

# **Cahier de recherche du Cergo**

2004-05

## **L'offre de services publics : par le secteur public ou le secteur privé?**

**Roger Lanoue  
et  
Luc Bernier**



**2004  
Énap et Télug**

© Roger Lanoue et Luc Bernier, 2004.

La série des Cahiers de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance vise à diffuser des travaux empiriques ou théoriques sur la gouvernance sociopolitique, socioéconomique et organisationnelle.

**Le Centre de recherche sur la gouvernance (Cergo) a été fondé en 2003 par l'Énap et la Téléq. En 2004, il a obtenu un financement majeur de la part d'Hydro-Québec pour réaliser un programme de recherche sur la gouvernance des entreprises publiques et l'intérêt général.**

ISBN- 10 2-923573-20-X (version imprimée)

ISBN- 10 2-923573-21-8 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2006

**L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS:  
PAR LE SECTEUR PUBLIC OU  
LE SECTEUR PRIVÉ ?**

**PAR ROGER LANOUE**

VICE-PRÉSIDENT  
HYDRO-QUÉBEC

ET

**LUC BERNIER**

DIRECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE  
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**COLLOQUE DU CIRIEC INTERNATIONAL**

***LA RÉPONSE DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPÉRATIVE AUX  
ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ***

**LYON, 27 SEPTEMBRE 2004**

## **L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS: PAR LE SECTEUR PUBLIC OU LE SECTEUR PRIVÉ ?**

- 1. INTRODUCTION**
- 2. COMPARAISON D'HYDRO-QUÉBEC, UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT À VOCATION COMMERCIALE, AVEC SES PAIRS**
- 3. L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS: QU'EST-CE QUI DÉPEND DU PROPRIÉTAIRE ?**
- 4. CONCLUSION**

## 1. INTRODUCTION

À qui doit-on confier l'offre des services publics? Selon les tenants du libéralisme économique qui a grandement porté 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 laissant les activités non rentables – et généralement moins efficaces – aux frais des contribuables. Un certain nombre de chercheurs et des praticiens de divers horizons s'intéressent toutefois à l'utilité sociale de la propriété publique<sup>1</sup> d'organismes susceptibles de rentabilité commerciale, dans une perspective de gouvernance visant l'intérêt général. Les réponses qu'ils proposent offrent un certain nombre de nuances<sup>2</sup> qui méritent d'être mieux explorées et documentées.

L'efficacité est-elle réservée aux entreprises privées ? Dans quelles conditions les entreprises de services publics oeuvrent-elles ? Le type de propriété influence-t-il l'offre de services publics des entreprises ? Doit-on privatiser ce qui peut l'être? Le présent article contribue à la réflexion sur ce thème à partir de l'exemple du secteur nord-américain de l'électricité. Il en ressort que la performance d'une entreprise dépend davantage des objectifs fixés par son actionnaire et des priorités de son équipe de gestion, que de son type de propriété. L'analyse de l'impact du type de propriété sur l'offre de services d'une entreprise ou d'un organisme sera précédée d'une comparaison du cas d'Hydro-Québec avec ses pairs quant à la performance financière et à la qualité du service.

---

<sup>1</sup> Au sens de "par le gouvernement" et non de "coté en bourse".

<sup>2</sup> Voir Megginson, William L. et Jeffrey M. Netter (2001), From State to Market: a survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature*, 39: pages 321-389; Prizzia, Ross (2001), Privatization and Social Responsibility", *International Journal of Public Sector Management*, 14; pages 450-464.

## **2. COMPARAISON D'HYDRO-QUÉBEC, UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT À VOCATION COMMERCIALE, AVEC SES PAIRS**

