits au chapitre 5 et résumés sous forme de propositions au chapitre 6, ont à nos yeux valeur d'exemple, bien qu'il faille les considérer comme contingents. Ils sont surtout valables pour les entreprises qui ressemblent à Hydro-Québec et qui constituent non seulement un monopole sur le service à fournir au public, mais qui sont aussi la propriété du public par l'intermédiaire de l'État. L'interface entre les aspects politiques, qui sont inévitables du fait de la proximité de la société dans son ensemble, et les aspects managériaux de recherche constante de la meilleure efficacité et efficience, et par conséquent de la meilleure utilisation possible des ressources du public, est le nœud du problème. La gestion de cette interface est au cœur de la gouvernance des entreprises d'État.

Les personnes que nous avons interrogées sont généralement du même avis. De même, les opinions recensées depuis la création d'Hydro-Québec sont globalement convergentes et l'équilibre actuel est jugé satisfaisant. Il y a certes des appels occasionnels à la privatisation, comme celui de C. Garcia (2009), mais ils restent malgré tout marginaux et ne prennent pas en compte le phénomène social qu'est Hydro-Québec et son incidence sur la société québécoise. Nous avons été particulièrement impressionnés de constater que de toutes les personnes que nous avons rencontrées et qui ont été associées à l'entreprise, anciens dirigeants, anciens ministres

ou premiers ministres, aucune ne s'est prononcée en faveur de la privatisation. Tous considéraient que la société québécoise ne pourrait pas obtenir sur le marché la valeur que représente pour elle cette entreprise, mise à part la voix discordante de C. Garcia (2009), comme nous le disions. Même si nous ne mettons pas ici en cause le calcul qu'il fait, nous suggérons que celui-ci est bien théorique et qu'il fait abstraction des mesures à prendre pour qu'il devienne réalité. Cet auteur sous-estime les divisions, au sein de l'entreprise et dans l'ensemble de la société québécoise, et la déplorable inefficacité qui résulteraient d'une tentative de privatisation. Il méprise l'importance essentielle de la mise en œuvre. La formulation d'une stratégie est un exercice académique, utile certes, mais futile si on ne la prolonge pas par des questions organisationnelles, socio-institutionnelles qui, en pratique, font ou défont les idées.

3. GAINS ET PERTES DE LA PRIVATISATION : QUELQUES PERSPECTIVES

Selon le discours dominant, une entreprise privée est plus performante parce qu'elle prend des risques pertinents et les gère mieux.

Posons la question crûment : ne devrait-on pas privatiser toute entreprise d'État de façon à ce que ce dernier se concentre sur ses rôles régaliens et de redistribution de la richesse ? Faire autrement n'est-il pas du socialisme, c'est-à-dire quelque chose de bien méchant selon les ténors de la « libre entreprise » ?

Abordons maintenant le sujet de façon plus nuancée.

- Les principaux problèmes liés aux sociétés d'État sont l'inefficacité cachée ou tolérée, la bureaucratiation et une aversion au risque, puisqu'elle est constamment sous la loupe du public et sujette à l'intervention incongrue des gouvernements.
- Les principaux problèmes liés aux sociétés privées sont le traitement trop souvent marginal réservé aux enjeux de la société ou de l'environnement ainsi que la prise de risques prioritairement en fonction du seul intérêt financier des actionnaires. À un autre niveau, si le capital privé perçoit normalement la rente économique des entreprises performantes, ce sont les contribuables qui finissent par assumer la partie négative des risques du capital privé lorsque l'intérêt public lié à une entreprise est trop important (p. ex., les banques privées américaines dans les années 1980 et récemment ; les compagnies aériennes en 2001 ; AIG et General Motors en 2009). On constate alors trop tard que les actionnaires privés se sont moins intéressés à la performance à long terme que d'autres parties prenantes que sont les travailleurs, les clients, la société, etc.

Posons enfin la question contraire : ne devrait-on pas se montrer aussi ouverts à la création de sociétés d'État par les élus qu'à la création d'entreprises privées par les entrepreneurs du « marché » ? Pourquoi pas ? Ou alors la « nationalisation » de l'électricité de 1963 au Québec aurait-elle été une erreur ? Avant celle-ci, la plupart des entreprises d'électricité au Québec étaient pourtant de propriété privée. Leur rendement et l'obsolescence de leurs installations ne permettent pas de croire que leur performance était supérieure à celle d'Hydro-Québec depuis 1944 (Jobin, 1978). La réponse à cette dernière question a été évoquée plus tôt. Il est légitime d'un point de vue économique et si on veut garder notre sens pratique, que l'État envisage d'entreprendre une activité importante pour améliorer le présent ou le futur de la société lorsque le privé n'y voit aucun intérêt, par exemple lorsqu'il n'y a pas vraiment de profits à faire. Cela se produit dans des industries naissantes, comme pour l'aérospatiale ou le nucléaire, ou dans des industries déclinantes, comme pour le charbon en Europe. Le corollaire de cette attitude de bon sens est bien entendu le caractère relativement temporaire de l'intervention économique gouvernementale. Le moment de la sortie devrait tenir compte des économies de gestion par l'État et de l'efficacité du privé. Dans certains cas, comme en ce qui concerne Hydro-Québec, la décision est difficile. Nous proposons un argument plus élaboré afin de répondre aux autres questions soulevées.

3.1. La valeur ajoutée de la société d'État : la nature du mandat prioritaire

La préparation de ce livre nous a amenés à rencontrer quelque trente anciens cadres supérieurs d'Hydro-Québec, membres du conseil d'administration, hauts fonctionnaires, ministres ou premiers ministres. Dans nos études précédentes, nous avons aussi rencontré des dizaines de cadres supérieurs. À première vue, il est surprenant de constater qu'aucun n'a évoqué la privatisation totale ou même partielle comme solution ou élément de solution aux problèmes que leur esprit critique ne manquait pas de soulever au long des entrevues. C'est que chacun a vécu de près la contribution d'Hydro-Québec au développement du Québec, contribution qui, selon eux, aurait été moins importante s'il s'était agi d'une société privée.

Le chapitre 2 a démontré qu'une entreprise publique peut être performante, autant et même plus que ses contreparties privées. Le chapitre 5 a précisé les principaux paramètres de gouvernance qu'un propriétaire public aurait avantage à transposer à son entreprise publique pour maximiser son potentiel de performance. Le chapitre 6 les a résumés après avoir évoqué quelques exemples d'entreprises publiques modernes de divers pays où ces paramètres ont été appliqués avec succès.

Une bonne performance financière n'est donc pas le monopole de l'entreprise privée. Il n'existe pas d'avantage incontournable lié au fait que la propriété d'un organisme d'intérêt public appartienne aux contribuables (État) ou aux épargnants (privé). Que les propriétaires soient les épargnants ou les contribuables, l'entreprise qu'ils détiennent peut être à la fois utile à la société et performante au regard de ses objectifs.

