

Les entrepreneurs institutionnels dans le secteur public : une théorie de la contingence

Taïeb Hafsi [auteur de correspondance]

HEC Montréal

3000, Côte Ste-Catherine
Montréal, (Québec) H3T 2A7 CANADA

Tél. : 1 514 340 6341

Télec. : 1 514 340 5635

Courriel : taieb.2.hafsi@hec.ca

Luc Bernier

École nationale d'administration publique

555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

Tél. : 418 641-3000, poste 6244

Télec. : 418 641-3060

Courriel : luc.bernier@enap.ca

Mehdi Farashahi

Department of Management

John Molson School of Business

Concordia University

1455, boulevard de Maisonneuve Ouest, GM 503-15

Montréal (Quebec) H3G 1M8 CANADA

Tel. : (514) 848-2424, poste 2923

Télec. : (514) 848-4292

Courriel : mfarashahi@jmsb.concordia.ca

Février 2008

Les entrepreneurs institutionnels dans le secteur public : une théorie de la contingence

Résumé

Les États ont évolué et il en va de même de la nature de l'entrepreneuriat institutionnel du secteur public. Dans ce texte, les patterns de co-évolution de l'État et de l'entrepreneuriat institutionnel du secteur public sont décrits en utilisant les résultats de recherche rapportés dans la documentation ainsi que ceux de nos recherches. Lorsqu'il y a un besoin urgent d'innovation administrative, l'État relâche les contrôles bureaucratiques traditionnels et crée les conditions nécessaires à la promotion d'un comportement innovateur adéquat (fit) face à un tel besoin. Lorsque le besoin est satisfait, la bureaucratie prend à nouveau les devants. Depuis la deuxième Guerre mondiale, trois patterns ont été identifiés : (1) des grands entrepreneurs qui élaborent de nouvelles activités ou de nouvelles organisations; (2) des entrepreneurs systémiques en quête d'améliorations quant à la gestion de la bureaucratie; et (3) des entrepreneurs législatifs souhaitant repenser et refaire le système étatique. Ces patterns constituent les fondements d'une théorie de la contingence de l'entrepreneuriat institutionnel du secteur public; c'est ce que nous nous proposons de démontrer dans cet article puis en guise de conclusion, nous suggérons quelques implications de cette théorie.

Mots clés

Entrepreneuriat institutionnel; Entrepreneuriat systémique; Entrepreneuriat législatif; Transformation du secteur public; Théorie de la contingence.

Les entrepreneurs institutionnels dans le secteur public : une théorie de la contingence

Le secteur public de la plupart des pays du monde a connu des transformations radicales: celles-ci ont débuté dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale mais se sont accélérées dans les années 1980. Dans les années 1950 et 1960, le développement économique d'après-guerre en Europe et ailleurs a généré une croissance importante du secteur étatique et la création d'un grand nombre d'entreprises publiques. Au début, ces dernières étaient plutôt des appendices de l'appareil gouvernemental, sujets à des contrôles serrés, similaires à ceux qui sont imposés aux bureaux gouvernementaux. Vingt ans plus tard, le secteur étatique était toujours important, mais la relation entre les sociétés d'état et les gouvernements avait changé de façon radicale. Ces entreprises publiques qui, à l'origine, étaient très dépendantes du gouvernement, sont souvent devenues des entités autonomes, en concurrence avec d'autres organisations sur le marché et sujettes à un ensemble de nouvelles règles et réglementations parfois de nature complètement différente des règles et réglementations déjà existantes (Hafsi, Kiggundu et Jorgensen, 1987).

Des changements encore plus significatifs se sont produits dans les années 1980 et 1990 lorsque les gouvernements ont fait face à des déficits financiers importants. Le comportement du secteur public a été transformé, encore une fois, par de nouvelles réglementations, de nouvelles normes et une nouvelle culture (Metcalfé, 1993). Ces changements se sont accélérés sous la pression de transformations plus vastes qui ont affecté l'Europe, l'Asie et l'Amérique, comme la fin de la guerre froide et la mondialisation des échanges commerciaux et des activités d'affaires. Plus récemment, d'autres transformations ont aussi introduit de nouveaux patterns de relations entre les entreprises publiques et les gouvernements. Les mécanismes de coordination sont ainsi devenus des enjeux majeurs (Dunleavy et al., 2006).

Une telle séquence historique de changements radicaux suivant une longue période d'instabilité institutionnelle est particulièrement propice à l'étude du processus par lequel ces changements institutionnels majeurs ont pris place. Elle peut aussi aider à mieux saisir la nature et les rôles des entrepreneurs dans ce processus de changement (Osborne et Gabler, 1992).

Dans ce texte, nous souhaitons étudier la transformation du secteur public entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et 2005. Comment le secteur public s'est-il transformé ? Quels

rôles ont joué les entrepreneurs institutionnels ? À l'aide d'exemples tirés de notre recherche sur les organisations publiques canadiennes, nous voulons illustrer la proposition suivante : « les défis organisationnels du secteur public évoluent de façon à satisfaire les besoins sociétaux et les entrepreneurs institutionnels du secteur public apparaissent selon des patterns identifiables pour satisfaire ces besoins ».