### **2.1 Brève description d'Hydro-Québec**

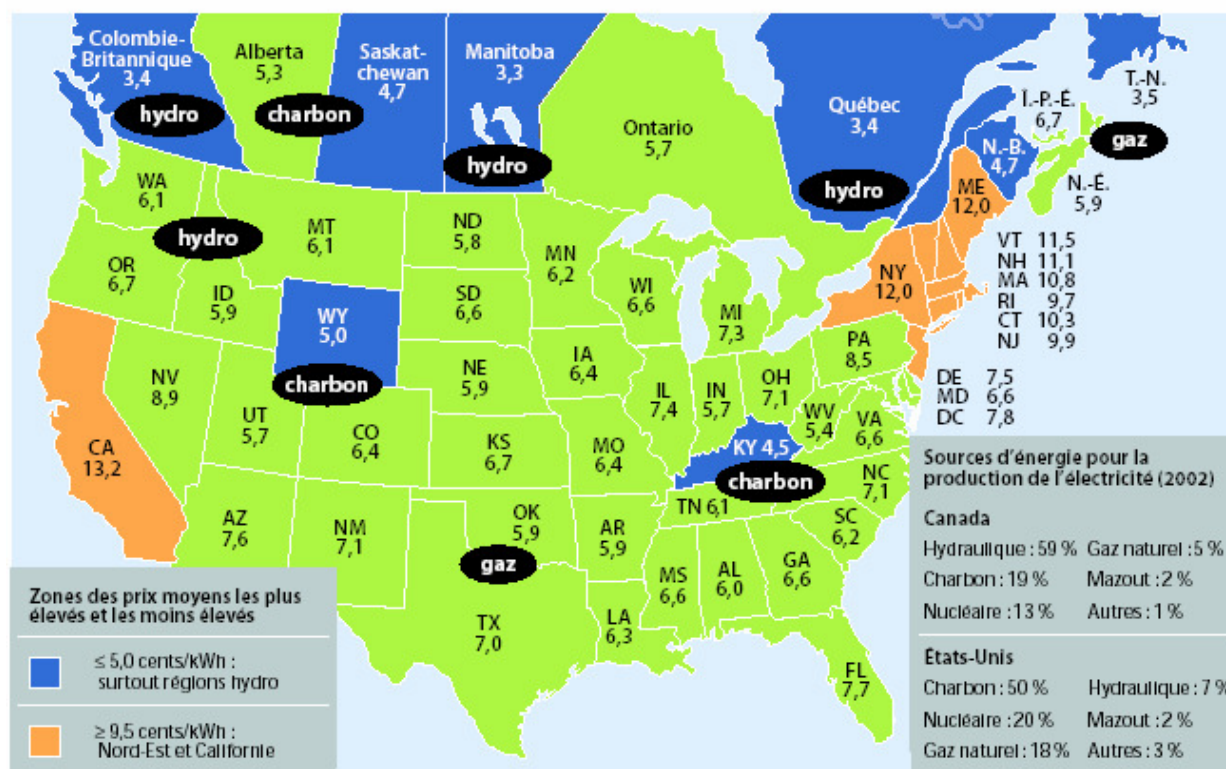
Hydro-Québec est une société d'État à vocation commerciale, présentant en 2004 les caractéristiques suivantes:

- plus grand producteur hydroélectrique au monde (97% des 39 000 mégawatts produits sont d'origine hydroélectrique);
- 3,5 millions de clients, pour une population de 7,5 millions de personnes;
- les tarifs d'électricité les plus bas pour autant de clients (près de 50 % inférieurs aux tarifs d'Électricité de France, pourtant parmi les plus bas en Europe);
- un chiffre d'affaires de 11,4 milliards \$ (7,2 milliards d'euros);
- un actif de 57,7 milliards \$ (36 milliards d'euros), appartenant entièrement au gouvernement du Québec;
- un taux de capitalisation de 29,9 %.

Au Canada et aux États-Unis, les tarifs d'électricité les plus avantageux pour les consommateurs sont ceux fournis par des entreprises de propriété publique. La carte ci-dessous présente les tarifs d'électricité par État américain et par province canadienne. La majorité des entreprises canadiennes d'électricité sont publiques, sauf dans les provinces de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse. Aux États-Unis, les entreprises publiques ne représentent que 10 % de l'ensemble des entreprises d'électricité (Tennessee Valley Authority, Bonneville Power Authority et des coopératives).