L'essentiel de la littérature universitaire et même générale en gestion porte sur l'entreprise privée parce que c'est plus simple. Celle-ci est contrôlée par un seul mandat prédominant: le rendement financier, ce qui facilite les comparaisons entre entreprises. L'entreprise gouvernementale, typiquement responsable de mandats sociaux, peut correspondre mieux aux besoins de la société, mais elle est aussi plus difficile à évaluer et à comparer.

Du point de vue que nous présentons, la distinction fondamentale entre les deux types d'entreprise n'est pas la propriété, mais la nature du mandat prépondérant. En bref, s'agit-il d'un mandat «social» défini par un gouvernement ou d'un mandat financier au bénéfice des actionnaires?

Si les mandats sociaux doivent prédominer, la formule «société d'État» assure plus de performance quant à ces mandats, lorsque la gouvernance est appropriée.

Par ailleurs, si les mandats sociaux deviennent imprécis ou diffus, par exemple parce que l'autonomie de l'entreprise publique est telle que le gouvernement ne sait plus comment l'utiliser ou l'influencer, ou encore que l'objectif prédominant devient exclusivement financier, quelle que soit la raison, alors:

- la propriété publique n'a pas d'avantage particulier, puisqu'on ne peut mesurer significativement que la performance financière;
- l'actionnaire gouvernemental a le choix de vendre/liquider ou de continuer à opérer;
- financièrement, il faudra faire un travail similaire à celui de C. Garcia (2009) et comparer les avantages, puis choisir la valeur la plus élevée du:
 - i. flux de fonds généré par la privatisation, y compris ceux des intérêts évités par la diminution de la dette;
 - ii. flux des bénéfices espérés en continuant les opérations.

Dans ces deux cas, la valeur calculée est hypothétique. Elle est en particulier soumise à des incertitudes de mise en œuvre importantes. La décision devient inévitablement politique, c'est-à-dire soumise au jugement des représentants de la population.

Il faut noter par ailleurs que l'État – ou les contribuables/citoyens par gouvernement interposé – peut bénéficier de la rentabilité d'une activité, mais qu'à elle seule celle-ci ne justifie que rarement la propriété publique d'un organisme de services publics. Il est même souvent allégué par différents groupes d'influence que le rendement financier d'une société d'État est présumé devoir être inférieur ou au mieux équivalent à celui d'une entreprise privée dans le même domaine. Dans le cas contraire, le comportement de l'État, par entreprise interposée, serait économiquement et politiquement jugé abusif.

3.2. Le rôle crucial du management

Ce n'est pas la propriété en soi qui fait la différence, mais ce que décident les dirigeants-gestionnaires. Leur volonté est certes modérée dans le temps en fonction des directives et des discussions avec l'actionnaire, mais ils jouent un rôle décisif. Les modèles strictement économiques de l'efficacité des organisations sous-estiment la complexité des facteurs en jeu et à quel point la direction d'une entreprise publique peut faire une différence. En fait, la performance d'une entreprise dépend essentiellement des priorités de son équipe de gestion ; et si un rôle crucial du propriétaire est de choisir l'équipe de gestion, la propriété peut influencer sur la nature des priorités.

Comme le disent Aglietta et Berrebi, dans *Désordres dans le capitalisme mondial* (2007) :

Pour qui n'a pas une vue idéologique et monolithique du développement du capitalisme, le problème n'est pas tant la forme des droits de propriété que la qualité de la gouvernance... Quelles que soient les formes de propriété, le pouvoir au sein d'une entreprise se trouve aux mains des dirigeants. En effet, une entreprise est toujours une équipe dont l'efficacité résulte de la complémentarité des compétences. Celle-ci résulte d'une coordination et c'est de la capacité à bien coordonner que résulte le pouvoir légitime à l'intérieur de l'entreprise. La gouvernance est le processus par lequel ce pouvoir interne est conforme au but de l'entreprise qui est la création de valeur pour la société (p. 256-257).

3.3. Objectif général: créer de la « valeur pour la société »

Voilà l'expression clé! La société protège les entreprises par un ensemble de dispositifs légaux et fiscaux pour que ces « personnes morales » créent de la valeur pour la société. Comment se crée cette valeur?

1. Lorsque cette valeur est d'abord dans le produit ou le service aux clients, comme dans la majorité des cas, la société convient que la façon la plus simple de s'organiser est d'encourager l'entrepreneuriat privé à commercialiser ce produit ou service en maximisant la valeur

- pour les actionnaires. Cette formule peut entraîner les abus que l'on sait : dans des cas d'entreprises ferroviaires, aéronautiques, bancaires et plus récemment automobiles et d'assurances hypothécaires et générales, il a fallu le soutien financier massif des contribuables pour sauver les meubles. Dans ces cas de services publics, l'expérience suggère que la société peut avoir intérêt à se protéger par une réglementation appropriée.
2. Lorsque cette valeur pour la société réside aussi dans le maintien (menacé) de l'activité ou dans la façon de fournir ce produit ou service, la société s'organise pour faire intervenir le contrôle gouvernemental, soit au moyen d'un mécanisme réglementaire, soit plus directement par la propriété.
 3. Enfin, lorsque la valeur pour la société est trop liée aux externalités pour être suffisamment extraite commercialement, la société en organise la réalisation soit par des agences autonomes, mais subventionnées, ou par les services des ministères de son gouvernement.

4. DOIT-ON PRIVATISER HYDRO-QUÉBEC ?

Dans ce contexte, comment réagir aux débats qui ont cours périodiquement au Québec sur une éventuelle privatisation d'Hydro-Québec ? Doit-on privatiser ? Si oui, en tout ou en partie ? Seulement une des divisions (Production, TransÉnergie, Distribution) ou l'entreprise dans sa totalité ?

Les arguments principaux en faveur d'une privatisation oscillent autour des thèmes suivants :

1. si Hydro-Québec est une bonne « vache à lait » pour les contribuables, pourquoi ne le serait-elle pas pour les fonds de pension qui ont bien besoin de revenus stables, ou pour le petit épargnant québécois ? On soutient même que l'argent serait mieux utilisé par les épargnants que par les fonctionnaires du gouvernement ;
2. le privé ferait preuve de plus de discipline financière et obtiendrait un prix de revient plus faible pour l'électricité produite (Garcia, 2009) ;
3. les tarifs baisseraient, puisqu'une gestion plus efficace éviterait plusieurs inefficacités de fonctionnement, de même que les frais inutiles générés par des impératifs gouvernementaux/politiques ;
4. le service se moderniserait beaucoup plus rapidement et serait plus prévenant vis-à-vis des clients ; la Régie de l'énergie protégerait de toute façon les clients et exigerait la qualité appropriée.

