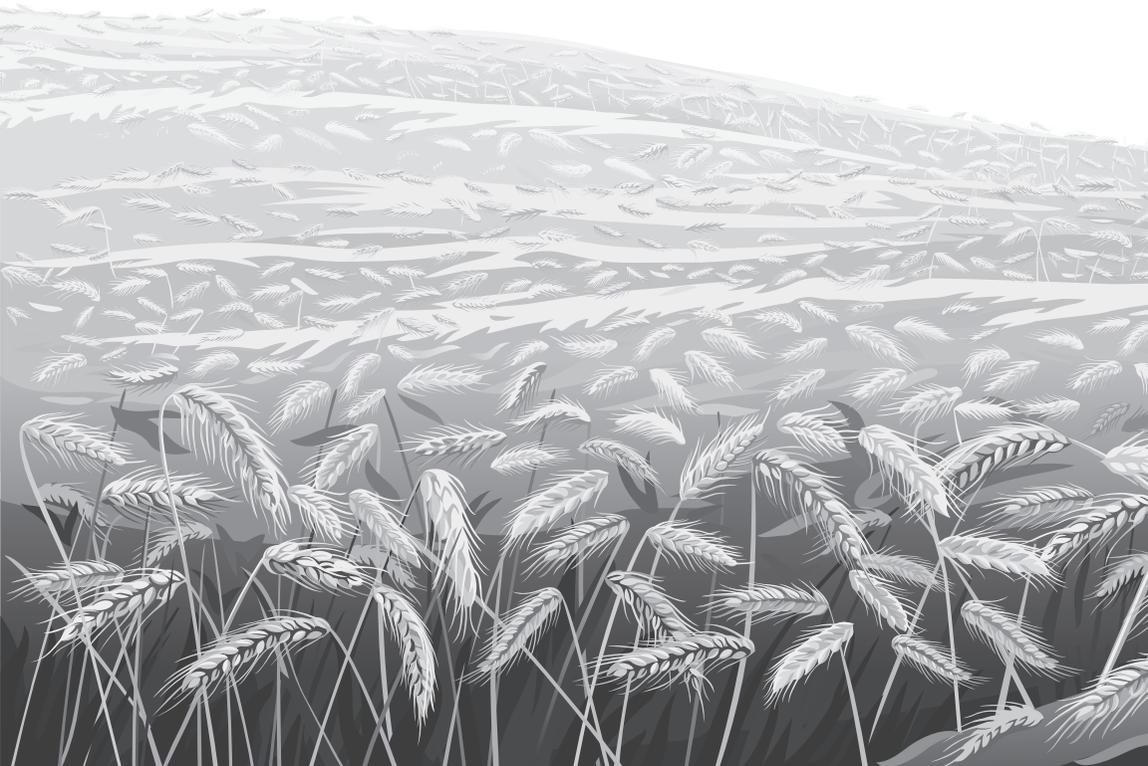


# Chapitre 1

## **Interface entre management du bien commun et politique**

*Les exemples d'Hydro-Québec et de La Poste en France*



L'un des piliers de la théorie des organisations est celui de la relation entre l'organisation et l'environnement dans lequel elle baigne. Même si le comportement de l'organisation n'est pas complètement déterminé par son environnement, il est considérablement influencé par celui-ci. Les caractéristiques de l'organisation, notamment ses ressources et ses dirigeants, interagissent avec celles de l'environnement pour déterminer les marges de manœuvre dont elle dispose et donc le degré d'autonomie de ses décisions.

Habituellement, l'environnement est conceptualisé par l'identification de ses composantes, plus particulièrement les acteurs et les forces qui le composent et leurs pouvoirs relatifs dans les circonstances de la prise de décision de l'organisation. Généralement, les acteurs et les forces principales sont classés en deux grands groupes :

1. ceux qui ont un effet direct sur les activités de l'organisation ;
2. ceux, plus généraux, qui ont un effet moins ciblé et diffus. Les premiers sont souvent désignés comme des « parties prenantes » (*stakeholders* en anglais).

Dans le cas des seconds, on parle plutôt de l'environnement général ou institutionnel, qui est souvent considéré comme la structure et les règles du jeu, dans lequel l'entreprise se trouve.

L'environnement général peut être économique, social et politique. Par exemple, sur le plan économique, on peut mentionner les caractéristiques de l'industrie (économies d'échelle, fragmentation, importance de l'innovation, etc.). Sur le plan institutionnel, on peut nommer les lois et les règlements, qui sont généralement bien identifiés. Il y a aussi les habitudes et les comportements qui se sont établis avec le temps et qui deviennent des normes. Finalement, il y a l'état d'esprit, ou la formation de l'esprit, auquel contribuent l'éducation des citoyens et la culture.