## Prix moyen de l'électricité par États et par provinces (2002)

Moyenne toutes catégories en cent d'euro / kWh



Sources : Energy Information Administration, Statistique Canada

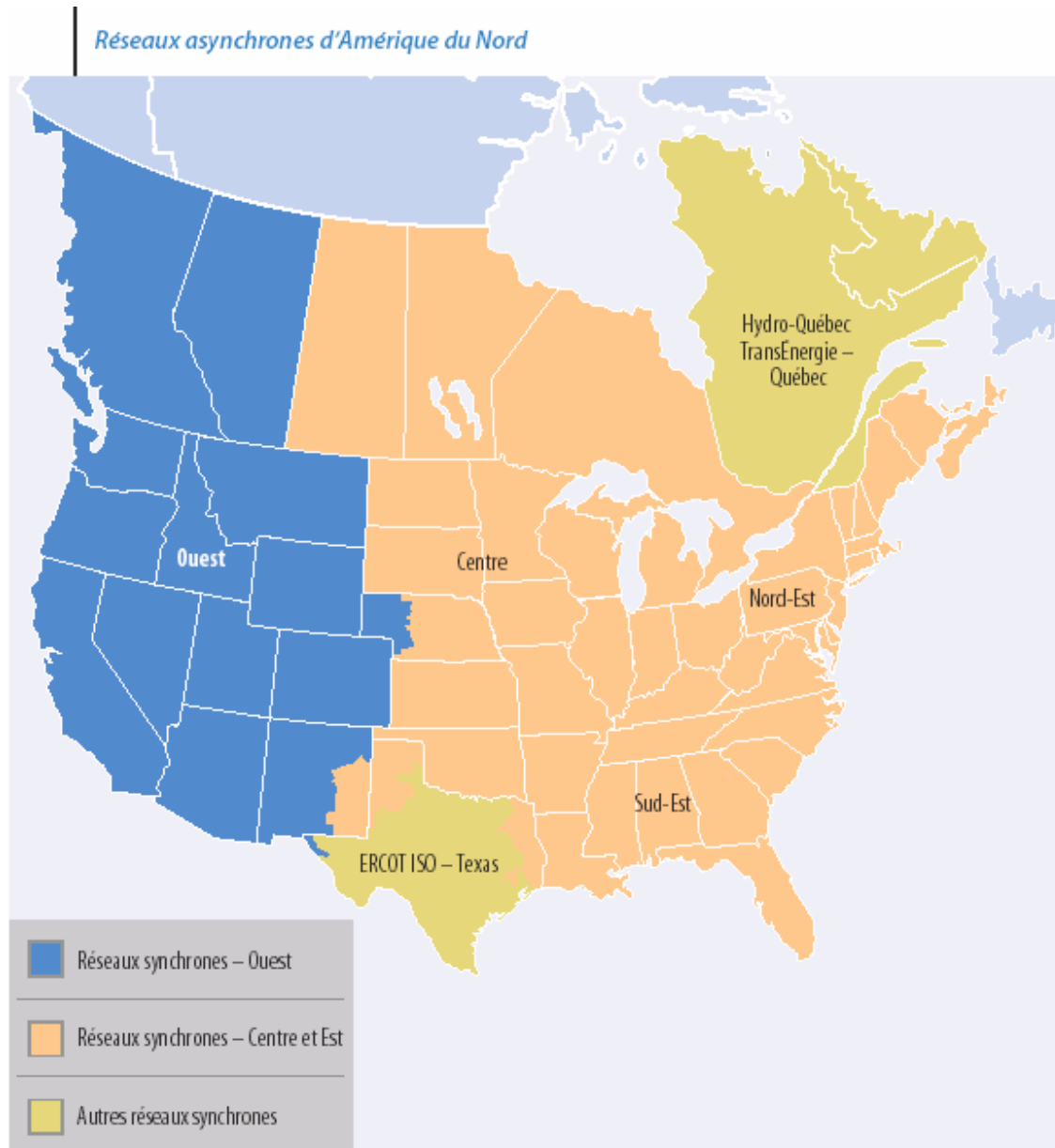
## 2.2 Qualité du service: fiabilité des réseaux de transport d'électricité

La fiabilité des réseaux de transport gérés par les entreprises d'électricité, qu'elles soient publiques ou privées, constitue l'enjeu premier définissant la qualité du service. Elle est indispensable à la sécurité économique, énergétique et nationale des pays.