Les arguments principaux contre une privatisation se résument ainsi:

1. le gouvernement du Québec ne pourrait vendre qu'au rabais, puisque l'acheteur privé devrait escompter le comportement imprévisible des gouvernements à venir, quant aux tarifs et réglementations par exemple; le manque à gagner du gouvernement serait aux frais des contribuables non seulement lors de la vente, mais aussi durant l'exploitation;
2. les mandats toujours actuels de développement des grandes ressources hydroélectriques, d'énergie verte et de soutien au développement de grandes industries dans les régions deviendraient caducs ou à tout le moins beaucoup plus complexes à promouvoir;
3. les tarifs uniformes entre les régions (en particulier les réseaux non reliés) seraient remis en cause; les tarifs bas seraient graduellement menacés à la faveur d'un lobby plus fort concernant l'application des prix de marché, le choix de filières d'équipement de production en fonction d'intérêts financiers à court terme, des salaires et primes abusifs pour les cadres supérieurs, des dépenses excessives et des pratiques d'approvisionnement en biens et services échappant à l'examen public;
4. seule une entreprise d'État peut consacrer autant de ressources à la recherche/développement et à la modernisation du service;
5. vu que seules les entreprises détenues à plus de 90% par les gouvernements sont exemptes d'impôt fédéral, privatiser plus de 10% d'Hydro-Québec se traduirait par des hausses de tarif aux consommateurs pour couvrir l'impôt fédéral additionnel;
6. il vaut mieux rester prudent, étant donné les rigidités liées à l'application des accords internationaux de commerce: tout transfert d'un secteur de l'économie au privé est en effet opposable en cour internationale quant à la légitimité de l'intérêt public invoqué, depuis la signature par le gouvernement fédéral des accords de commerce internationaux.

On voit bien que les arguments pour la privatisation sont essentiellement financiers, tandis que les raisonnements qui s'y opposent sont plus complexes et tiennent particulièrement compte des aspects sociaux et politiques de la décision, tout en privilégiant le long terme.

Et si on aborde la question de la privatisation par grande division: y aurait-il avantage à privatiser en tout ou en partie l'une ou l'autre des divisions Production, TransÉnergie ou Distribution? Au-delà des arguments déjà évoqués précédemment, nous obtenons ce qui suit:

1. le parc de production hydroélectrique enraciné dans la géomorphologie du Québec constitue le principal actif de la division Production. Il renferme la majeure partie de la valeur future de l'entreprise: de l'énergie hydroélectrique fiable, stockable, propre, verte, sans gaz à

- effet de serre important, susceptible d'être bien évaluée dans les marchés du nord-est du continent. La rente de cette division intéresse bien sûr les capitaux privés, pour la même raison qui justifie son contrôle par l'État. L'intérêt stratégique de conserver la division Production sous propriété de l'État est le contrôle non seulement du développement hydroélectrique futur, mais aussi de l'utilisation de la rente économique au bénéfice de tous les Québécois, à titre de clients et/ou de contribuables. Par ailleurs, une privatisation de cette division pourrait atomiser la production et rendrait alors toute planification du développement plus problématique, comme en fait foi l'expérience norvégienne. Elle pourrait aussi amener le gouvernement, en particulier les organismes de réglementation, à un suivi tellement important qu'il rendrait caduc les bénéfices administratifs de la privatisation;
2. les divisions TransÉnergie et Distribution, rentables parce que sujettes à la réglementation économique, suscitent l'intérêt d'investisseurs à la recherche de placements financiers stables, mais consolident la capacité de l'État à orienter le développement:
 - a. l'intérêt stratégique de conserver la division TransÉnergie sous propriété d'État est d'assurer que les règles de transactions énergétiques sur le réseau, soumises pour approbation à la Régie, ne défavorisent pas injustement la division Production, c'est-à-dire ne favorisent pas indûment les centrales privées ou les réseaux externes;
 - b. l'intérêt stratégique de conserver la division Distribution sous propriété d'État est de faciliter la promotion et l'intégration de programmes importants en efficacité énergétique et de piloter le cadre des modalités par lesquelles les clients québécois bénéficient par les tarifs d'une partie de la rente de la division Production.

Pour un gouvernement cependant, les intérêts stratégiques peuvent éventuellement s'estomper ou changer du fait d'influences idéologiques ou d'intérêts politiques plus urgents et à court terme. Cela explique l'idée forte propre à l'équipe d'André Caillé de générer le discours approprié à la valorisation des actifs de l'État, de soigner l'actionnaire et d'assurer la rentabilité de l'entreprise, et même celle de chacune de ses divisions. Selon les membres de l'équipe, « au moins la privatisation ne se serait pas justifiée par l'incompétence de la gestion ».

5. LA LÉGITIMITÉ DU STATUT PUBLIC D'UNE ENTREPRISE

Seuls des objectifs sociaux, impossibles à atteindre assez rapidement par le laisser-faire du marché ou la seule réglementation des entreprises privées, permettent aux gouvernements de justifier politiquement le bien-fondé de la propriété d'un organisme d'intérêt public.

Dans le cas d'Hydro-Québec, l'adhésion des Québécois à des objectifs sociaux proposés par les gouvernements successifs a favorisé le maintien de la propriété publique de l'entreprise. Ainsi se sont réalisés l'électrification rurale (1944 à 1964), l'uniformité territoriale des tarifs, la mise en chantier de projets hydroélectriques majeurs, jugés trop risqués par le capital privé (depuis 1964) et, enfin, l'appui au développement économique de la province par le soutien à des industries fortes consommatrices d'énergie (depuis 1978).

Qui plus est, l'énergie est une ressource stratégique essentielle, comme l'ont tragiquement démontré les multiples chocs pétroliers depuis les années 1970 et les plus récents conflits au Moyen-Orient. Partout dans le monde, la valeur sociale d'une telle ressource justifie que les gouvernements continuent à s'y intéresser. La valeur financière d'une source d'énergie importante ne peut être estimée aisément pour une société dans une perspective à long terme⁴. Alors, si on voulait rester pratique, pourquoi privatiser si les hausses probables de tarifs qui s'ensuivraient n'enrichissaient plus les contribuables, mais plutôt des épargnants? Ces arguments sont encore plus importants et plus forts lorsqu'il s'agit d'une énergie renouvelable comme l'électricité d'origine hydraulique.

Alors que, dans d'autres pays, on s'inquiète de l'avenir des entreprises d'électricité (Newbery, 2001 ; Soult, 2003), le cas d'Hydro-Québec peut être utilisé pour illustrer qu'il est possible pour une entreprise publique d'être à la fois rentable et un acteur ayant une importance sociale significative (Mousseau, 2009).

Le débat sur la propriété des entreprises doit être considérablement nuancé. Il a été trop facile de constater que les entreprises publiques héritées en Angleterre, par exemple, des suites de la Deuxième Guerre mondiale n'étaient guère efficaces ou rentables, et de décréter que le moyen le plus sûr de les moderniser était la privatisation. L'évolution d'Hydro-Québec illustre au contraire la capacité d'adaptation d'une entreprise publique à l'évolution de son environnement, sans surcoût et même au bénéfice des contribuables.

Notre opinion est que, pour l'instant et nonobstant les calculs savants de ses promoteurs, la privatisation d'Hydro-Québec serait une perte à l'égard de la création de valeur pour la société.