Dans la première section de ce texte, nous discutons de l'idée d'évolution de l'entrepreneuriat du secteur étatique. Cette idée servira de toile de fond à la deuxième section qui présente trois patterns d'entrepreneuriat institutionnel du secteur public. Ceux-ci ont été identifiés lors de notre recherche visant à synthétiser et à donner du sens aux résultats fournis par la documentation scientifique existante. La troisième section porte sur l'élaboration d'une théorie de la contingence de l'entrepreneuriat institutionnel dans le secteur public. En guise de conclusion, nous discutons de la valeur de tels résultats et idées tant pour la recherche que pour la pratique de la gestion du secteur public.

1. L'ÉVOLUTION DE L'ENTREPRENARIAT DU SECTEUR PUBLIC

L'entrepreneuriat est généralement décrit comme un « process by which individuals – either on their own or inside organizations – pursue opportunities without regard to the resources that they currently control. » (Stevenson et Jarillo, 1990: 218). Dans leur synthèse sur le sujet, Shane et Venkataraman (2000: 220) ont proposé que « To have entrepreneuriat, you must first have entrepreneurial opportunities... situations in which new goods, services, raw materials, and organizing methods can be introduced and sold at greater than their cost of production. ». L'identification d'opportunités requiert que les entrepreneurs perçoivent ou croient percevoir qu'il y ait de la valeur là où d'autres ne voient rien. Lorsqu'une opportunité devient évidente, des imitateurs entrent en lice et leur succès (ainsi que leur échec) peut être lié à l'existence de variables discriminantes¹ de nature stratégique ou institutionnelle (Oliver, 1997) qui protègent ou non les entrepreneurs originaux.

Une opportunité peut exister mais « only a subset of the population will discover it » (Shane et Venkataraman, 2000: 221). L'identification d'opportunité est à la fois une question d'accès à l'information et de cognition. « Even if a person possesses the prior information necessary to discover an opportunity, he or she may fail to do so because of an inability to see new means-ends relationships. » (p. 222). Les exemples de telles situations sont nombreux (Rosenberg, 1994). Il a été montré que certains individus perçoivent des opportunités là où

d'autres voient plutôt des risques (Sarasvathy, Somon et Lave, 1998). En général, les entrepreneurs tendent à passer moins de temps en conjectures et en analyses et sont davantage portés à agir selon leurs intuitions (Baron, 2000, cité par Shane et Venkataraman, 2000).

Selon la nature de l'opportunité et les caractéristiques de l'entrepreneur, la décision d'exploiter ou non l'opportunité peut alors être prise. Même si les entrepreneurs, en tant que groupe, tendent à exploiter les opportunités à valeur attendue plus élevée, leurs capacités à faire cela ne sont pas égales. Par exemple, le fait que certains entrepreneurs puissent ou non avoir davantage de capital financier (Evans et Leighton, 1989), des liens sociaux plus étroits avec des fournisseurs de ressources (Aldrich et Zimmer, 1988), une plus grande volonté à accepter les risques (Venkataram, 1997; Khilstrom et Laffont, 1979) ou une perspective plus optimiste (Cooper et Dunkelberg, 1987) tend à accroître ou décroître les chances de poursuivre et d'exploiter une opportunité.

L'entrepreneuriat peut prendre différentes formes. Cela peut aller de la création d'artefacts comme de nouveaux produits et services comme les micro-ordinateurs personnels de M. Dell, à celle d'organisations telle l'EPA² de R. Ruckelhaus ou le FBI de W. Hoover aux États-Unis (Lewis, 1980) ou encore à la transformation de marchés et d'organisations existants comme l'on fait de nombreux entrepreneurs dans le secteur public (Bernier et Hafsi, 2007). L'entrepreneuriat devient institutionnel lorsque les entrepreneurs sont des « actors who have an interest in particular institutional arrangements and who leverage resources to create new institutions or to transform existing ones » (Maguire et al, 2004 : 657).

L'entrepreneuriat, et particulièrement l'entrepreneuriat institutionnel, est souvent associé à des personnalités fortes, des héros ou des aventuriers qui font des découvertes et les exploitent sans aucune aide (Ramamurti, 1982; Salazar, 1992). Toutefois, la documentation abondante sur l'intrapreneurship a aussi révélé des patterns suggérant des activités entrepreneuriales de nature plus collective. La forme prise par l'entrepreneuriat est probablement affectée par la nature de l'opportunité et les circonstances dans lesquelles celle-ci se présente. Par exemple, on a documenté que les entrepreneurs individuels sont plutôt associés à la création d'un artefact ou d'une organisation alors qu'une forme d'entrepreneuriat plus collective émerge lorsque les entrepreneurs ont à travailler sur une organisation déjà existante (Bernier et Hafsi, 2007).

¹ Des facteurs qui permettent de se distinguer et « s'isoler » par rapport à la concurrence

² Environmental Protection Agency, l'agence chargée de la protection de l'environnement aux Etats-Unis.

La forme prise par l'entrepreneuriat institutionnel peut même être prédite, à tout le moins, dans les contextes organisationnels complexes et de grande taille. En prenant le secteur public comme exemple, il a déjà été observé qu'il existe un cycle dans la relation entre l'organisation publique, en tant qu'agent, et l'État (Hafsi et Koenig, 1988). Ce cycle va d'une relation chaude et coopérative à une relation de confrontation marquée par de nombreux conflits pour aboutir à l'autonomie de l'entreprise publique.