La panne d'électricité de New York de novembre 1965 a mené à la création d'organismes responsables de la fiabilité.<sup>3</sup> Dans le but de protéger le réseau américain d'éventuelles pannes d'électricité, l'organisme de contrôle du Nord-Est de l'Amérique du Nord (NPCC) a donc été créé et a décidé que la zone du Québec serait gérée isolément – donc asynchrone (réseau de 60 hertz) – même s'il fut par la

<sup>3</sup> Pour les questions de fiabilité et d'efficacité du service de transport d'électricité, l'Amérique du Nord est désormais divisée en dix régions qui sont chapeautées par le North American Electric Reliability Council (NERC).

suite démontré que la cause réelle de la panne de 1965 provenait de la centrale ontarienne de Niagara. Ainsi, même s'il est relié électriquement avec des réseaux voisins, principalement par des interconnexions à courant continu, le Québec demeure électriquement indépendant.





En août 2003, une panne d'électricité a touché 50 millions de personnes dans les États du centre et du nord-est des États-Unis et en Ontario, dont les estimations de coût vont de 4 à 10 milliards de dollars américains. Le Québec a été épargné lors de l'effondrement d'une partie du réseau de transport de l'Amérique du Nord.

Il s'avère donc que l'isolement électrique du Québec, planifié pour protéger les réseaux américains contre l'instabilité électrique éventuelle du réseau québécois<sup>4</sup>, a été géré avec compétence par les ingénieurs québécois et a protégé le réseau du Québec contre l'instabilité électrique des réseaux américains. Cette instabilité a été surtout causée par l'insuffisance des mécanismes de coordination entre des entreprises privées aux intérêts commerciaux divergents. On peut aussi penser que le mot d'ordre de la déréglementation à la mode en Amérique du Nord depuis les années Reagan a eu pour effet de priver les régulateurs de la capacité de faire respecter l'intérêt général.

## **2.3 Rentabilité**

La rentabilité des entreprises mesure au moins la capacité d'une organisation à générer ses propres ressources financières et, au mieux, la qualité de gestion de sa performance. Il est possible de résumer l'évolution de la rentabilité d'Hydro-Québec en trois grands temps.

### ***L'évolution de la rentabilité d'Hydro-Québec***

D'abord, de la nationalisation de l'électricité en 1963 à 1980, la disponibilité d'abondantes ressources hydroélectriques au Québec et le développement du marché du chauffage électrique (touchant 70 % des 3,3 millions de ménages, car moins coûteux que les sources alternatives) a mené, comme en Norvège, à la construction de centrales hydroélectriques avec de grands réservoirs (Baie-James, Churchill Falls). Ils constituent la principale réserve énergétique pour l'hiver, période de pointe de la consommation québécoise.

---

<sup>4</sup> Compte tenu des difficultés prévues pour une société d'État francophone de compenser électriquement de façon adéquate pour les énormes distances entre les centres de production hydroélectriques et la charge.

Au cours des années 1980-1992, Hydro-Québec a ensuite développé des interconnexions avec les réseaux de transport voisins du Canada et des États de la Nouvelle-Angleterre et de New York. S'appuyant sur la flexibilité opérationnelle de ses grands réservoirs, l'entreprise fait ainsi bénéficier les réseaux américains des surplus d'électricité disponibles, surtout livrés pendant les périodes de pointe de la consommation d'électricité en été.

Enfin, depuis 1995 avec l'ouverture des marchés de gros de l'électricité à la concurrence en Amérique du Nord, les réservoirs ont pris une valeur commerciale insoupçonnée au cours des décennies précédentes. Ils permettent à Hydro-Québec de choisir les périodes les plus rentables pour exporter ou importer de l'électricité des réseaux voisins.

### ***L'évolution du bénéfice d'Hydro-Québec***

L'équipe de gestion en place à Hydro-Québec depuis 1996 a le mandat d'augmenter les bénéfices à un niveau raisonnable dans un cadre réglementé, de façon à contribuer au budget gouvernemental. Tel qu'indiqué au tableau ci-dessous, les bénéfices de l'entreprise ont évolué au cours des dernières années, pour atteindre un rendement de l'avoir propre de 13,2 % en 2003.