4. Voir les travaux du Centre for Energy Policy and Economics, Federal Institute of Technology, Zurich, Suisse.

CONCLUSION

Dans une société moderne, la privatisation est une démarche managériale importante. C'est un choix stratégique que les gouvernements doivent considérer. Ce choix a amené la privatisation d'un grand nombre d'entreprises au Canada et plus particulièrement au Québec. Ces privatisations, selon les études faites, semblent avoir été dans l'ensemble judicieuses. Elles ont permis à la fois de simplifier la gestion de l'État et d'accroître la capacité d'action des entreprises concernées. L'exemple souvent mentionné est celui du Canadien National qui, malgré des critiques quant à l'impact négatif sur certaines régions éloignées, est devenu une entreprise de classe mondiale après sa privatisation et qui continue de jouer un rôle important dans le transport de biens en Amérique du Nord.

Cependant, la privatisation ne se justifie que lorsqu'elle crée une valeur nouvelle réelle pour la société et qu'elle ne se résume pas à un transfert de rente du public au privé. Dans le cas d'Hydro-Québec, nous avons argumenté que la propriété par l'État servait bien la société québécoise. La raison principale n'est pas dans les calculs économiques, comme le suggèrent les débats actuels sur l'entreprise. Elle réside surtout dans la valeur des acquis en matière de gouvernance de l'entreprise. Ces acquis font partie du patrimoine de la population du Québec. L'apprentissage en matière de gouvernance, situé à l'interface entre la gestion et le politique est considérable et doit être valorisé. Il permet des réconciliations impossibles autrement. La privatisation jetterait au rebus ce patrimoine et constituerait une grande perte pour le Québec.

On ne peut pas nier l'importance de l'apport du privé au secteur de l'énergie, mais, dans ce cas précis, cet apport doit se faire dans le cadre de la stratégie d'ensemble qu'Hydro-Québec semble en mesure d'orchestrer. En prenant en compte à la fois les intérêts à long terme de la population, dans un secteur crucial pour son avenir et sa sécurité, et les nécessités de l'efficacité, les dirigeants d'Hydro-Québec sont à même de sceller une réconciliation dont peu d'entreprises, publiques ou privées, ont la capacité. Maintenir une gouvernance de qualité dans ce domaine capital devrait être le premier souci des Québécois qui suivent l'évolution d'Hydro-Québec.

Nous avons montré, dans ces pages, que la gouvernance fait partie du patrimoine institutionnel et que ce patrimoine est une construction sociale difficile et riche. Cette construction est fonctionnelle, en ce qu'elle permet de résoudre des problèmes importants. L'interface entre le politique et la gestion est une source de difficultés dans toutes les sociétés humaines. Quand on trouve des solutions acceptables pour tous, il faut réfléchir à deux fois avant de les abandonner.

Nous pourrions en outre défendre que l'expérience sociopolitique d'Hydro-Québec pourrait être un exemple pour beaucoup de domaines où l'interface entre politique et gestion est turbulente. Cela pourrait servir au Québec à tous les organismes publics autonomes, de même qu'à tous les partenariats public-privé. Cet exemple pourrait de plus être utilisé ailleurs qu'au Québec. On peut affirmer que cette expérience fait aussi partie de l'expérience universelle, parce que tous les êtres humains sont confrontés à ces mêmes problèmes de réconciliation entre l'efficacité économique et la réalisation de mandats sociaux. Beaucoup de drames dans le monde sont l'expression de la difficulté de cette réconciliation.

Si la société québécoise est distincte, ce n'est pas seulement parce qu'elle est francophone dans une mer anglophone; c'est aussi parce qu'elle est capable de réalisme là où les autres ont du mal à l'être. Le réalisme de cette société lui vient de sa vulnérabilité linguistique et culturelle. Il est important de ne pas tenir pour acquis les apprentissages qui lui ont permis de survivre, mais plutôt de les redécouvrir et de les valoriser. C'est à quoi nous espérons que ce livre contribue.

CONCLUSION



L'histoire d'Hydro-Québec [...] est, à beaucoup d'égards, à la fois le reflet et l'expression de l'évolution de la société québécoise... C'est en partie au travers d'Hydro-Québec, de ses progrès, que les Québécois ont pris conscience de leurs possibilités et de leurs manques, et par là de leurs ambitions et de leur volonté d'affirmation [...] Hydro-Québec est donc plus qu'une entreprise, c'est une composante de la personnalité québécoise. Elle doit tout à la collectivité qui l'entoure, à ceux qui ont travaillé pour elle, à ses abonnés, pour leur fidélité à son endroit et leurs salutaires exigences [...] Pour chaque Québécois, Hydro-Québec est un peu sienne, il s'y reconnaît [...]

M. Couture, 1984

L'envolée lyrique de Marcel Couture se confirme lorsqu'on observe le fonctionnement et les réalisations plus récentes d'Hydro-Québec. Dans ce livre, nous nous sommes attardés à relier le mode de fonctionnement de l'entreprise et sa performance. La performance d'Hydro-Québec se compare avantageusement à celle des meilleures entreprises d'électricité, qu'elles relèvent du secteur public ou du secteur privé. Par rapport aux trois indicateurs critiques suivants, le tarif que paient les consommateurs, la qualité du service et le rendement financier, la performance d'Hydro-Québec à long terme est respectable. En tenant compte des réalisations que l'entreprise a permises (voir Hafsi et Demers, 1989), on peut affirmer que cette performance est difficile à battre. Comment cela s'explique-t-il?

La question n'est pas triviale. En effet, Hydro-Québec se trouve face au gouvernement et aux visées des politiciens de l'utiliser comme un outil de campagne politique. Comment a-t-elle pu tenir le gouvernement à distance respectable pour pouvoir en même temps réaliser un niveau d'efficacité et d'efficience qui se compare aux meilleurs acteurs de sa sphère? La réponse à cette question montre à quel point Hydro-Québec est représentative du Québec. Les aboutissements en matière de gestion de l'interface politique-gestion sont à l'image des réalisations des Québécois depuis la Révolution tranquille.

On peut bien sûr concevoir théoriquement un modèle d'interface politique-gestion et croire qu'il s'incarnera tel quel. Concrètement cependant, la réalité des intérêts individuels et collectifs est telle que cette interface suscite beaucoup de turbulence. L'histoire esquissée dans ce livre montre que les dirigeants de l'entreprise et les politiciens ont progressivement mis en place un système de gouvernance qui a permis de satisfaire les uns et les autres.

À certains moments, les politiciens se sentaient incapables d'influer sur les activités de l'entreprise, furieux de constater que l'entreprise pouvait leur résister, avait une vie propre. À d'autres moments, les dirigeants de l'entreprise se sentaient à leur tour impuissants, dominés par les politiciens. Au total, les rapports entre la politique et la gestion de l'entreprise n'ont jamais été de tout repos. La recherche de ce qui est raisonnable, sur les plans à la fois social et économique, a marqué la vie des dirigeants de l'entreprise et des politiciens qui ont traité avec eux.

1. LA GOUVERNANCE ACTUELLE EST LE RÉSULTAT D'UN PROCESSUS SOCIAL

Les chapitres 3 à 5 nous ont montré que la gouvernance, que nous avons définie de manière savante au chapitre 1, n'est pas seulement une technique légale et organisationnelle. C'est aussi et surtout une construction sociale. Les acteurs utilisent les règles émises, mais toujours à leur façon. Ils les interprètent et leur donnent une forme et un contenu, dans un contexte donné, qui peuvent être tout à fait personnels. Ainsi, dans certaines sociétés, l'utilisation des règles suscite la confrontation, tandis que dans d'autres cela se fait dans la concertation.