La recherche qui a produit les observations précédentes suggère aussi que la phase coopérative se distingue aussi par la présence d'une prise de risque substantielle et d'un comportement entrepreneurial. Les entrepreneurs, convaincus des objectifs et de la validité de la perspective de l'État, prennent la responsabilité d'élaborer de nouveaux artefacts ou de nouvelles organisations. C'est de cette façon, par exemple, que le secteur public européen a crû des années 1960 à la fin des années 1970 (Stoffaes et Victorri, 1977). La phase de confrontation se caractérise par le peu d'entrepreneuriat que l'on y retrouve. Ensuite, alors que les ressources gouvernementales déclinaient et que la gestion traditionnelle du secteur public était remise en question, un nouveau type d'entrepreneuriat émergeait : c'est lui qui a été à l'œuvre dans les initiatives multiples qui ont transformé le fonctionnement du secteur public de nombreux pays (Hafsi et Bernier, 2005). Donc, en particulier dans les organisations contrôlées par l'État, on s'attend à ce que les manifestations de l'entrepreneuriat institutionnel et leur nature soient liées à la nature de la relation entre l'État et l'organisation considérée.

Nous adoptons l'idée précédente à la fois comme point de départ et comme guide de notre argumentation. En s'attardant particulièrement au secteur étatique, nous proposons, aux sections suivantes, que l'entrepreneuriat institutionnel dans le secteur public revêt effectivement des formes qui sont liées à un contexte plus large. Dans un premier temps, nous présentons trois patterns d'entrepreneuriat. Dans le premier, des entrepreneurs héroïques créent des activités et des organisations. Dans le deuxième pattern, des collectifs transforment les organisations. Et, finalement, l'éclosion de diverses formes entrepreneuriales mène à une reconceptualisation de la relation entre les fonctions législatives et managériales de l'État. Dans la dernière section, nous développons une théorie plus générale de l'entrepreneuriat du secteur public qui suggère que, selon la nature de la bureaucratie en présence, l'entrepreneuriat va nécessairement émerger et disparaître selon des cycles incessants.

2. L'ENTREPRENARIAT INSTITUTIONNEL³ DU SECTEUR PUBLIC EN CONTEXTE

Lorsqu'on analyse le processus de décision stratégique d'une organisation contrôlée par l'État, on peut considérer l'État comme la variable principale dans l'environnement de cette organisation. Il est considéré à la fois comme la source des ressources, de la légitimité et des contrôles clés. La façon d'organiser et de gérer la relation entre l'État et l'organisation qu'il contrôle, comme une entreprise publique, peut être cruciale pour assurer le succès de cette organisation. Dans leur recherche, Hafsi et Koenig (1988) ont suggéré que cette relation est cyclique. Lorsque l'organisation publique naît, elle est dominée par la perspective et la logique étatique. Elle reçoit aussi la plupart de ses ressources de l'État. Les gestionnaires clés sont eux-mêmes d'anciens fonctionnaires sensibilisés aux objectifs étatiques et ont parfois été des acteurs clés dans l'élaboration de ces objectifs. Ils sont à l'aise avec l'appareil bureaucratique et sont respectés par la plupart des fonctionnaires avec qui ils interagissent. Les deux parties de la relation se comprennent bien et coopèrent sur la plupart des problèmes et défis qu'elles rencontrent. C'est la phase de coopération qui a aussi été décrite comme la phase dans laquelle la technologie centrale ou « Core » de l'organisation est encore dans ses années formatrices.

Lorsque cette technologie est en place, ses gestionnaires tiennent à distance les représentants et les fonctionnaires d'état pour empêcher toute intervention pouvant transgresser les normes de rationalité de cette technologie centrale (ou core) (Thompson, 1967). Cela constitue un processus lent et progressif qui mène à des confrontations. Selon Hafsi et Koenig (1988), ces confrontations sont nombreuses mais limitées en intensité et en portée et, lentement, elles deviennent plus intenses et moins fréquentes. Elles sont toutes liées aux efforts des gestionnaires qui tentent de protéger le core de l'organisation pour lui assurer un fonctionnement approprié.

Dans la troisième phase, les confrontations intenses sont de plus en plus vues comme coûteuses tant en termes politiques que, parfois, institutionnels. Il en résulte que les fonctionnaires s'éloignent de ces confrontations laissant l'organisation publique poursuivre une logique plus influencée par le marché que par l'État. L'organisation devient, de facto, autonome. Et cela surtout dans le cas où elle peut générer elle-même les ressources nécessaires à ses opérations régulières.

³ Pour le reste du texte, le terme *entreprenariat* signifie *entreprenariat institutionnel*.