**Tableau 1 – Évolution des bénéfices d'Hydro-Québec (1995-2003)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Bénéfice net publié (%)</i>	390	520	786	679	906	1 078	1 108	1 526	1 931
<i>Rendement de l'avoir propre (M\$)</i>	3,3%	4,3%	6,2%	5,2%	6,7%	7,7%	7,6%	11,0%	13,2

La performance financière d'Hydro-Québec se compare à celle des entreprises qui offrent les meilleurs rendements aux propriétaires du capital investi.

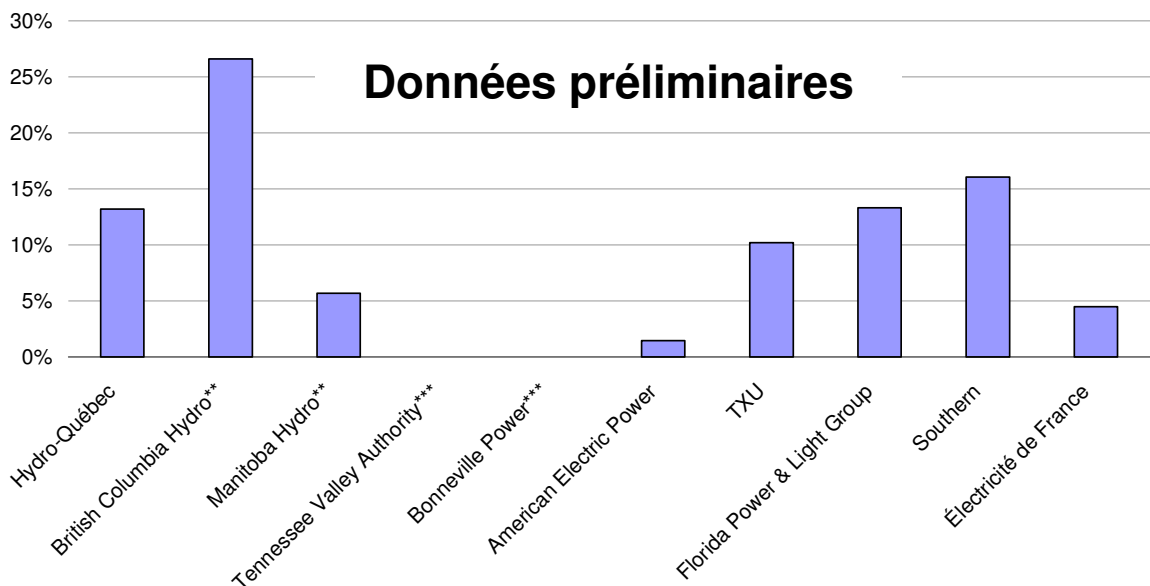
L'analyse des résultats<sup>5</sup> (tableaux 2 et 3) démontre que:

<sup>5</sup> Ces résultats apparaissent dans un contexte où les tarifs moyens d'Hydro-Québec, de Manitoba Hydro et de British Columbia Hydro sont inférieurs à 3,5 euros/kWh, tandis que ceux des autres entreprises comparées sont de 6 euros/kWh et plus.

- les résultats financiers d'entreprises de propriété publique peuvent être à la hauteur de ceux des meilleures entreprises privées (Hydro-Québec et British Columbia Hydro VS Southern);
- l'objectif de résultats financiers de l'entreprise de propriété publique peut être plus ou moins priorisé par l'équipe de gestion, selon l'orientation de l'actionnaire public:
  - Hydro-Québec et British Columbia Hydro visent un rendement financier élevé.
  - Manitoba Hydro se contente d'un rendement financier de 5 %.
  - La loi impose un rendement financier de 0 % à Tennessee Valley Authority et à Bonneville Power Authority.
  - Électricité de France ne vise pas un rendement financier élevé.

