



Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

La référence pour comprendre l'action publique

ENTREPRISE PUBLIQUE

Luc Bernier, Professeur titulaire
École nationale d'administration publique
luc.bernier@enap.ca

Une entreprise publique est une organisation hybride. C'est un organisme public qui doit mettre en œuvre des politiques publiques et qui, en même temps, réalise des opérations de nature commerciale en vendant des biens et des services. Les politiques à mettre en œuvre sont, par exemple, celles du développement économique régional, de la mise en valeur de ressources naturelles ou du contrôle de secteurs, comme celui des loteries, ou encore des objectifs de développement durable et de responsabilité sociale. C'est normalement le type d'organisme public dont le fonctionnement est le plus proche de celui du secteur privé en raison de ses activités commerciales qui distinguent l'entreprise publique des autres types d'organisations du secteur public où, traditionnellement, on s'occupe de biens publics.

Le nom d'entreprise publique vient justement de cette combinaison entre un fonctionnement d'entreprise au jour le jour et la poursuite d'objectifs publics sur le plan stratégique. Mais les dénominations varient, les Européens emploient le terme « entreprise publique » et, au Québec, c'est « société d'État » qui est fréquemment utilisé. En anglais, l'expression consacrée est *state-owned enterprise*, mais celle de *crown corporations* est aussi populaire au Canada.

Ce genre d'entreprise échappe en partie aux règles du marché en pouvant réaliser des interventions contre-cycliques dans l'économie. Ses dirigeants sont habituellement choisis pour des mandats d'environ cinq ans et ne sont pas soumis à la tyrannie des résultats trimestriels. Sous la tutelle d'un ministre, une entreprise publique a la forme de toute entreprise avec un conseil d'administration et une haute direction autonome par rapport aux activités du ministère concerné. Comme pour d'autres organismes autonomes dans le secteur public, cette forme d'organisation est choisie lorsque les activités quotidiennes à effectuer peuvent l'être sans contrôle fréquent des instances politiques.

Selon les pays et les époques, des secteurs importants des économies ont été confiés à ce type d'entreprise. Les entreprises publiques existent depuis longtemps. Les tapisseries des Gobelins, par exemple, étaient produites au XVII^e siècle par une entreprise publique. Mais leur véritable essor a eu lieu après la guerre de 1914-1918. En Europe, la poste, l'énergie, les chemins de fer, le secteur minier, les services téléphoniques, la production automobile sont devenus au fil des nationalisations des domaines d'intervention directe de l'État dans l'économie, et ce, généralement par pragmatisme. Elles ont eu, au Canada, une importance majeure dans le développement économique alors que la géographie et la faible capacité de réguler les activités du secteur privé ont fait en sorte que les États fédéral et provinciaux ont créé beaucoup de ce type d'entreprise (Laux et Molot, 1988). Au Québec, deux entreprises publiques ont été considérées comme les transformations les plus réussies à la suite de la Révolution tranquille : Hydro-Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec (McRoberts, 1993). Compte tenu de la crise économique, de 2008-2009, les entreprises publiques ont connu un regain de popularité alors que les gouvernements dans plusieurs pays ont nationalisé les banques et les producteurs automobiles connaissant des difficultés financières.

ENTREPRISE PUBLIQUE

Pendant longtemps, la difficulté qu'avaient les gouvernements de contrôler ces entreprises publiques a été déplorée. Cette difficulté, qui est en fait liée à un moment du cycle de vie de l'entreprise dont il est question plus loin, a été l'une des deux grandes raisons qui ont légitimé, aux yeux de plusieurs, la privatisation de ces entreprises. L'autre grande raison est qu'il a été estimé que leur performance, en particulier économique, était en deçà de ce qu'elle pouvait être et que ces entreprises, une fois privatisées, seraient plus efficaces.

Concernant leur performance, il faut noter que si certaines ont été des gouffres financiers, d'autres ont permis à leur gouvernement de recevoir des revenus importants tout en réalisant leurs autres objectifs mentionnés. La recherche sur les causes de leur performance pousse à croire que celle-ci dépend davantage de la qualité de leur équipe de gestion, des objectifs qui leur sont assignés et de leur domaine d'activité et moins de qui en est propriétaire (Aharoni, 1986). Très souvent, l'effet du changement de propriété que constitue une privatisation a été temporaire et est lié aux transformations faites avant la mise en vente (Bernier et Hafsi, 2005). De plus, les privatisations peuvent entraîner des coûts sociaux majeurs souvent négligés (Florio, 2004).

Pour revenir au contrôle ou à l'absence de celui-ci, il faut souligner les travaux de Hafsi (1989) et de ses collaborateurs. Selon ces derniers, le manque de contrôle ne touche qu'une étape dans le cycle des relations entre l'État et une entreprise publique. Autour de la création d'une telle entreprise, les gestionnaires au sein du gouvernement et à la tête de la nouvelle entreprise collaborent. Ils ont souvent conçu l'entreprise ensemble. Puis, peu à peu les nécessités de l'activité principale de l'entreprise poussent ses dirigeants à organiser celle-ci en fonction de la logique du secteur d'activité. Cette évolution peut engendrer une période de confrontation. Si l'entreprise publique détient les ressources nécessaires, en particulier une autonomie financière que lui permettent ses activités commerciales, il est possible qu'elle devienne relativement indépendante du gouvernement. Il s'agit alors d'organiser sa gouvernance, ce qui est l'objet d'une autre définition de ce dictionnaire.

Bibliographie

- Aharoni, Y. (1986). *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, Ballinger.
- Bernier, L. et T. Hafsi (2005). « De l'usage fait des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie », dans F. Lacasse et P.-É. Verrier (dir.), *30 ans de réforme de l'État*, Paris, Dunod, p. 41-54.
- Florio, M. (2004). *The Great Divesture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations*, Cambridge, MIT Press.
- Hafsi, T. (dir.) (1989). *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, Greenwich, JAI Press.
- Laux, J. K. et M. A. Molot (1988). *State Capitalism in Canada*, Ithaca, Cornell University Press.
- McRoberts, K. (1993). *Quebec: Social Change and Political Crisis*, 3^e éd., Toronto, McClelland et Stewart.

REPRODUCTION La reproduction totale ou partielle des définitions du *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

POUR CITER Bernier, L. (2012). « Entreprise publique », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca

INFORMATION Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca

DÉPÔT LÉGAL Bibliothèque et Archives Canada, 2012 | ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)