L'entrepreneuriat aussi diffère selon ces différentes phases. Notre recherche (référence à fournir par les auteurs⁴) montre que lorsqu'une organisation est dans une phase coopérative, ce sont les grands entrepreneurs qui prennent les devants apportant avec eux à la fois vision et supervision. Lorsque l'organisation en est au stade de confrontation, l'entrepreneuriat héroïque de la phase antérieure disparaît : beaucoup d'entrepreneurs quittent pour d'autres projets au sein ou à l'extérieur du secteur public. Il en résulte un retour à un comportement bureaucratique typique caractérisé par des standards de travail bien établis et peu d'initiative ou d'innovation. Puis, comme cela est bien documenté, au cours des trente dernières années, la plupart des États ont affronté une crise fiscale qui les a forcés à réduire leurs dépenses ainsi que leurs impôts et taxes tandis que les fonctionnaires étaient obligés de trouver de nouvelles façons de réaliser ou d'atteindre leurs objectifs (Pollitt et Bouckaert, 2004). Cela a créé des conditions favorables au développement d'une nouvelle forme d'entrepreneuriat, celui-ci étant davantage préoccupé par l'organisation et ses opérations. Faire plus avec moins est devenu le slogan ou le leitmotiv de ces nouveaux entrepreneurs (Ricucci, 1995; Sanger et Levin, 1992). Les principales caractéristiques de ce type d'entrepreneuriat est qu'il est de nature moins individuelle et plus collective, avec des groupes d'individus prenant des initiatives regroupées ou coordonnées pour innover. L'innovation vise plutôt l'amélioration du fonctionnement des systèmes organisationnels et l'atteinte d'un niveau plus élevé d'efficacité et d'efficience (Osborne et Gabler, 1992). Ces patterns sont davantage détaillés et illustrés dans les sous-sections suivantes.

2.1. LES GRANDS ENTREPRENEURS COMME CONCEPTEURS DU SECTEUR ÉTATIQUE

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, C.D. Howe, le ministre canadien du Transport et un membre influent du cabinet, soutenu par un certain nombre de fonctionnaires dont Gordon R. McGregor, a obtenu que le Parlement vote la Loi du transport aérien TransCanada (TCA) pour créer l'entreprise connue aujourd'hui sous le nom d'Air Canada (McGregor, 1980). McGregor et C.D. Howe partageaient la vision et la volonté de créer ce transporteur aérien et ont coopéré étroitement pour la concrétiser. Howe a créé le contexte d'entrepreneuriat et McGregor la compagnie aérienne.

De façon similaire, au début des années 1960, le gouvernement français s'est lassé d'essayer de convaincre la Compagnie française des pétroles (CFP), dans laquelle il détenait 34 % des actions, de bien vouloir construire des raffineries loin de la côte et plus à l'intérieur des terres

⁴ La référence sera fournie à la fin du processus d'évaluation.

françaises. CFP, comme la plupart des compagnies pétrolières de l'époque, considérait qu'un tel projet constituait une hérésie économique. Les fonctionnaires, qui ont pris le projet en main et créé l'Union générale du pétrole (UGP) qui allait devenir plus tard la Société nationale Elf Aquitaine, ont pris de grands risques et ont eu à surmonter de grandes difficultés techniques et commerciales (Hafsi et Koenig, 1988). Parmi ces fonctionnaires, on pourrait nommer M. Guillaumet, qui était à cette époque le directeur des carburants au ministère de l'Industrie et qui est devenu plus tard le président de la Société nationale Elf Aquitaine ainsi que ses deux adjoints : (1) M. Blanchard, le futur président de Gaz de France, et (2) M. Mock, le futur Président d'UGP (L'Union générale des pétroles) et celui qui a dirigé le projet de raffinerie. Ces trois individus étaient aussi bien liés et soutenus politiquement mais ils savaient aussi que, si jamais les choses devaient mal tourner, ils seraient seuls. Ils étaient aussi tous des diplômés de la prestigieuse École Polytechnique et étaient très proches les uns des autres.

Au cours de cette période de 25 ans qui a précédé puis suivi la deuxième guerre mondiale, de grands entrepreneurs ont émergé un peu partout en Europe, en Amérique et dans le monde créant ainsi un grand nombre de nouvelles firmes et d'activités. Parmi ceux-ci, on peut noter Lilienthal de la TVA⁵ aux États-Unis, E. Mattei d'ENI⁶ en Italie, W. Hopper de PétroCan au Canada ainsi que plusieurs autres (Ramamurti, 1982; Salazar, 1992). Les entrepreneurs étaient alors généralement les designers des projets de sociétés d'État dans la bureaucratie gouvernementale et sont devenus, plus tard, les gestionnaires qui ont contribué à les réaliser. Leurs projets ont été rendus possibles seulement parce qu'ils étaient compatibles et cohérents avec les objectifs hautement souhaitables énoncés par les représentants et fonctionnaires gouvernementaux. Comme nous l'avons mentionné dans le cas du TCA, cela a permis l'accès aux ressources nécessaires et d'offrir une protection face aux opposants tant dans les arènes politique qu'économique. Les relations entre les entrepreneurs et les politiciens étaient fondées sur la confiance mutuelle; mais les entrepreneurs devaient tout de même lutter pour se faire une place et prendre les risques nécessaires lorsque la valeur du projet était mise en question. La plupart des entrepreneurs, en fait, avaient mis leur carrière en jeu dans la réalisation de leurs projets (Anastassopoulos, 1980; Ferrario, 1978). Ils étaient pour la plupart jeunes et prêts à faire un tel pari. Même si le niveau de risque était différent dans les divers

⁵ Tennessee Valley Authority.