**Tableau 2**

**Rendement de l'avoir-propre\***  
(Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003, sauf remarques)



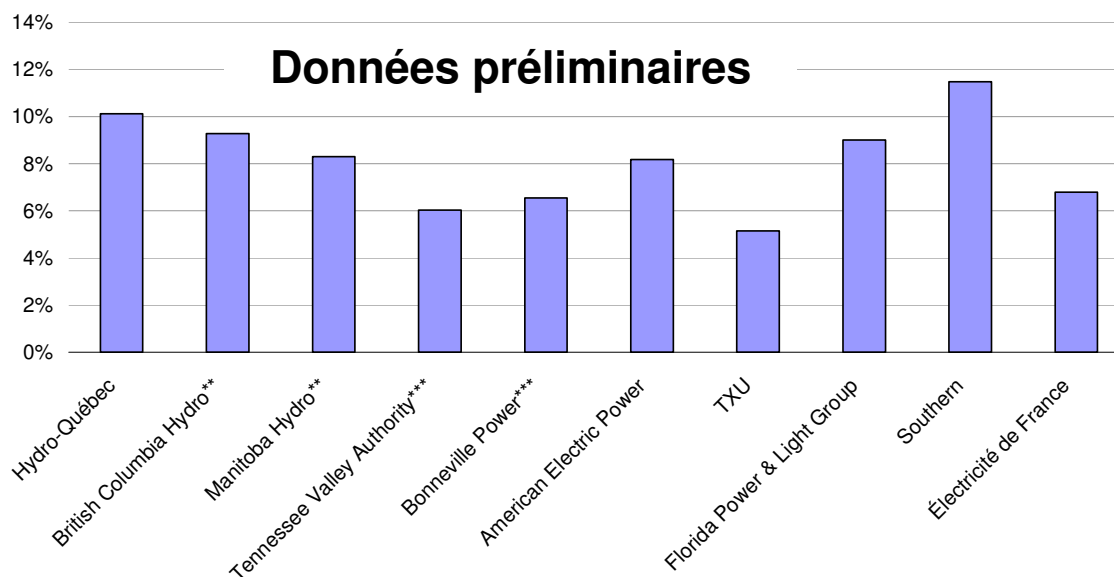
\* Afin de faciliter la comparaison, les ratios peuvent avoir été recalculés et ne pas correspondre précisément aux ratios publiés

\*\* Au 31 mars 2003.

\*\*\* Au 30 septembre 2003.

**Tableau 3**

**Rendement de l'actif immobilisé**  
(Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003, sauf remarques)



\* Afin de faciliter la comparaison, les ratios peuvent avoir été recalculés et ne pas correspondre précisément aux ratios publiés

\*\* Au 31 mars 2003.

\*\*\* Au 30 septembre 2003.

### **3. L'OFFRE DES SERVICES PUBLICS: QU'EST-CE QUI DÉPEND DU PROPRIÉTAIRE ?**

Les informations ci-haut mentionnées devraient-elles mener à la conclusion que la propriété publique assure un tarif d'électricité moins élevé en moyenne ? Un service plus fiable ? Ou un niveau de rentabilité plus stable ? La réponse est non, puisqu'il serait possible d'identifier de nombreux contre-exemples, en particulier dans les pays en voie de développement.

Il appert toutefois que la propriété publique permet une performance aussi forte que la propriété privée. En fait, la performance d'une entreprise dépend essentiellement des priorités de son équipe de gestion; son type de propriété peut influencer la nature de ces priorités.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Voir Bernier, Luc et Taïeb Hafsi, « De l'usage fait des données sur les privatisations : entre les statistiques et l'idéologie. », Colloque de la Revue Management et politique publique, École nationale d'administration, Strasbourg, Novembre 2003.

### 3.1 Objectifs comparés des entreprises publiques et privées

En simplifiant, il est possible de soutenir que toute direction d'entreprise, qu'elle soit publique ou privée, souhaite détenir le monopole du marché et voir les règles de la concurrence imposées aux autres entreprises. Ce souhait vaut autant pour le bistro du coin, que pour Microsoft ou Électricité de France.

Comme l'illustre le tableau 4, les entreprises publiques et privées peuvent poursuivre, selon les priorités de leur équipe 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.).