Les parties prenantes peuvent être nombreuses. La STM a recensé 68 groupes ou ensembles organisés qui tentent d'influencer ses décisions. Mais, en général, on répertorie une dizaine d'ensembles importants, parmi lesquels les plus influents sont les concurrents, les

clients, les propriétaires, les communautés touchées par les activités de l'entreprise et les organes de régulation des activités, comme les gouvernements.

Quand l'État est propriétaire de l'entreprise, il joue auprès d'elle des rôles importants. Il est certes propriétaire, mais il est également maître du jeu et travaille souvent à le réguler. Il peut aussi être client et représentant ou protecteur de communautés. L'État est alors la partie la plus importante de l'environnement de l'organisation, et les relations avec lui sont critiques.

Ces relations sont au cœur du management de l'entreprise d'État. Elles suivent, selon Hafsi et Kœnig (1988), un cycle constitué de trois périodes. Au cours de la première période, les relations entre l'entreprise et l'État sont organiques. L'entreprise est pratiquement une partie de l'État. Ses gestionnaires sont très proches des administrateurs de l'État et coopèrent avec eux pour concilier leurs objectifs respectifs. Les relations sont étroites et la coopération relativement riche. Il est cependant clair que les objectifs et les préoccupations de l'État et des politiciens prennent le pas sur ceux de l'entreprise et de ses gestionnaires. La deuxième période commence lorsque les activités de l'entreprise se développent et que son noyau technologique se constitue. Dans leurs efforts pour protéger le fonctionnement de ce noyau, les gestionnaires entrent alors souvent en conflit avec les représentants de l'État, administrateurs et politiciens. Ces désaccords prennent de l'importance avec le temps, mais ils sont coûteux pour les deux parties. La tendance naturelle est à les éviter. La dynamique du conflit mène soit vers la négation de la capacité de l'entreprise à s'autogérer et à sa reprise en main par l'État, soit à une évolution progressive de celle-ci vers une grande autonomie.

C'est cette dynamique organisationnelle fondamentale qui explique aussi l'évolution vers la privatisation ou vers des relations contractualisées. Lorsque l'entreprise doit, pour toutes sortes de raisons, demeurer propriété de l'État, celui-ci négocie avec ses dirigeants des résultats à atteindre, puis laisse l'entreprise relativement libre d'agir, sous la supervision normale de son conseil d'administration (CA). Cette formalisation de l'autonomie n'a cependant pas réglé

l'ambiguïté des rapports de l'entreprise avec l'État. Les dirigeants sont formellement nommés par le CA, mais c'est le gouvernement qui confirme la décision. Comme les dirigeants peuvent être congédiés à tout moment, ils doivent constamment se soucier des préoccupations de l'État. Ainsi, ils se retrouvent souvent face à des situations de management où ils doivent prendre en compte implicitement les préoccupations politiques gouvernementales (Vernon, 1984).

Si on accepte l'idée que les entreprises d'État ont la charge du bien public, les situations politisées favorisent les intérêts de chaque partie prenante, de manière distincte. Elles mettent en cause la capacité de ces entreprises à privilégier le bien public et peuvent dans certains cas amener des dégradations et des dérives qui le défavorisent ou même le détruisent.

Comment gérer cette interface entre le management et la politique? Les dirigeants des entreprises d'État doivent être créatifs pour protéger l'entreprise des interventions dommageables, tout en donnant satisfaction au gouvernement. Voyons quelques exemples.

## 1.1 Hydro-Québec (HQ)

Dans leur livre *Société d'État? Pourquoi pas!*, Lanoué et Hafsi (2010) décrivent les défis de la gestion d'Hydro-Québec, l'entreprise d'électricité de la province canadienne du Québec. Entreprise massive par ses investissements dans la province, par ses effets sur l'emploi et par l'importance économique et sociale des services qu'elle fournit, elle ne peut échapper à la tentation des politiciens de l'utiliser comme outil de développement national, voire régional, et de promotion partisane.

Dans une telle situation, les gestionnaires sont à la fois tenus à une performance économique comparable à celle des plus grands joueurs et à une performance sociale louable. Ainsi, ils ne peuvent pas se dérober au moment de répondre aux demandes des politiciens et, en général, des parties prenantes légitimes. Cette double contrainte est souvent à la source de situations particulièrement difficiles, dans lesquelles le gestionnaire est tiraillé entre des exigences apparemment incompatibles.