⁶ Ente Nazionale Idrocarburi (National Hydrocarbon Company).

pays, il était conçu comme significatif dans les différentes cultures des services publics de chacun de ces pays (Anastassopoulos, 1987).

Les entrepreneurs de cette phase ont créé des activités permettant ainsi au secteur étatique d'émerger pendant les trois ou quatre décennies après la Grande Dépression de 1929. En Europe, le résultat fut spectaculaire car les États étaient souvent obligés, étant donné le faible niveau d'initiatives privées, de prendre en main beaucoup d'activités fondamentales dans le secteur de l'énergie, des mines, de l'acier, du transport et de la production manufacturière. Aux États-Unis, seules quelques entreprises publiques dans les juridictions nationales (fédérales) comme l'électricité étaient développées par des entrepreneurs publics. Ce fut le cas, par exemple, de la TVA sous Lilienthal (McGraw, 1971). Plus tard, de nouvelles activités réglementaires comme l'EPA ont été mises en place par de puissants entrepreneurs comme Ruckelshaus (Dobel, 1995). La plupart des activités de ces entrepreneurs visaient la réalisation de projets majeurs, la création de nouvelles industries, de nouvelles organisations publiques ou de nouvelles activités du secteur étatique. Les individus dominaient alors le processus entrepreneurial et étaient très visibles, surtout dans la phase suivante, alors qu'ils commencèrent à confronter leurs « maîtres » étatiques afin de protéger leurs créations.

2.2. LES ENTREPRENEURS SYSTÉMIQUES COMME CRÉATEUR DE LA GESTION DU SECTEUR PUBLIC

Une fois Air Canada créée, les entrepreneurs du début ont combattu l'État pour l'empêcher d'intervenir dans les opérations de leur organisation. Les anciens champions de l'intervention étatique pour la création d'activités ou d'entreprises publiques sont alors devenus des opposants à toute épreuve de l'intervention étatique pour éviter la destruction de ce qu'ils avaient construit (Anastassopoulos, 1980; Koenig et Thiétard, 1988). Ils ont réalisé assez tôt que, pour conserver leur organisation en santé, il fallait protéger leur noyau technique, une proposition au cœur de la théorie de la contingence (Thompson, 1967). Mais la confrontation avec le gouvernement était épuisante pour la plupart, ce qui entraîna leur disparition. Quelques-uns ont quitté pour un emploi dans le secteur privé, d'autres pour la vie politique ou pour créer leurs propres firmes ou encore se sont définitivement retirés du monde du travail (Koenig, 1997).

Les organisations du secteur public qui ont été créées sont progressivement devenues des bureaucraties, contrôlées par des processus rigides et formalisés et une certaine emphase sur l'attention à la hiérarchie, un produit standardisé et un comportement ritualisé. Peu de ces

entreprises publiques ont continué à innover. Le secteur public s'est détourné d'une préoccupation pour l'efficacité et l'efficacité pour accorder plus d'importance aux règles et réglementations bureaucratiques. Une telle situation fut acceptable tant et aussi longtemps que les ressources disponibles étaient suffisantes pour satisfaire les exigences du maintien d'un système aussi statique. Cependant, les crises économiques et financières des années 1970 ont mené à des protestations et la gestion gouvernementale fut alors remise en question. Des appels à la restructuration et à la décentralisation, à la diminution des coûts et à l'efficacité sont alors devenus communs. Pourtant, personne ne savait trop comment renouveler le système étatique complexe ni comment atteindre de tels objectifs (Adams, 1979; DeWitt et al., 1994).

Les conditions étaient alors cr ees pour l'émergence de nouveaux entrepreneurs, qui se sp cialiseraient dans la re-conception et la reconstruction des organisations étatiques. Par exemple, au début des années 1980, le gouvernement du Canada a lancé son « Livre Bleu » et a commencé à élaborer le cadre de référence d'une nouvelle fonction publique en se fondant sur le rapport NEDO⁷ du gouvernement britannique (1976) ou le rapport Nora (1967) du gouvernement français. Les activités qui étaient suffisamment autonomes pouvaient être séparées du noyau central gouvernemental afin de permettre une gestion plus efficace. Dans les années 1980 et 1990, des myriades d'entrepreneurs ont été encouragées à envisager de nouvelles façons de réaliser des tâches bureaucratiques traditionnelles. Des slogans tels « Servir la clientèle » et « Soyons conscients des coûts », empruntés au secteur privé sont devenus la norme; et la gestion de l'état était bientôt vue comme n'étant pas différente de celle des grandes firmes du secteur privé (Duncan et al., 1991; Osborne et Gabler, 1992).