**Tableau 4 – Objectifs des entreprises publiques et privées**

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 <u>maximum</u> en fonction des contraintes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementaires</li> <li>- Marché</li> <li>- Ressources humaines</li> </ul>	▫ Rendement <u>visé</u> en fonction des contraintes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementaires</li> <li>- Marché</li> <li>- Ressources humaines</li> <li>- Objectifs politiques / sociaux</li> </ul>

Les différences quant aux objectifs poursuivis par les deux types d'organisation relèvent davantage des impératifs de la transparence, généralement plus élevés dans le 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 face aux clients et aux employés seraient probablement très semblables.

Par ailleurs, les objectifs de l'actionnaire diffèrent selon le type de propriété, parce qu'ils sont liés à la définition de l'intérêt public pour chacun. Les entreprises privées visent à maximiser leur rendement financier tout en gérant correctement les diverses contraintes réglementaires ainsi que les impératifs du marché et des ressources humaines.

A contrario, les entreprises de propriété publique gèrent les mêmes contraintes, en subordonnant toutefois le niveau de rendement financier aux objectifs politiques et sociaux de leur actionnaire – incluant possiblement celui de ne pas dépasser un niveau "politiquement acceptable" de rendement financier. Les objectifs de l'actionnaire public doivent être appropriés par les gestionnaires. Ce n'est pas la propriété en soi qui fait la différence mais ce que veulent les gestionnaires.<sup>7</sup> Cette volonté est ajustée dans le temps en fonction des directives et des discussions avec l'actionnaire.<sup>8</sup> 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.

### **3.2 Qui choisir comme propriétaire: l'épargnant ou le contribuable ?**

Les entreprises publiques et privées peuvent être appelées à jouer des rôles communs, tant au niveau réglementaire (équité des tarifs et obligation de desservir) et de la participation à un marché concurrentiel, que des ressources humaines (mobilisation, satisfaction et productivité des employés).

En reprenant l'exemple des Électriciens, selon la grille d'analyse esquissée, on en arrive au tableau suivant:

---

<sup>7</sup> Voir les travaux sur l'entrepreneuriat public à ce sujet. Lewis, Eugene (1980), *Public Entrepreneurship*, Bloomington: Indiana University Press; Aharoni, Yair (1986), *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, Mass.: Ballinger. Roberts, Nancy C. (1992), "Public Entrepreneurship and Innovation", *Policy Studies Review*, 11: 55-74.

<sup>8</sup> Hafsı, Taïeb (2001), "Fundamental Dynamics in Complex Organizational Change : a longitudinal inquiry into Hydro-Quebec's management", *Long Range Planning* v. 34, pages 557-583.

**Tableau 5 – Contraintes et objectifs d'entreprises du domaine de l'électricité**

Nature des contraintes et objectifs	Types d'entreprises	
	Entreprises privées	Entreprises publiques
<i>Réglementaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Équité des tarifs</li> <li>▫ Obligation de desservir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Idem</li> </ul>
<i>Marché</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Concurrence en production et vente</li> <li>▫ Monopole en transport et distribution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Idem</li> </ul>
<i>Ressources humaines</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Mobilisation</li> <li>▫ Satisfaction</li> <li>▫ Productivité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Idem</li> </ul>
<i>Sociaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ N / A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Électrification</li> <li>▫ Tarifs uniformes</li> <li>▫ Développement d'importantes ressources hydroélectriques ou de la filière nucléaire (capital patient)</li> <li>▫ Infrastructures en support au développement économique</li> </ul>
<i>Objectifs financiers des gouvernements</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Redevances sur les ressources ou sur la consommation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▫ Idem + dividendes</li> </ul>

Il est possible de résumer en deux éléments-clés ce qui peut motiver la propriété publique d'une entreprise de services publics: les dividendes et les objectifs sociaux.

### **Les dividendes**

Que l'État – ou les contribuables-citoyens par gouvernement interposé – bénéficie de la rentabilité d'une activité, justifie rarement la propriété publique d'un organisme de services publics. Selon le discours dominant, une entreprise privée est plus efficace parce qu'elle prend et gère mieux les risques appropriés. En pratique, toutefois, le capital privé perçoit la rente économique d'une entreprise performante, mais si l'intérêt public lié à une entreprise est trop important, les contribuables

finissent par assumer les risques du capital privé (ex.: banques privées américaines dans les années 1980; compagnies aériennes en 2001).