Badaracco (1981), en étudiant la façon dont les réglementations des émissions de chlorure de vinyle ont été mises en œuvre dans des pays différents, révèle l'importance du processus de malaxage et de bricolage social qui les a rendues possibles. Il mentionne aussi que ce processus est différent d'un pays à l'autre, par exemple rigide et marqué par la confrontation aux États-Unis, concerté sous la supervision de l'État en France, consensuel au Japon, etc. Rien d'important dans la société ne se fait sans que les acteurs ne trouvent un moyen de se réconcilier.

En se réconciliant autour de sujets spécifiques, les citoyens et leurs représentants apprennent aussi à vivre et à transiger ensemble, sur les plans à la fois économique et politique. Ils apprennent à distinguer ce qui est acceptable par les autres de ce qui ne l'est pas, ce qui est négociable avec les autres de ce qui ne l'est pas. En fait, ils deviennent capables de vivre avec les autres en faisant en sorte que tout le monde y gagne. Toutefois, la réconciliation n'est pas toujours possible et n'est jamais facile. En fait, elle n'est vertueuse et fonctionnelle que dans des cas exceptionnels. Souvent, les acteurs restent sur leurs positions et perdent tout, comme l'affirmait Barnard (1938).

La gouvernance d'Hydro-Québec a fait l'objet de nombreux changements réglementaires. La loi d'Hydro-Québec a été modifiée à plusieurs reprises. Les amendements ont permis de mettre en évidence des besoins importants pour la société, impossibles à ignorer par les acteurs concernés. Ainsi, la Loi sur la Commission hydroélectrique, qui nommait les commissaires pour dix ans, s'imposait à un moment où l'État était relativement indiscipliné et très désireux d'intervenir dans le fonctionnement d'une entreprise comme Hydro-Québec. Il fallait la protéger en donnant aux commissaires une durée de mandat supérieure à celle des politiciens. Et effectivement, les commissaires ont été capables de résister aux politiciens pour construire une vraie entreprise, unifiée, à partir des multiples entreprises privées qui étaient nationalisées.

Les commissaires avaient cependant eu trop de pouvoir. Absorbés par leurs rêves de constructions technologiques et économiques sans pareils, ils étaient devenus insensibles à la société qui les entourait et à ses représentants. En 1978, la situation était devenue insupportable; cela a mené à l'adoption d'une nouvelle loi stipulant que les commissaires soient remplacés par un conseil d'administration nommé et révoqué à loisir par le gouvernement et que la gestion soit confiée à des professionnels. Du même souffle, cependant, le premier ministre René Lévesque a donné «carte blanche» à Guy Coulombe qu'il venait de nommer au poste de président de l'entreprise. Il voulait en fait que Coulombe puisse avoir le temps de gérer des activités dans le cadre de la nouvelle loi, sans mettre l'entreprise en péril.

En général, les présidents d'Hydro-Québec ont toujours eu beaucoup de pouvoir pour régler les problèmes de l'interface politique-gestion, mais leur siège était éjectable en cas de problème. Ainsi, comme nous l'avons décrit, Martineau a été remplacé rapidement lorsque le gouvernement a jugé qu'il ne gérait pas convenablement cette délicate interface.

Plus tard, le processus a continué et la loi a été profondément modelée pour reconnaître la nécessité d'un système réglementaire moderne où l'équilibre en matière de pouvoir était indépendant des rapports qui pouvaient exister entre les personnes concernées.

En fait, l'expérience d'Hydro-Québec a montré que les lois ne suffisent pas. C'est la façon dont les acteurs trouvaient leur chemin, à l'intérieur des règles établies par la loi, qui faisait le succès ou l'échec des actions entreprises. En d'autres termes, les lois et les règlements sont nécessaires et constituent l'armature sans laquelle il est impossible d'établir des rapports sains. Mais ils ne suffisent pas. Les personnes, en agissant, donnent un sens à la loi et trouvent des modalités d'application qui sont mutuellement acceptables. C'est pourquoi cette expérience est précieuse. Sans elle, il ne peut pas y avoir de construction de qualité, selon nous.

Comme nous l'avons brièvement exposé, la construction sociale est très importante pour comprendre les lois et les règlements. La qualité du fonctionnement d'Hydro-Québec est directement liée à cette construction sociale. La gouvernance que les dirigeants de l'entreprise, les politiciens et leurs collaborateurs ont construite au cours du temps est précieuse. Il s'agit d'un patrimoine, au même titre que la construction des barrages et la maîtrise technologique. En fait, la théorie des ressources nous amène à affirmer qu'elle est partie intégrante des ressources les plus importantes de l'entreprise, parce qu'elle n'est pas imitable, tout en étant très fonctionnelle. Elle est à la source de ce qu'Hydro-Québec fait le mieux et qui lui donne son avantage concurrentiel à l'échelle internationale.

2. LA GOUVERNANCE AU CONCRET

Nous avons formulé dans les chapitres 3 à 6 les aspects qui nous paraissent essentiels à propos de cette gouvernance vertueuse que les acteurs ont réussi à construire. Ces éléments étaient énoncés sous forme de dix recommandations portant sur la gouvernance des entreprises comme Hydro-Québec, complétées par huit propositions plus générales. Un rappel de ces recommandations et propositions se trouve ci-après. Les recommandations pourraient servir à une éventuelle transposition, du moins au Québec et au Canada. Les propositions ont une portée plus générale.

▪ **RECOMMANDATION 1**

La clarté et la transparence des rôles respectifs et le respect des normes de gouvernance sont nécessaires, même dans les cas de propriétaire unique, pour permettre à une entreprise, notamment publique, d'être durablement performante.

▪ **RECOMMANDATION 2**

Une entreprise publique sera plus performante avec des mandats à la fois ambitieux pour servir d'aiguillon à long terme, précis pour qu'on puisse en mesurer le degré de réalisation, et détachés des rôles régaliens de l'État afin de donner aux gestionnaires la liberté d'action et l'autonomie requises pour améliorer constamment l'efficacité et l'efficience.

▪ **RECOMMANDATION 3**

La légitimité vient non seulement de la performance générale définie relativement aux profits ou aux réalisations. Elle vient aussi de la visibilité de l'utilité des services rendus et de l'intérêt que le public accorde alors à l'entreprise et à ses résultats. C'est pour cela qu'il est aussi important de définir la performance selon des objectifs de service mesurables, que le public trouvera légitimes.

▪ **RECOMMANDATION 4**

Le choix du dirigeant principal doit être cohérent avec les mandats prioritaires et tenir compte de l'ensemble des paramètres de gouvernance et de gestion pertinents. La rémunération variable du dirigeant et des cadres doit être raisonnable pour un service public et compatible avec sa philosophie de respect de l'intérêt public. Elle doit être structurée de façon à faciliter la cohésion des décisions.