Mais mis-à-part des énoncés plutôt généraux, les objectifs ne pouvaient pas être détaillés de façon spécifique. Leur articulation était vue comme une composante d'un mouvement de réforme et un exercice créatif. Il y avait un haut niveau d'incertitude quant à la piste à suivre. Contrairement à la période précédente, aucun projet clair ne pouvait être élaboré. Personne ne pouvait être financé de façon raisonnable étant donné les ressources disponibles. Il en résulta qu'aucun grand entrepreneur n'émergea.   la place, un grand nombre d'entrepreneurs interreliés, encastrés dans l'appareil bureaucratique, a commencé à grignoter le vieil état et   le transformer en une machinerie moderne, capable de s'ajuster, de répondre aux besoins des

⁷ Cet acronyme correspond au rapport intitulé National Economic Development Office qui est plus connu sous le nom de rapport Morrison, du nom de Lord Morrison of Lambeth, le président de la commission qui a produit ce rapport.

clients et de fournir à la fois l'efficacité et l'efficacité requise (Riccuci, 1995). En France, le processus a été conceptualisé comme un appel à mettre en place « L' tat stratège », ce qui signifiait que l'état, dans son ensemble, devait se comporter de façon stratégique en permettant à la stratégie d'être conçue et mise en œuvre à différents niveaux en lien étroit avec la réalité (Trosa, 1996). Les exemples d'initiatives réussies sont nombreux. Au Canada, Qi Jing Ye (2006) a documenté de nombreux projets dans sa thèse de maîtrise et Borins (1998) a fourni d'autres exemples et la logique d'ensemble qui les réunit. es contributions innovatrices de ces entrepreneurs ont changé, parfois radicalement, la façon dont les activités gouvernementales fonctionnaient (Borins, 2001).

2.3. DES ENTREPRENEURS EN VOIE DE SPÉCIALISATION : DES GESTIONNAIRES CRÉATIFS OU DES LÉGISLATEURS

Au début du XXI  siècle, le nouveau système public de pays tels que le Canada ou les  tats-Unis était un système plus dynamique qui a su dépasser ou surmonter plusieurs enjeux et défis managériaux fondamentaux. Le travail est généralement géré par objectifs. Les gestionnaires, spécialement ceux aux niveaux hiérarchiques les plus élevés, sont évalués et mobilisés tant par la reconnaissance que des récompenses tangibles (promotions, rémunérations). En général, le secteur public est devenu une machinerie plus efficace et efficiente, en mesure de reconnaître ses clients et de s'engager à leur fournir un meilleur service.

Mais le conflit sur les ressources est toujours présent. La décentralisation et l'*empowerment* ont entraîné de nouveaux types d'inefficacités. De nombreuses agences affrontent des problèmes similaires et peuvent entrer en conflits entre elles. Une perspective plus large est devenue nécessaire pour avoir davantage d'intégration. Au Canada, deux exemples, parmi de nombreux qui ont été reconnus par un prix annuel d'innovation de l'Institut d'Administration Publique du Canada (IAPC), vont nous aider à décrire ces nouveaux défis. Le premier s'intitule l'« Alberta Youth Justice Committees Project⁸ » et le second, « La transformation du processus de réglementation de la Commission de radio et télécommunication du Canada (CRTC). »

Les Comités justice pour les jeunes (CJJ) ont constitué une révolution en Alberta. Les jeunes délinquants ou contrevenants constituent une problématique sociale et communautaire récurrente à travers le Canada. Le développement d'un système qui corrige plutôt que

⁸ Le projet des comités de justice pour les jeunes (CJJ) de l'Alberta.

réprime les méfaits des jeunes délinquants a toujours été une aspiration nationale. En Alberta, dans les années 1970 et 1980, on a envisagé la mobilisation de la communauté, mais cela a surtout conduit à ce que des « individuals volunteering to work one-on-one with offenders »⁹. En 1990, au Fort Chipewyan, une communauté aborigène située à plus de 750 km au nord d'Edmonton, la mobilisation citoyenne s'est élargie de façon significative avec le premier CJJ formel. Ce qui était perçu comme des résultats positifs a conduit à la création de cinq autres comités au début des années 1990. L'initiative était fondée sur l'idée que le crime, en particulier les crimes commis par les jeunes, constitue une problématique à multiples facettes et qui est surmontée par les efforts conjoints d'individus, de familles, de communautés et du gouvernement qui collaborent pour créer des communautés bien soudées.

En 1994, un grand nombre de plaintes à travers la province sur l'inefficacité du système de justice pour les jeunes ont mené à la création d'un groupe de travail qui s'est penché sur le *Young Offenders Act*¹⁰. Les consultations publiques ont conduit à la mise en place de CJJ partout à travers tout l'Alberta. Leur rôle était formellement défini comme incluant : (1) Un conseil à la sentence et (2) Un programme de mesures alternatives qui « ensure that the young offender understands the full consequences of his behaviour on the victims as well as on the community, and ... successful completion of alternative measures program results in no criminal record for the youth¹¹. » Depuis 1994, le Solliciteur général de l'Alberta a encouragé, assisté et soutenu les communautés à développer plus de 90 CJJ. De plus, pour assurer leur succès, d'une part des juges ont rencontré, le soir et les fins de semaines, des groupes de citoyens afin de leur faire connaître le processus et le système judiciaire et, d'autre part, des agents de probation ont fourni aux comités des services continus de liaison et de gestion de cas, de formation ainsi qu'un partage d'expériences. Par ailleurs, un programme de reconnaissance a été établi pour les bénévoles; le Solliciteur général émet des certificats d'appréciation indiquant la durée de service et distribue des épinglettes comme éléments distinctifs.

