

# La gouvernance des entreprises d'État : surmonter les défis de l'interface entre management et politique

---

Par Taïeb Hafsi

Journée d'étude du CNESE

Algérie

Juillet 2021

# Principes de gouvernance

Le Rôle du Conseil d'Administration

# Éléments de Gouvernance (théorie de l'agence)

1. Il y a problème de gouvernance lorsqu'il y a séparation entre :
  1. Principaux (e.g., Propriétaires; assureur) d'un côté
  2. Agents (e.g., Gestionnaires; assuré) de l'autre
2. Les problèmes de gouvernance viennent de l'asymétrie d'information entre ces deux groupes d'acteurs
3. Il y a problème lorsque les agents utilisent leur meilleure information pour servir leurs intérêts en négligeant celui du principal
4. On dit alors qu'il y a opportunisme

# PROBLÈME D'AGENCE 2

- Il peut y avoir le même problème d'agence ou de gouvernance lorsqu'il y a déséquilibre entre les principaux
- Un groupe de principaux majoritaire peut prendre ou faire prendre des décisions qui lui sont favorables, au détriment des principaux minoritaires
- Cela est aussi dû à l'asymétrie d'information et entraîne aussi de l'opportunisme

# Éléments de Gouvernance

- Lorsqu'il y a un problème de gouvernance deux dangers sont souvent mentionnés
  1. La sélection adverse: lorsque l'asymétrie d'information amène des décisions défavorables (traiter de la même manière tous les gestionnaires, peut nous amener seulement les gestionnaires les moins performants)
  2. L'aléa moral: lorsque l'agent prend des risques dont les conséquences sont délibérément transférés au principal

# Régler les Problèmes de Gouvernance

- On considère qu'il y a deux grandes façons de régler les problèmes de gouvernance:
  1. Choisir une rémunération appropriée de l'agent qui l'incite à mieux servir le principal
  2. Créer un organisme de surveillance, appelée le Conseil d'administration
  3. Ces deux mécanismes ont un coût qui est appelé le coût d'agence (ce que ça coûte de confier à un agent les intérêts d'un principal)

# Rôles du CA

- Ainsi donc le CA est un mécanisme de monitoring et de contrôle. C'est le rôle original.
- On considère cependant que le CA, lorsqu'il est constitué de personnes de qualité peut aussi fournir des conseils stratégiques précieux

# Assurer le monitoring et le contrôle

- Pour les membres du CA, assurer monitoring et contrôle suppose:
  - Une bonne connaissance du langage de la gestion, notamment des aspects financiers et comptables
  - Une bonne connaissance des règles dans lesquels fonctionne l'entreprise, notamment des lois et règlements et des normes applicables
  - Une bonne connaissance du métier
  - Une neutralité face aux principaux, s'ils sont nombreux, de façon à les traiter de manière juste
- Le principe de base est que le membre du CA doit considérer d'abord l'intérêt de l'entreprise. C'est ainsi qu'on rend le meilleur service à l'actionnaire



# Rôles stratégiques

- Un bon CA peut aussi donner de bons conseils stratégiques. Pour cela, il est préférable que :
  1. l'expérience fonctionnelle et générale de l'administrateur soit pertinente
  2. les caractéristiques des administrateurs soient diversifiées (genre, origines sociales, expériences, éducation, etc.)