▪ RECOMMANDATION 5

Il faut établir une «écologie politique» assez diversifiée pour permettre la liberté d'action des gestionnaires afin d'atteindre les objectifs des mandats, la définition de mandats ambitieux pour donner un sens à l'éthique et l'efficacité, et le contrôle des résultats du point de vue des parties prenantes principales.

▪ RECOMMANDATION 6

Pour enregistrer une meilleure performance, il faut que les gestionnaires bénéficient de plus d'autonomie dans le cadre d'un mandat clair et d'un système de reddition de comptes bien défini. Dans ce cadre, il faut réduire au minimum les approbations a priori des décisions.

▪ RECOMMANDATION 7

La performance de l'entreprise d'État est liée à la capacité des gestionnaires à traduire les mandats en objectifs mesurables. Ces derniers doivent alors être à la fois cohérents avec les mandats, légitimes (c'est-à-dire justifiables vis-à-vis de la loi et de l'opinion publique telle que relayée par les médias), réalisables sous forme d'actions politiquement positives dans le cas d'un actionnaire gouvernemental et mesurables. La performance est aussi liée à la capacité des gestionnaires à traduire la majorité des demandes aléatoires du politique en objectifs acceptables, stables et mesurables.

▪ RECOMMANDATION 8

L'entreprise d'État est une maison de verre. Elle ne peut cacher très longtemps ses erreurs ou ses faiblesses à ses parties prenantes. Pour accroître sa légitimité et sa performance, elle doit s'imposer une discipline de reddition de comptes systématique qui couvre non seulement les aspects traditionnels entourant la gestion comptable et financière, mais aussi les aspects socio-environnementaux qui préoccupent les parties prenantes.

▪ RECOMMANDATION 9

L'efficacité et l'efficience sont d'autant meilleures qu'il existe des métriques couvrant l'ensemble des mandats et processus faisant l'objet des redditions de comptes du PDG.

▪ RECOMMANDATION 10

Malgré les contraintes imposées par son appartenance à une philosophie de service au public, la génération d'un esprit de coopération et de travail en équipe est une condition importante d'une performance de qualité dans le secteur public. Cela doit se faire davantage par la persuasion que par les stimulants matériels, lesquels devraient pourtant être améliorés.

Ces recommandations, confrontées à l'expérience internationale, nous ont menés aux propositions générales suivantes qui pourraient être valables pour toutes les entreprises d'État en situation de monopole :

▪ **PROPOSITION 1**

L'encadrement institutionnel des entreprises d'État performantes est simple et clair. Il est généralement formel et exprimé sous forme de règles et procédures stables, encadrées par un acte législatif.

▪ **PROPOSITION 2**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes est pluraliste. Il fait de la place aux parties prenantes (stakeholders) principales.

▪ **PROPOSITION 3**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes est équilibré. Il établit clairement le mode d'intervention du gouvernement, la mise en place de mécanismes réglementaires et de contrôle statutaires, le rôle du CA et les prérogatives des dirigeants.

▪ **PROPOSITION 4**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes est transparent. Les règles de fonctionnement et les mesures de performance sont clairement établies et publiquement affichées. En particulier, les interactions entre le CA et les dirigeants sont clairement spécifiées dans la définition de leurs rôles respectifs.

▪ **PROPOSITION 5**

Le CA des entreprises d'État performantes est représentatif des parties prenantes (stakeholders) de l'entreprise. Il est constitué en majorité d'administrateurs indépendants de l'entreprise.

▪ **PROPOSITION 6**

Le mode de rémunération des membres du système de gouvernance des entreprises d'État performantes est lié aux objectifs de performance établis par l'actionnaire, tout en restant sobre et acceptable pour toutes les parties prenantes.

▪ **PROPOSITION 7**

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes réconcilie les besoins de la surveillance, exigée par les règles d'intégrité éthiques, et ceux de l'initiative de gestion, notamment en situation de concurrence.

▪ PROPOSITION 8

Le système de gouvernance des entreprises d'État performantes génère la définition et les ajustements requis de leurs mandats sociaux légitimant la propriété publique, et nomme comme PDG un dirigeant qui facilite la traduction de ces mandats en objectifs légitimes, ambitieux et mesurables.

Ces propositions constituent les prémisses d'une théorie de la performance des entreprises d'État dominantes. Elles mettent de l'avant l'importance primordiale de la gouvernance et clarifie ses composantes. Elles mènent à la proposition générale de l'ouvrage, qui est la suivante :

▪ PROPOSITION GÉNÉRALE

La performance d'une entreprise d'État est déterminée dans une large mesure par le système de gouvernance qui contrôle ses rapports avec l'État. Lorsque ce système de gouvernance est équilibré, on peut s'attendre à ce que les objectifs économiques et les objectifs sociaux de l'entreprise soient réconciliés au mieux dans l'intérêt de la société.

3. LA PRIVATISATION

Il devrait être clair maintenant que l'opinion que nous défendons n'est pas favorable à la privatisation d'Hydro-Québec. D'abord, il faut mentionner que notre position n'est pas opposée de manière dogmatique à la privatisation. Au contraire, nous croyons que la privatisation est une option stratégique essentielle au bon fonctionnement du secteur public. Cependant, la privatisation n'est pas une conclusion inévitable pour toutes les entreprises d'État.

Lorsque l'entreprise comporte un mandat de service public associé à des mandats sociaux importants, comme c'est le cas d'Hydro-Québec depuis ses débuts, la privatisation ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs d'efficacité et d'efficience souhaités. Elle peut accroître l'efficience (la meilleure utilisation des ressources mesurables), mais elle peut affaiblir l'efficacité (l'atteinte d'objectifs sociaux ou difficiles à mesurer). La réconciliation de ces deux éléments correspond au meilleur des mondes.

Nous avons montré que, dans le cas d'Hydro-Québec, la réconciliation a été rendue possible par un système de gouvernance de haute qualité, résultant d'une expérience sociale riche et vertueuse. La gouvernance actuelle d'Hydro-Québec permet une convergence des efforts que la privatisation ne rendrait pas possible. Nous avons argué que cette gouvernance fait partie du patrimoine d'Hydro-Québec et que la privatisation détruirait ce dernier.

De plus, la gouvernance d'Hydro-Québec est révélatrice de la richesse de la culture des affaires québécoises. Elle révèle que la ressource « fonctionnement » de la société est essentielle à son devenir. Les Québécois ont trouvé des formules de fonctionnement, bâties autour de la solidarité et de la coopération, qui pourraient donner à leurs entreprises un avantage concurrentiel réel, comme cela a été le cas pour les Japonais. Ils ont cependant tendance à tenir ces formules pour acquises ou à les sous-estimer.

De manière un peu oblique, cette étude sur Hydro-Québec pointe dans la direction vers laquelle les élites québécoises devraient regarder. Au lieu de se contenter d'imiter les autres, les élites québécoises, entrepreneurs, hommes d'affaires et politiciens, devraient se faire confiance et encourager la conceptualisation de leur propre expérience. Cela permettrait au Québec de mieux s'accepter afin de réussir face à la concurrence mondiale et d'apporter sa contribution à la compréhension des capacités de l'humanité à mieux construire son environnement.