Même si le bureau du Solliciteur général constitue le décideur final, le programme a été mis de l'avant et encouragé par le Directeur exécutif de la division des jeunes contrevenants qui a fourni le cadre organisationnel, les justifications et la gestion quotidienne. En 2000-2001,

⁹ Dossier IAPC.

¹⁰ La Loi sur les jeunes contrevenants.

¹¹ [Dossier IAPC] qui assure que le jeune contrevenant comprend toutes les conséquences de son comportement sur les victimes et sur la communauté et... que l'achèvement réussi d'un programme de mesures alternatives permet d'éviter que le casier judiciaire du jeune fasse mention de la sentence.

1 600 jeunes se sont présentés devant les Comités justice pour les jeunes (CJJ), soit une augmentation de 60 % lorsque l'on fait la comparaison avec les chiffres de 1997-1998, et les « data indicates that youths who are referred to the committees have a 90% success rate in the completion of alternative measures¹². » Tout cela a été réalisé avec très peu de ressources additionnelles.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) offre des conseils et élabore des règlements pour les industries de la radio, des télécommunications et des médias. Il est aussi vu comme un mécanisme de protection pour des industries qui ont des effets directs sur la vie sociale et culturelle au Canada. En 1996, le CRTC avait terminé la déréglementation sur les communications téléphoniques à longue distance et avait débuté celle de la téléphonie locale. La Décision 94-19¹³ était censée supprimer toute barrière à l'entrée dans le marché des services locaux et permettre en même temps « free access, de-grouping and co-location. » Dans le processus de mise en œuvre, contrairement aux pratiques existantes, le Conseil a décidé d'introduire un nouvel ensemble de procédures et de pratiques, une décision inusitée pour tout organisme réglementaire.

Avec la méthode traditionnelle, une réglementation était préparée et transmise aux parties concernées. Puis, chacune des parties était invitée à se prononcer pour ou contre la décision réglementaire proposée. Les entreprises se plaignaient souvent que cela affectait leur capacité à être compétitives et les usagers voyaient dans les interventions du CRTC un manque de flexibilité pour prendre en considération leurs préoccupations. Cherchant plus d'efficacité et d'efficience, le CRTC a décidé d'impliquer davantage les parties en présence, dans un processus collaboratif, à toutes les étapes du processus décisionnel (en y incluant même la phase de la conception de la réglementation). Un puissant comité d'animation sur les interconnexions (CISC) a été créé. Il a regroupé un haut fonctionnaire du CRTC, les Vice-présidents de toutes les firmes de télécommunications et un représentant de chacune des principales parties prenantes. Ce comité a pu examiner toutes les étapes et proposer des façons pratiques de procéder à la mise en œuvre des décisions. Paul Godin, qui était alors responsable du CISC, expliquait que : « the collaborative approach has been adopted because

¹² [Dossier IAPC] données indiquent que les jeunes qui sont référés à des comités ont un taux de succès de 90 % en matière d'achèvement des mesures alternatives.

¹³ <http://www.crtc.gc.ca/archive/frn/Notices/1995/PT95-36.htm>

the CRTC members recognized that representatives of stakeholders have a better knowledge of what needs to be done to ensure a smooth implementation of a specific regulation¹⁴. »

La déréglementation d'une industrie bien établie et fortement réglementée constitue un processus complexe. Plusieurs facteurs et circonstances idiosyncratiques doivent être considérés. Des questions très délicates, entre autres pour les entreprises de télécommunication, doivent être résolues : (1) Comment connecter les réseaux appartenant à des concurrents? (2) Comment organiser les transactions entre ces entreprises? (3) Comment faciliter le transfert d'un client d'un fournisseur à un autre? (4) Comment assigner un numéro de téléphone? Dans le cas qui nous préoccupe, les nombreux groupes de travail établis par le CISC regroupaient plus de 200 professionnels. Le CISC a réuni des concurrents, des décideurs gouvernementaux et des groupes de défense des droits ou de l'intérêt public. Ces parties, souvent en opposition les unes avec les autres, ont élaboré les lignes directrices et les instruments techniques pour permettre la concurrence dans les services locaux de téléphonie¹⁵. Chaque groupe de travail était dirigé par un président de compagnie sélectionné par le groupe ou par le CISC lorsque le groupe était incapable de décider. Vingt groupes ont alors traité plus de 165 problématiques. Plusieurs solutions ont été identifiées « ...By establishing a series of dynamic working groups, knit together under a steering committee¹⁶. »

Le processus, dans son ensemble, était détaillé de façon très précise. Par exemple, lorsque les groupes de travail faisaient une proposition, le CISC avait 10 jours pour l'approuver ou la rejeter. Lorsqu'un conflit émergeait, le représentant du CRTC était responsable de la réconciliation des perspectives et de l'identification d'une position consensuelle. Pour ce faire, on demandait aux parties en désaccord d'écrire un résumé sommaire qui était examiné par la suite par le CISC. Lorsqu'il n'y avait pas d'arrangements possibles, le CRTC prenait la décision finale. David Colville, le vice-président Télécom du CRTC décrit un exemple où une décision du CRTC était requise : « The biggest single issue was number portability... It is extremely difficult to attract customers to switch telephone service providers unless they can keep their phone numbers. But how can a phone number follow a customer from supplier

¹⁴ L'approche coopérative a été adoptée parce que les membres du CRTC reconnaissaient que les représentants des parties prenantes avaient une meilleure connaissance de ce qui devait être fait pour permettre une application réussie d'une réglementation spécifique.