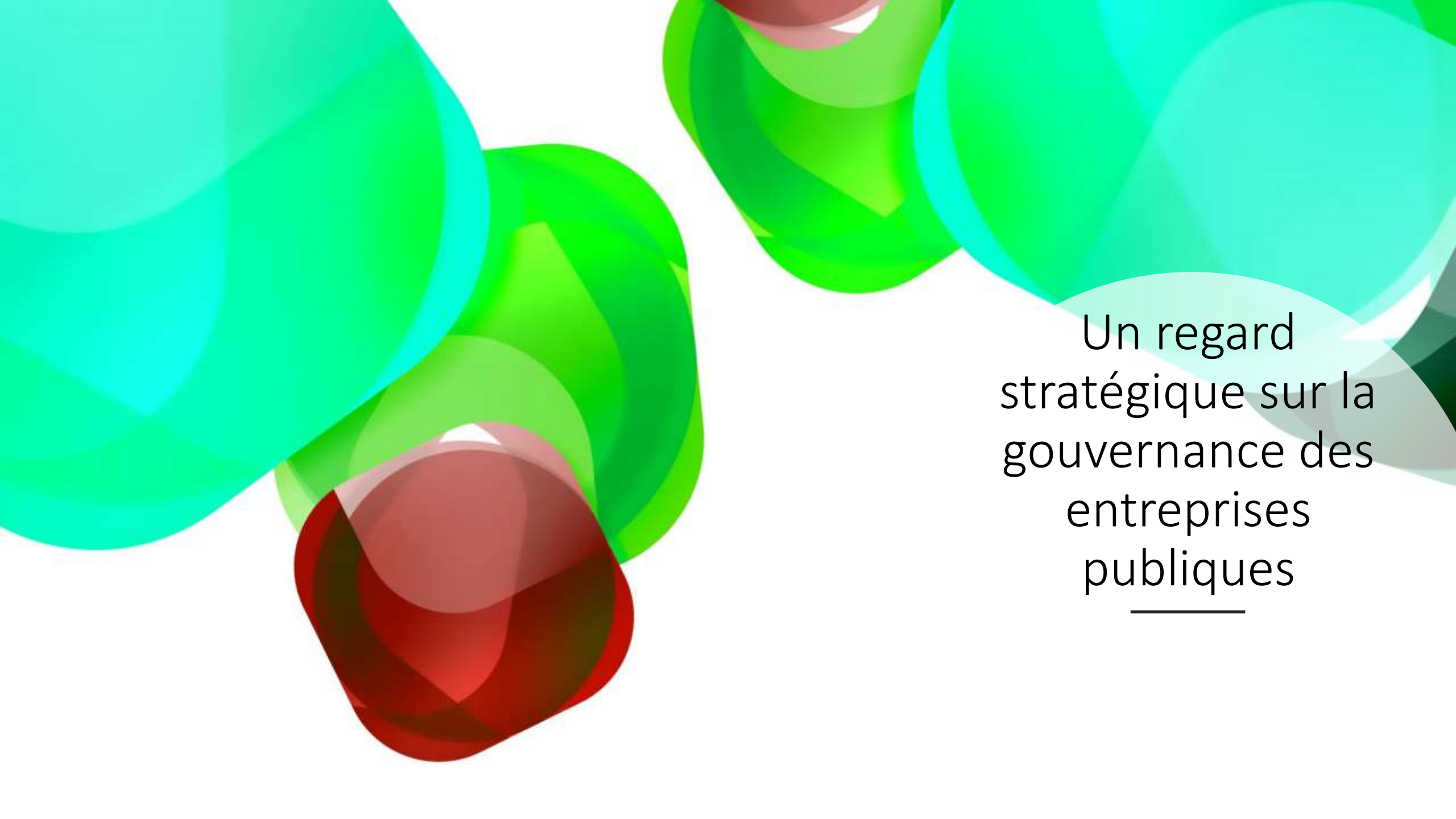
# La gouvernance d'un pays

1. Pour un pays, On peut considérer que le propriétaire est la population et le gestionnaire l'État. Le problème particulièrement complexe peut être compris en considérant les deux parties de l'équation de gouvernance.
2. D'une part se pose le problème de la définition de l'intérêt du propriétaire, puisque les intérêts dans un pays sont très différenciés, et
3. d'autre part celui de concevoir les mécanismes qui permettent de garder honnêtes les multiples personnes en position de pouvoir à tous les niveaux.
4. Pour un pays, on peut alors parler de gouvernance distribuée. A chaque niveau, dans chaque région, il doit y avoir des mécanismes de gouvernance qui permettent de garder des rapports de confiance entre la population et ses représentants ou agents.

