



**Le Dictionnaire encyclopédique
de l'administration publique**

La référence pour comprendre l'action publique

GOVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

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

La définition la plus brève qui puisse être donnée à la gouvernance est celle disant qu'il s'agit de l'art de gouverner. Le mot existait en vieux français, mais est tombé en désuétude pour revenir à la mode au cours des deux dernières décennies, parce qu'il était utilisé en anglais. Dans le sens qui lui est donné ici, la gouvernance sociale est celle qui traite du lien entre l'État et les parties prenantes sur un enjeu de société. Alors que l'État n'a pas ou n'a plus la légitimité nécessaire pour décider seul de l'intérêt général, différents mécanismes de consultation ont été développés pour tenir compte du point de vue des parties prenantes. Aussi appelée gouvernance corporative ou d'entreprise, elle désigne, dans les secteurs tant public que privé, la manière dont sont organisées, au sommet des entreprises, les relations entre les différents acteurs impliqués. Dans le cas présent, la définition porte sur la gouvernance des entreprises publiques.

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

La question de gouvernance d'une entreprise publique réfère à un ensemble complexe de lois et règlements, de mécanismes, de normes et coutumes et de processus qui permettent de la gouverner (Lynn, Heinrich et Hill, 2000). Plus précisément, il s'agit des relations entre la haute direction d'une entreprise publique, son conseil d'administration et l'environnement institutionnel de cette entreprise relativement autonome, et non pas les directions de ministères dont les relations concernent le ministre dit de tutelle et parfois le premier ministre et les sous-ministres ainsi que les organismes centraux chargés des entreprises publiques au ministère des Finances ou au Secrétariat du Conseil du trésor selon les gouvernements. Les entreprises publiques doivent aussi comparaître devant les commissions parlementaires de leur domaine d'activité.

La gouvernance des entreprises publiques a ceci de particulier : il y a un actionnaire unique qui est le gouvernement. Une entreprise publique a un ministre de tutelle qui est l'interlocuteur privilégié de ses dirigeants. Il n'y aurait donc pas de nécessité à ce que les diverses parties prenantes prennent part à sa gouvernance pour représenter des groupes d'acteurs de la société. Les gouvernements ont toutefois jugé nécessaire ou utile que des représentants de divers milieux touchés par

GOVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

les activités de l'entreprise publique y siègent pour que sa gouvernance prenne en compte leurs points de vue. C'est ainsi qu'historiquement, au conseil de la Caisse de dépôt et placement du Québec, il y a eu des représentants du Mouvement Desjardins¹ et d'une grande centrale syndicale en plus du président de la Régie des rentes du Québec.

Outre le cas des entreprises de Conrad Black dont il est question plus loin, certains scandales dans les grandes entreprises privées (Enron, Worldcom), mais aussi des difficultés, par exemple à la Caisse de dépôt et placement ou à la Société des alcools du Québec, ont poussé les gouvernements à repenser la gouvernance de ces entreprises. Au Québec, le gouvernement a adopté une loi en 2006 qui visait à uniformiser les pratiques des sociétés d'État. Cette loi prévoyait que désormais la moitié des membres du conseil d'administration devaient être des femmes. Il y a eu, entre autres, uniformisation de l'existence de trois comités au sein des conseils d'administration : un comité de gouvernance et d'éthique, un comité de vérification et un comité de ressources humaines. L'existence de ces trois comités est devenue une façon de rendre les conseils moins passifs que par le passé et de s'assurer qu'ils sont capables de débattre des enjeux qui méritent leur attention sans que les anciens comités exécutifs maintenant abolis contrôlent les discussions au conseil d'administration. Le pouvoir formel des conseils d'administration et surtout de leur président a aussi été accru. Ce mouvement n'est pas unique au Québec, le gouvernement canadien a tout autant révisé le cadre de gouvernance de ses entreprises publiques.

Dans le cas des entreprises publiques, l'une des questions qui se posent est celle de l'indépendance des administrateurs. Comme il a été précisé précédemment, traditionnellement, des représentants de parties prenantes sont désignés sur les conseils d'administration. Dans la foulée des scandales dans le secteur privé, comme celui qui a mené à l'emprisonnement de Conrad Black où le conseil d'administration n'avait pas correctement veillé à l'intérêt des actionnaires, il a été jugé nécessaire que les membres des conseils d'administration soient indépendants de la haute direction de l'entreprise. CalPERS, le grand fonds de retraite californien, en a fait une condition de ses investissements dans des entreprises. Le rapport Day au Canada a aussi poussé pour une réforme similaire.

Parmi les défis à relever pour les entreprises publiques, il y a celui de la mise en œuvre des principes de gouvernance. Le gouvernement peut vouloir appliquer les règles qu'il s'est données, mais il peut aussi les dévier en nommant aux conseils d'administration des administrateurs qui doivent leur nomination à leur affiliation partisane plutôt qu'à leurs compétences. La nomination des membres du conseil devrait être faite en fonction de grilles de compétences préparées par le conseil qui connaît ses besoins particuliers et qui peut ainsi conseiller le gouvernement qui nomme les membres des conseils. Il faudra aussi voir comment, à l'avenir, les présidents-directeurs généraux de ces entreprises seront choisis. Il est possible que les gouvernements soient portés là aussi à choisir des candidats sans respecter les règles qu'ils se sont données.

¹ Le Mouvement Desjardins est un groupe financier qui s'est d'abord développé au Québec, mais qui offre maintenant des services bancaires et d'autres services, notamment des fonds fiduciaires, de l'assurance et du courtage à travers le Canada.

Bibliographie

Lynn, L. E. Jr., C. J. Heinrich et C. J. Hill (2000). « Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects », *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. 10, n° 2, p. 233-261.

Ministère des Finances (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*, www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/Moderniser_GouvernanceEtat.pdf (page consultée en mai 2011).

Secrétariat du Conseil du Trésor (2005). *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens : examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/gfcc-cgse-fra.pdf (page consultée en mai 2011).

Simard, L., A. Dupuis et L. Bernier (2006). « Entreprises publiques et intérêt général à l'heure de la gouvernance », *Administration publique du Canada*, vol. 49, n° 3, p. 308-333.

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Bernier, L. (2012). « Gouvernance des entreprises publiques », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [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)