Ce faisant, l'option de privatiser Hydro-Québec déjà rentable, totalement ou plus probablement partiellement, pourra sans doute un jour prendre une forme issue de la concertation, avec ses nécessaires tensions sous-jacentes, propre à l'expérience sociale québécoise.



Ce livre est basé sur une étude longitudinale d’Hydro-Québec à laquelle ont participé beaucoup de personnes. Quatre moments de recherche sont cependant importants et doivent être mentionnés ici :

1. Une étude historique et ethnographique menée sous la direction d’Alain Chanlat, professeur à HEC Montréal et à laquelle ont participé A. Bolduc et Y. Larouche. Cette étude a surtout servi à asseoir l’étude suivante sur une base historique sûre.
2. Une étude de la grande transformation, placée sous la responsabilité de G. Coulombe. Cette étude, dirigée par T. Hafsi et à laquelle ont participé quatre chercheurs, a permis d’interroger une centaine de personnes. Elle a abouti à la réalisation d’un livre par T. Hafsi et C. Demers, *Le changement radical dans les organisations complexes : le cas d’Hydro-Québec*, publié chez Gaëtan Morin en 1989. Elle a aussi servi de base à la thèse de doctorat de C. Demers. Des dirigeants d’Hydro-Québec ont collaboré à ce livre en écrivant le premier et le

dernier chapitre. Les données recueillies au cours de l'étude ont été conservées par T. Hafsi et utilisées pour orienter la recherche sur laquelle ce livre-ci s'appuie directement.

3. Une étude du changement introduit par le programme Défi Performance, lequel a révolutionné les pratiques d'Hydro-Québec. Cette étude, menée dans le cadre du Centre d'étude en transformation des organisations (Céto) par T. Hafsi et D. Luc, a permis de rencontrer plus de trente dirigeants et cadres supérieurs et de les interroger sur la nature et les effets de ce programme. Elle a aussi compilé beaucoup de données issues de documents internes portant sur le programme. Elle a abouti à la réalisation d'un cas et à la publication d'un article de T. Hafsi dans la revue internationale *Long Range Planning*.
4. Finalement, il y a eu la recherche directement associée à ce livre-ci. Cette recherche a été conçue conjointement par T. Hafsi et R. Lanoue. À la suite d'une initiative de T. Hafsi, soutenue et bonifiée par R. Lanoue, un projet a été réalisé et soumis au président d'Hydro-Québec, Thierry Vandal, et à sa secrétaire générale et vice-présidente exécutive affaires corporatives, M^{me} Marie-José Nadeau. Cette dernière a alors décidé de soutenir notre projet et a facilité la collaboration des cadres supérieurs de l'entreprise. Plus de trente personnes, dont des cadres supérieurs de l'entreprise, des politiciens et d'anciens hauts fonctionnaires, ont été rencontrées et interrogées par les auteurs et trois étudiants de doctorat, selon un canevas précis qui peut être mis à la disposition des lecteurs intéressés, en adressant une demande aux auteurs. Ce canevas insistait sur l'interface entre la gestion et la politique. Le questionnaire poussait toutes les personnes interrogées à nous parler de cette interface. Nous voulions d'abord clarifier la façon dont les gestionnaires faisaient face aux exigences des acteurs politiques. Ensuite, nous cherchions à comprendre comment les politiciens vivaient avec les contraintes de la gestion. C'est ce questionnement qui nous a amenés progressivement à réaliser l'importance de la gouvernance. En plus de ces renseignements, nous avons obtenu la collaboration du service de documentation de l'entreprise, qui est à la source des données et du contenu des tableaux de l'ouvrage. Lorsque les renseignements ou les données n'étaient pas disponibles à l'interne, le bureau de documentation nous a aidés à obtenir la collaboration des organismes externes qui les possédaient. Il est à noter que toutes les citations des personnes interrogées qui sont reproduites dans le livre ont été approuvées par leurs auteurs.

La conduite de l'étude a été conjointe. Roger Lanoue et Taïeb Hafsi ont généralement assisté, ensemble ou séparément, à toutes les rencontres, en compagnie des trois étudiants de doctorat associés à l'étude. Roger Lanoue a été le facilitateur des rencontres. Ses connaissances du milieu ont beaucoup facilité leur organisation et l'approbation des citations finales. Taïeb Hafsi a fourni l'encadrement méthodologique du projet.

Nous considérons que ce livre, tel que soumis aux lecteurs, est le produit de toutes ces recherches, même si les interprétations et les erreurs éventuelles sont de notre responsabilité.

RÉFÉRENCES



- AGLIETTA, M. et BERREBI (2007). *Désordres dans le capitalisme mondial*, Paris, Odile Jacob.
- ANASTASSOPOULOS, J.P. (1980). *A Cross-Cultural Study of Relationships Between State-Controlled Enterprises in Western Europe*, in *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, Greenwich, CT, JAI Press.
- BADARACCO, J. (1981). *A Study of Adversarial and Cooperative Relations Between Business and Government in Four Countries (Thesis)*, Cambridge, Harvard University.
- BARNARD, C.I. (1938). *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- BERLE, A.A. et G. MEANS (1932). *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Macmillan.
- BERNIER, L. (1989). «La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui», *Politiques et management public*, vol. 7, mars, p. 95-111.
- BLOCK, P. (1993). *Stewardship: Choosing Service over Self-interest*, San Francisco, Berrett-Koehler.

- BOUZINAB, K. (2005). *Gouvernance d'entreprise: mécanisme de contrôle ou système complexe*, Montréal, Département de stratégie des affaires, École des sciences de la gestion-ESG, Université du Québec à Montréal. Document de travail.
- BRAYBROOKE, D. et C.E. LINDBLOM (1963). *A Strategy of Decision*, New York, The Free Press.
- CHANDLER, A.D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge, MIT Press.
- CHANDLER, A.D. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, MIT Press.
- CHANLAT, A., A. BOLDUC et Y. LAROUCHE (1984). *Gestion et culture d'entreprise: le cheminement d'Hydro-Québec*, Montréal, Québec/Amérique.
- COASE, R. (1937). «The nature of the firm», *Economica*, vol. 4, n° 16, p. 386-405.
- COLLINS, J. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap... and Others Don't*, New York, HapperCollins Publishers.
- COMMISSION BLANC (1996). *L'État stratège*, Paris, La Documentation française.
- COUTURE, M. (1984). *Hydro-Québec: des premiers défis à l'aube de l'an 2000*, Montréal, Les Éditions Libre Expression/Forces.
- ENJOLRAS, B. (2005). «Économie sociale et solidaire et régimes de gouvernance», *RECMA*, vol. 296, p. 56-69.
- ETZIONI, A. (1988). «Humble decision making», *Harvard Business Review*, vol. 67, n° 4, p. 122.
- GAGNON, A.G. (1984). *Quebec: State and Society*, Londres, Methuen.
- GARCIA, C. (2009). *Comment la privatisation d'Hydro-Québec permettrait-elle d'enrichir les citoyens québécois?*, Montréal, Les cahiers de l'Institut économique de Montréal.
- GOMEZ, P.-Y. (1996). *Le gouvernement de l'entreprise: modèles économiques et pratiques de gestion*, Paris, InterÉditions.
- HAFSI, T. (1984). *Entreprise publique et politique industrielle*, New York, McGraw-Hill.
- HAFSI, T. (1985). «The dynamics of government in business», *Interfaces*, vol. 15, n° 4, p. 62.
- HAFSI, T. et C. DEMERS (1989). *Le changement radical dans les organisations complexes: le cas d'Hydro-Québec*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur.
- HAFSI, T., M.N. KIGGUNDU et J.J. JORGENSEN (1987). «Strategic apex configurations in state-owned enterprises», *Academy of Management Review*, vol. 12, n° 4, p. 714-730.
- HAFSI, T. et C. KOENIG (1988). «The state-soe relationship: Some patterns», *Journal of Management Studies*, vol. 25, n° 3.
- HAFSI, T. et R. MOLZ (1997). «Evaluation and assessment of privatization outcomes: A conceptual model and empirical evidence», *Government and Policy*, vol. 15, n° 4, p. 481-495.
- HUSE, M. (2003). «Renewing management and governance: New paradigms of governance?», *Journal of Management and Governance*, vol. 7, n° 3, p. 211-221.
- JENSEN, M.C. et W.H. MECKLING (1976). «Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4, p. 305-360.
- JOBIN, C. (1978). *Les enjeux économiques de la nationalisation de l'électricité*, Montréal, Éditions coopératives Albert St-Martin.