# Principe de gouvernance pour la gestion au niveau national

En général, on considère que le respect de certains principes facilite le contrôle et la confiance mutuelle. Ces principes sont au nombre de trois :

- a. La clarté et la transparence des actions-décisions entreprises par les agents et de leurs conséquences
- b. La reddition des comptes
- c. L'existence de contre-pouvoirs pour faciliter la sanction si nécessaire



Un regard  
stratégique sur la  
gouvernance des  
entreprises  
publiques

---

# Le caractère critique de l'environnement

1. Le terrain de nos activités a une importance cruciale
2. Source de bienfaits et de dangers
3. La stratégie est essentiellement une réponse à la nature de l'environnement compte-tenu des ressources disponibles
4. Pour les entreprises du secteur public, l'environnement est essentiellement l'État et la société
5. Les recherches ont montré que les rapports entre l'État et l'EE évoluent selon un cycle et que plus l'entreprise est mature et plus elle a besoin d'autonomie pour être performante

# L'histoire de la gouvernance

1. Après la deuxième guerre mondiale: Essentiellement un appendice du gouvernement
2. Années 1970: la nécessité de la performance qui doit mettre de l'avant un rapport contractuel entre l'État et l'EE
  1. Rapport Morrisson
  2. Rapport Nora
3. Les rapports et la réflexion n'ont pas mené à des changements radicaux
  1. Expérimenter
  2. Surmonter les questions de pouvoir et d'expédience. Les politiciens abandonnent difficilement le contrôle d'un instrument utile
  3. Il a fallu attendre des pressions considérables sur la performance qui ne sont venus qu'avec les années 1980 et 1990

# La nature du problème

## 1. Pour l'État

1. Ne rester responsable que de ce qu'on contrôle. Selon la théorie du cycle, ce n'est vrai que dans deux cas, lorsque les activités sont naissantes (donc peu profitables) ou déclinantes (il faut organiser la retraite sociale).
2. Au bout du compte, à l'exception des activités en déclin ou en forte croissance, penser à la privatisation, pour continuer à jouer un rôle moteur là où ça compte !

## 2. Pour l'entreprise d'État

1. Les rôles social et économique sont indissociables
2. Ces rôles mettent les dirigeants de l'EE dans un 'interface agité entre management et politique

## 3. Pour éviter la dégradation de la performance sociale et économique il faut trouver des formules organisationnelles et de gouvernance appropriées

# Formules organisationnelles et de gouvernance

- La première formule a été essentiellement contractuelle
- Mais...
- On a découvert que cela n'empêchait pas l'intervention de l'État, ni les dérives opportunistes des gestionnaires
- Il faut donc considérer au moins trois choses:
  - Les règles formelles (le contrat)
  - Les règles informelles qui viennent de l'apprentissage historique
  - Le choix des dirigeants



# Règles formelles

## 1. Pour éviter l'opportunisme des gestionnaires

1. Règles contractuelles simples et raisonnables, négociées et acceptées par les gestionnaires
  1. Règles de performance économique
  2. Règles de service public rémunéré par l'État
2. Transparence
  1. Comptes publics pour les employés, le CA et le grand public
  2. Composition diversifiée du CA
3. Benchmarking pour apprécier la performance sociale et économique

## 2. Pour éviter l'opportunisme des responsables politiques


1. Transparence (tout doit être public)
2. Le CA doit être autonome et diversifié
3. Aucune demande informelle et rémunération de toute demande qui sort du cadre d'activité normal de l'EE

# Règles informelles et normes

1. La gouvernance est aussi un patrimoine
  1. On apprend comment réconcilier social et économique par l'expérimentation
  2. Les apprentissages doivent être explicités lorsque possible
  3. Les pièges à éviter doivent aussi être identifiés
  4. Le parlement joue un rôle régulateur
2. La performance est toujours relative. Donc, les meilleures pratiques et le benchmarking doivent être des guides pour la découverte des chemins à suivre
3. Les gestionnaires protègent l'intégrité de l'entreprise, tandis que l'État protège les intérêts de la nation. Le dialogue entre les deux doit être régulier et public

# Le choix des dirigeants

1. Le secteur public est à propos du bien commun
  1. Dans le secteur public, il est difficile d'identifier un principal. Il y a trop de principaux et donc aucun principal légitime pour agir sur l'EE
  2. Le bien commun n'appartient souvent à personne. Tout le monde veut en bénéficier, mais personne ne prend la charge de le maintenir et de le protéger
  3. Le corollaire du bien commun est la coopération et la volonté de travailler sincèrement avec les autres
2. D'où l'importance des personnes qui dirigent
  1. La motivation pour le maintien du bien commun est essentielle
  2. Une capacité à trouver des satisfactions intrinsèques est cruciale. Le secteur public apporte peu d'applaudissements et de satisfaction extrinsèques
  3. Se tenir loin des motivations économiques, mais protéger les gestionnaires des tentations économiques en fournissant sécurité, rémunération raisonnable et reconnaissance sociale