Une bonne performance financière n'est 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 ou aux épargnants. Avant les nationalisations du début des années 1960, les entreprises électriques au Québec étaient de propriété privée. Leur performance et le vieillissement de leurs installations ne permet pas de croire que leur performance était optimale vis-à-vis de ce que faisait Hydro-Québec depuis 1944.<sup>9</sup>

### **Les objectifs sociaux**

Seuls les objectifs sociaux impossibles à atteindre assez rapidement par le laisser-faire ou la seule réglementation des entreprises privée 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: l'électrification rurale (1944 à 1964), l'uniformité territoriale des tarifs et la mise en chantier de projets hydroélectriques majeurs, jugés trop risqués par le capital privé (depuis 1964) et, enfin, l'appui au développement économique s'appuyant sur des industries fortes consommatrices d'énergie (1978 à 2004 ?).

Qui plus est, l'énergie est une ressource stratégique essentielle comme le choc pétrolier des années 1970 et le plus récent conflit en Irak l'ont tragiquement démontré. La valeur sociale d'une telle ressource mérite que les gouvernements continuent à s'y intéresser. La valeur pour une société d'une source d'énergie importante ne peut être estimée aisément dans une perspective à long terme.<sup>10</sup> Et que dire d'une énergie renouvelable? Alors que dans d'autres pays, on s'inquiète de

---

<sup>9</sup> Voir Jobin, Carol (1978), *Les enjeux économiques de la nationalisation de l'électricité*, Montréal : Éditions coopératives Albert St-Martin.

<sup>10</sup> Voir les travaux du Centre for Energy Policy and Economics, Federal Institute of Technology, Zurich, Suisse.



l'avenir des entreprises d'électricité<sup>11</sup>, 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 social important.

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 seconde guerre mondiale n'étaient guère rentables. L'évolution d'Hydro-Québec illustre au contraire la capacité d'adaptation d'une entreprise publique à l'évolution de son environnement. On peut certes privatiser en vendant une telle entreprise. On peut aussi rendre son action plus commerciale sans la vendre et sans négliger son rôle plus social. Il faut poursuivre ce travail en comparant Hydro-Québec à d'autres entreprises de son domaine en Europe.

---

<sup>11</sup> Voir Soult, François (2003), *EDF chronique d'un désastre inéluctable*, Paris : Calmann-Lévy. et Newbery, David M. (2001), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, Cambridge, Mass. : MIT Press.

#### 4. CONCLUSION

En bref, il est possible de tirer les conclusions suivantes:

- 1) Une entreprise publique peut être aussi rentable qu'une entreprise privée. En fait, la performance financière d'une entreprise dépend davantage des orientations de l'équipe de gestion que de l'origine des fonds constituant l'avoir propre.
- 2) L'avantage de la performance financière d'une entreprise de propriété publique ne tient pas uniquement à l'augmentation de la valeur ou au versement de dividendes. Une entreprise publique rentable est aussi moins sujette aux pressions à la privatisation, puisqu'il existe moins d'opportunité de faire croître radicalement la valeur de l'avoir propre des nouveaux actionnaires (ex.: l'expérience anglaise de privatisation du Central Electricity Generating Board: privatisation de l'entreprise pour \$100 milliards contre une valeur de l'avoir propre de \$400 milliards, cinq ans plus tard). La rentabilité, en évitant la privatisation, peut donc faciliter le maintien des objectifs sociaux. A contrario, si l'entreprise est privatisée, il est plus facile d'en obtenir la pleine valeur pour les contribuables.
- 3) La propriété publique d'une entreprise de services publics est requise si les objectifs sociaux visés sont impossibles à atteindre, dans les délais requis, par le laisser-faire ou la réglementation des entreprises privées.
- 4) Un langage neutre doit être retenu. Il est ainsi plus facile de comparer, sans charge émotive, la propriété des épargnants par rapport aux contribuables, que la propriété privée par rapport à la propriété gouvernementale. Le recours à des données financières quantifiées est aussi recommandé pour comparer la performance des entreprises de services publics.