- KAUFMAN, H. (1976). *Are Government Organizations Immortal?*, Washington, Brookings.
- KOENIG, C. (1997). «De l'État contrit à l'État stratège», *Management International*, vol. 1, n° 2, p. 13-20.
- LA PORTA, R., F. LÓPEZ-DE-SILANES et A. SHLEIFER (1999). «Corporate ownership around the world», *Journal of Finance*, vol. 54, n° 2, p. 471.
- LEPAGE, H. (1985). *Pourquoi la propriété*, Paris, Hachette.
- LÉVESQUE, R. (1984). «Ce navire amiral de l'économie québécoise», *Forces*, automne.
- LOCKE, J. (1992). *Traité du gouvernement civil*, trad. D. Mazel, Paris, Garnier-Flammarion, coll. «texte intégral».
- MACNEIL, I.R. (1980). *The New Social Contract: An Inquiry into Modern Contractual Relations*, New Haven, Yale University Press.
- MAOUI, G. et N. NEIERTZ (1995). *Entre ciel et terre: aéroports de Paris*, Paris, Le Cherche Midi.
- MONKS, R. et N. MINOW (1995). *Corporate Governance*, Cambridge, Blackwell.
- MOUSSEAU, N. (2009). *L'avenir du Québec passe par l'indépendance énergétique*, Québec, Éditions Multimondes.
- NEIERTZ, N. (1999). *La coordination des transports en France: de 1918 à nos jours*, Vincennes, Comité pour l'histoire économique et financière.
- NEWBERY, D.M. (2001). *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, Cambridge, MIT Press.
- NGUYEN, V., R. MAEDER, R. DEGEORGE, A. HYAFIL, M. LEBAS, F. LENGART, B. MAROIS, J.P. NIOCHE, D. PHAM, H. SOTOLOWY et G. TRÉPO (1997). *Corporate Governance: une synthèse de la littérature*, Paris, Les cahiers de recherche HEC, Groupe HEC.
- PARENTEAU, R. (1984). «Hydro-Québec et l'État», dans M. Couture (dir.), *Hydro-Québec: des premiers défis à l'aube de l'an 2000*, Montréal, Forces/Libre expression, p. 46-59.
- ROSS, S. (1973). «The economic theory of agency: The principal's problem», *American Economic Review*, vol. 63, n° 2, p. 134-139.
- SÉGUIN, F., T. HAFSI et C. DEMERS (2008). *Le management stratégique: de l'analyse à l'action*, Montréal, Les Éditions Transcontinental.
- SIMON, H.A. (1990). *Reason in Human Affairs*, Palo Alto, Stanford University Press.
- SIMON, H.A. (1991). «Bounded rationality and organizational learning», *Organization Science*, vol. 2, p. 125-134.
- SOULT, F. (2003). *EDF chronique d'un désastre inéluctable*, Paris, Calmann-Lévy.
- SUR, S. (2009). *For Whom the Firm Toils: A Thesis Investigating the Ownership, Board and Performance Linkages (Thesis)*, Montréal, Concordia University Management.
- THOMPSON, J.D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New York, McGraw-Hill.
- THUROW, L.C. (1980). *The Zero-Sum Society*, New York, Basic Books.
- THUROW, L.C. (1982). *What Kind of Industrial Policy? Democracy Project Report, No. 2*, Washington D.C.
- VANCE, S.C. (1983). *Corporate Leadership: Boards, Directors and Strategy*, New York, McGraw-Hill.

- WILLIAMSON, O.E. (1996). *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- WOODWARD, S.N. (1989). «From nationalisation to privatisation: The UK experience», dans T. Hafsi (dir.), *Strategy in State-Owned Enterprises*, Maryland Heights, JAI Press.
- WORLD BANK (2008). *World Investment Report*, Washington D.C., World Bank Publications.

Société d'État ? Pourquoi pas ?

Une société d'État peut être aussi performante qu'une entreprise privée, voire plus. Si la bureaucratie et le manque de vision reprochés aux organisations publiques sont une réalité, la généralisation n'est cependant pas justifiée. Le privé ne possède pas de pouvoirs magiques ! Les paramètres de gouvernance des secteurs privé et public diffèrent. Alors que le premier remplit ses rôles économique et social en mettant l'accent sur la maximisation des bénéfices pour ses actionnaires, le second doit conjuguer son éventuel objectif de rentabilité avec les objectifs sociaux légitimant son existence.

Hydro-Québec représente cette société exemplaire, au Canada et partout ailleurs dans le monde, qui réussit à performer malgré la turbulence du monde politique à laquelle elle est soumise. Les auteurs en dressent l'historique, depuis la « nationalisation » de 1962 jusqu'à la nomination en 2004 du PDG actuel, en s'attardant aux interactions entre l'État et l'entreprise. Ils la comparent ensuite à une douzaine d'entreprises publiques ou privées dans le domaine de l'électricité. Ainsi, ils dégagent les mécanismes essentiels au bon management, conclusions qui intéresseront vivement les responsables politiques, les gestionnaires d'État et les analystes économiques et financiers.

ROGER LANOUE agit comme expert en management stratégique, en énergie et en accessibilité d'eau potable auprès de groupes industriels, associatifs et universitaires à l'échelle internationale, après quelques décennies comme cadre supérieur chez Hydro-Québec; il collabore entre autres avec les Hautes Études commerciales de Montréal. Il est titulaire d'une maîtrise en administration publique de Cornell University.

TAÏEB HAFSI est professeur titulaire de la chaire Walter J. Somers de management stratégique international aux Hautes Études commerciales de Montréal. Il est titulaire d'une maîtrise en management de la Sloan School of Management du MIT, ainsi que d'un doctorat en administration des entreprises de la Harvard Business School.