Quelques  
exemples

---

# Quatre situations exemplaires

1. Hydro-Québec
2. La Poste
3. La Société de transport de Montréal
4. La Société Radio-Canada

# Hydro-Québec: construire le Québec

- Depuis la nationalisation de l'électricité au début des années 1960
- HQ a été le moteur du développement économique et industrielle du Québec
  - Convaincre les fournisseurs à s'établir au Québec
  - Encourager les investissements et construire l'infrastructure hydro-électrique
  - Développer les activités internationales
  - Assurer le développement régional
  - Créer des emplois de qualité
  - Développer la technologie
- HQ a aussi été parmi les entreprises d'électricité et les entreprises d'État les plus performantes au plan technique et économique au monde.

# Le patrimoine de gouvernance

- A travers une histoire de relations perturbées avec l'État, HQ a construit une gouvernance unique qui en a fait:
  1. L'éducation de tous les acteurs, gestionnaires et politiciens, sur comment réconcilier économie et société
  2. Développé ses rapports avec le public, protégeant les plus démunis, mais aussi sa capacité à répondre aux besoins socio-économique du Québec
  3. Exploré et formaliser les mécanismes de transparence, notamment en aidant au développement de mécanismes qui permettaient un contrôle satisfaisant de ses activités
  4. L'apprentissage en matière de gouvernance est un patrimoine considérable qui s'est diffusé à l'ensemble du secteur public et de la société.

# Yves Devlin et La STM

1. 14<sup>ème</sup> entreprise du Québec
2. 9000 employés
3. Budget: 1.1 milliard \$ (2011)
4. Valeur de remplacement actifs: 14,5 G\$
5. Deux grandes catégories de services
  1. 1680 Autobus: 209 lignes/20 de nuit
  2. Métro: 759 trains, quatre lignes