Les modes de gouvernance peuvent parfois faciliter la résolution des difficultés de management et, dans d'autres cas, ils peuvent les aggraver. Par exemple, dans une première phase de la vie d'HQ, le législateur soucieux d'éviter des comportements politisés<sup>1</sup> a décidé que l'entreprise serait dirigée par une « commission » dont les membres étaient nommés pour 10 ans. Ce mandat, qui ne pouvait être remis en cause sans raison impérative ou faute grave, permettait aux commissaires de résister aux politiciens, qui étaient généralement en poste pendant quatre ans. Ils étaient cependant tenus de respecter l'objectif de « fournir de l'électricité aux Québécois, au tarif le plus bas compatible avec une saine gestion ». Le management par des commissaires autonomes, qui ne se coordonnaient, pas posait problème. Toutefois, la croissance étant forte, et l'entreprise florissante, la situation était acceptable.

En 1978, le gouvernement du Québec décide de « moderniser » la gouvernance d'HQ en créant un CA devant lequel les gestionnaires étaient responsables. Le CA nommait aussi le président de l'entreprise et l'évaluait. Le changement représentait en fait une réduction considérable des marges de manœuvre des gestionnaires. D'abord, le gouvernement pouvait changer les membres du CA à loisir. Ensuite, les gestionnaires pouvaient être changés par le CA à loisir également. La capacité des dirigeants à résister à l'État était de ce fait sensiblement réduite. Seules la technologie, les normes en matière de management public et la pression populaire pouvaient empêcher le gouvernement de se transformer en dirigeant à distance.

Le grand changement mené par Guy Coulombe<sup>2</sup> à partir de 1981 montrait que le gouvernement pouvait à tout moment reprendre les choses en main. Tout de même, un gouvernement raisonnable a besoin d'une entreprise d'électricité bien gérée. Il fallait donc une gouvernance qui permette de réconcilier constamment la performance

---

1. Avant la nationalisation des sociétés d'électricité au profit d'HQ, l'entreprise était totalement sous l'emprise du premier ministre Maurice Duplessis. Comme le dit Joseph Bourbeau, président du CA en 1981 : « L'emprise du gouvernement est forte, les entrepreneurs sont choisis par lui et exécutent les projets pour le compte d'HQ [...] » (cité par Lanoue et Hafsi, 2010 : p. 59).

2. Guy Coulombe avait été secrétaire du gouvernement, la position la plus élevée dans la fonction publique du Québec, avant d'être nommé président d'HQ.

économique avec la sensibilité à la société et au gouvernement. Selon Lanoue et Hafsi<sup>3</sup> (2010 : p. 180), la gouvernance d'HQ a été le résultat d'un long apprentissage : « L'expérience d'HQ 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 [...] Les personnes en agissant donnent un sens à la loi [...] C'est pourquoi cette expérience est précieuse [...] la gouvernance que les dirigeants de l'entreprise, les politiciens et leurs collaborateurs ont construite au cours du temps est [...] un patrimoine, au même titre que la construction des barrages et la maîtrise technologique. »

En 2019, le gouvernement intervient peu. Cela ne l'empêche pas d'exprimer des vœux, de louer ou de critiquer Hydro-Québec publiquement. Et HQ n'ignore jamais ces préoccupations et ces critiques, jugeant quand il est approprié de les satisfaire et quand on peut y opposer des arguments. Les relations ont été purgées de leur contenu émotif et de la méfiance que génèrent les visées partisans. Cela permet aux gestionnaires d'accepter cette double responsabilité économique et sociale, sans que l'une ne soit considérée comme une raison de négliger l'autre.

Cet exemple nous ramène à l'idée que le management des entreprises publiques est un exercice délicat où l'équilibre entre le social et l'économique fluctue constamment, même si à long terme les deux types d'objectifs, sociaux et économiques, doivent être atteints. Cette idée révèle que les contradictions entre objectifs ne sont pas impossibles à résoudre, si on prend en compte la dimension du temps. On a sans doute du mal à réconcilier des objectifs divergents de manière simultanée, mais on peut le faire de manière séquentielle. Cela ne concerne pas seulement les objectifs sociaux et économiques. Dans la gestion de toute entreprise, cette situation de réconciliation entre objectifs pose souvent des problèmes. Par exemple, on ne peut pas récompenser tous ceux qui le méritent en même temps. Mais on peut les récompenser tous, si on le fait sur une période plus longue.

---

3. Lanoue, R., et T. Hafsi. 2010. *Société d'État? Pourquoi pas!* Québec : Presses Universitaires du Québec.