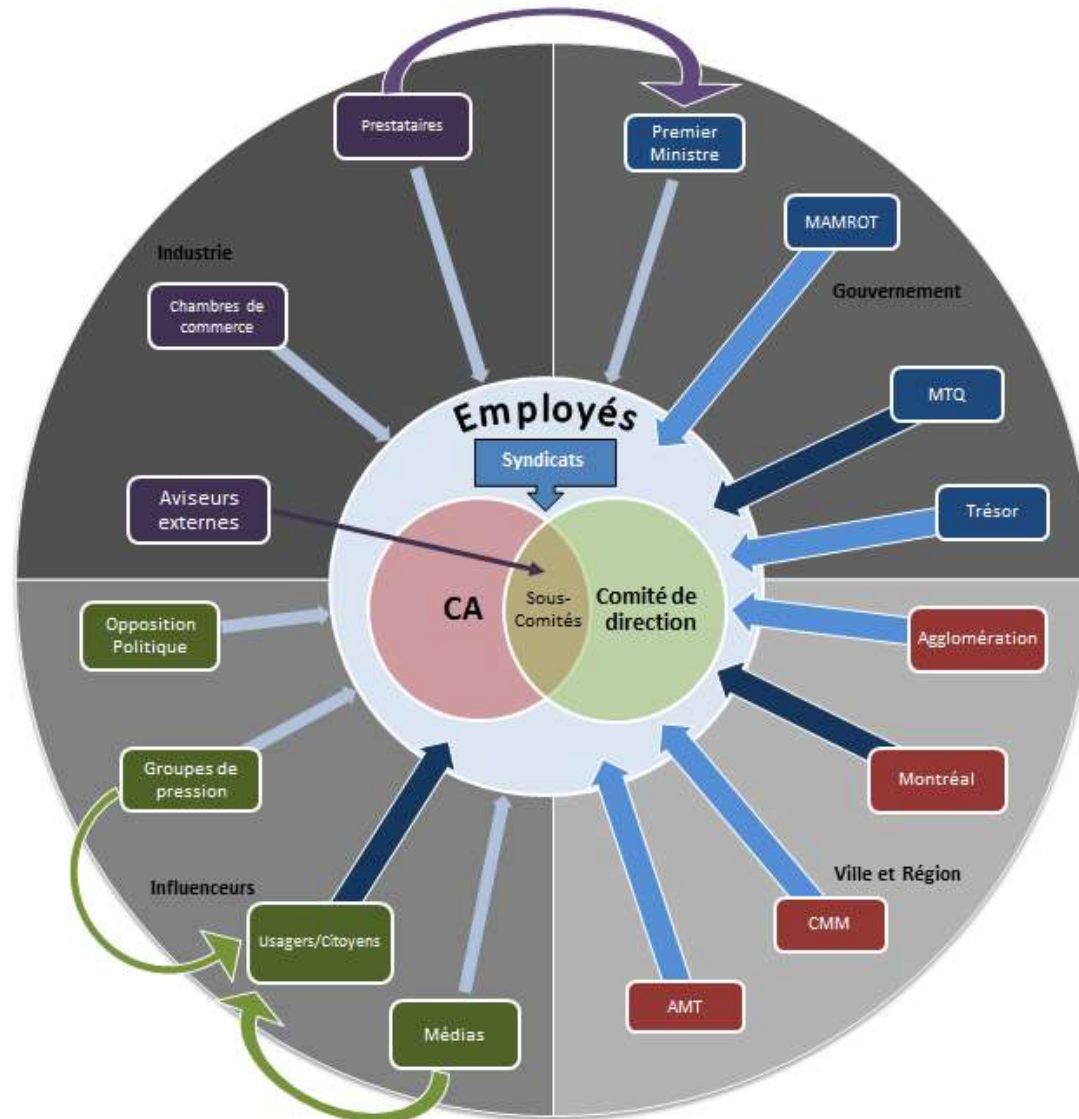


# La STM

## Amélioration spectaculaire de la performance

- Fin des années 1990: Situation très difficile et image dégradée
- Dix ans plus tard
  - Meilleure entreprise de transport en commun en Amérique du Nord (APTA)
  - Entreprise la plus efficiente du monde (Imperial college de Londres)

# PARTIES PRENANTES ?



# Jean-Paul Bailly et La Poste

- En 2000
- JPB DG de la RATP est nommé Président de La Poste
- La poste: une entreprise menacée
  - Le courrier a des concurrents agressifs et perd du terrain
  - Le colis n'est pas rentable et menacé de toutes parts
  - Le CCP est mourant
- En 2010
  - La Poste domine dans tous ses secteurs d'activité
  - La première organisation postale en Europe
    - Une grande banque éthique

# Les trois S et la gestion des parties prenantes


- SENS: Savoir où on va !
- SOUTIEN: fournir les ressources et l'accompagnement qui permettent la performance
- SUIVI: Respect, supervision et feedback

# Sylvain Lafrance et la transformation de RC

- 2005
- Une organisation de vedettes
- Chacune jalouse de ses réalisations et...
- Méprisant le travail des autres
- E.G.: la radio et la TV ont peu de respect les unes pour les autres
  
- COMMENT CHANGER CELA EN INTÉGRANT TOUS LES SYSTÈMES ET FAIRE COOPÉRER TOUT LE MONDE ?
- GRANDES MENACES PAR LA CONCURRENCE ET LA RÉTICENCE DU GOUVERNEMENT À CONTINUER À SOUTENIR

# Radio-Canada 2011: une organisation modèle

- Complètement intégrée et coopération entre
  - Radio
  - TV
  - Média électronique
- Capacité concurrentielle forte
- Une nouvelle organisation
- Une nouvelle identité



Quelques  
recommandations  
générales

---

# Recommandations inspirées par l'expérience

1. La clarté de la direction: on ne peut converger si on ne sait pas où on va
2. Une structure organisationnelles qui permette l'agilité
3. Mettre l'accent sur la coopération
4. Innover au plan organisationnel
5. Mettre la performance au cœur de l'action avec des objectifs ambitieux
6. Valoriser l'excellence et le mérite
7. Valoriser un comportement modeste et dédié à l'organisation, au bien commun
8. Mettre en valeur les autres
9. Bienveillance et civilité
10. Communication précise et vivante
11. Importance du temps et de la patience