¹⁵ La médaille d'or de l'IAPC 2000.

¹⁶ En établissant une série de groupes de travail dynamique, très homogènes sous la supervision du CISC.

A to supplier B? Who assigns the numbers?¹⁷. » Le processus a réussi à réduire considérablement le nombre de conflits et de plaintes en créant des conditions de connaissance et de compréhension mutuelle. Pour des firmes petites et inexpérimentées qui entraient dans l'industriel, cet exercice a été vu comme un processus d'apprentissage important. La clé du succès a été présentée comme étant une véritable délégation du pouvoir au CISC et aux parties prenantes. Une telle attitude d'ouverture constitue une première dans l'histoire du CRTC ainsi que de toute agence de réglementation au Canada. Elle a été rendue possible par l'ouverture générale du gouvernement à l'initiative et à l'entrepreneuriat.

Selon Leo Mevel, le directeur des technologies du CRTC, le processus, en premier lieu, « puts Canada in the international forefront in implementing local telephone competition... We were able to get rules and procedures in place very rapidly and much faster than in other countries, including the United States¹⁸. » Deuxièmement, il a conduit à d'importantes réductions de coûts : « CRTC costs of implementing CISC have been minimal compared to the huge expense of undertaking dozens of lengthy proceedings, which would have involved many industry parties. A conservative estimate suggests that through CISC, the commission saved \$750,000 and more than two years of work on the local competition alone¹⁹. » Finalement, l'exercice dans son ensemble a changé les acteurs et le CRTC lui-même : « CISC also had a dramatic effect on the CRTC. Team members included financial analysts, economists, legal staff and engineers. Those who participated contributed significantly towards implementing competition. They learned a great deal about the telecom industry and about people in general. Positive feedback from the industry players gave CRTC staff increased satisfaction and confidence²⁰. » Tous les participants ont semblé satisfaits du processus, y compris les entreprises de télécommunication qui n'ont pas été prises au dépourvu dans leur gestion de la déréglementation.

¹⁷ [Dossier IAPC] La décision la plus délicate a été la décision sur la « portabilité » du numéro de téléphone... il est très difficile d'amener des clients à changer d'opérateur s'ils ne peuvent pas garder leur numéro actuel. Mais comment faire pour qu'un client garde son numéro en passant d'un fournisseur A à un fournisseur B? Qui doit attribuer les numéros?

¹⁸ [Dossier IAPC] Positionne le Canada au premier plan en matière de mise en œuvre de la compétition sur la téléphonie locale... Nous avons été en mesure d'avoir rapidement en place les règles et procédures, bien plus rapidement qu'ailleurs, y compris aux Etats-Unis.

¹⁹ [La médaille d'or de l'IAPC 2000. idem] les coûts de mise en œuvre pour le CRTC ont été minimes comparés aux dépenses importantes liées à de longues séances de confrontation impliquant beaucoup de parties de l'industrie. Une estimation conservatrice suggère qu'avec le CISC le CRTC a économisé 750 000\$ et plus de deux ans de travail sur la compétition locale seule.

²⁰ [La médaille d'or de l'IAPC 2000. idem] le CISC a eu un effet considérable sur le CRTC. Les équipes comprenaient des analystes financiers, des économistes, des juristes et des ingénieurs. Ceux qui ont participé ont contribué de manière significative à la mise en œuvre de la concurrence. Ils ont appris

Les entrepreneurs qui ont présenté cette innovation à la compétition de l'IAPC ont indiqué que : « As far as we know, no other telecommunication regulatory body has done this... The World Trade Organization agreement on trade in services calls for more than 90 countries to open up telecommunications markets to competition, but most still have a monopoly environment... When they find out about CISC process, many of them are extremely intrigued and want to learn more so they can adopt this model to help them deal with these issues²¹. »

2.4. VERS UNE THÉORIE ÉVOLUTIONNISTE DE L'ENTREPRENARIAT INSTITUTIONNEL DANS LE SECTEUR PUBLIC

Comme il a été mentionné précédemment dans cette section, on peut voir que l'entrepreneuriat change de façon à répondre à des défis environnementaux, ceux-ci étant révélés par les besoins des organisations étatiques. Il évolue à travers une série de cycles et non pas suivant un seul cycle. Il débute avec un premier cycle dans lequel les grands entrepreneurs prennent l'avant-scène lorsqu'il y a un besoin de créer de nouvelles activités ou de nouvelles organisations. Puis, il se déplace vers un entrepreneuriat fondé sur un nouveau management dans lequel les collectifs participent à une variété d'activités élaborées pour transformer ou réinventer la gestion de leurs organisations. Il en résulte des organisations publiques qui ont plus d'autonomie et qui sont plus efficaces et efficientes. Mais, ce processus mène aussi à une spécialisation accrue ainsi qu'à de nouveaux problèmes de coordination qui remettent en question la nature fondamentale de l'État. Cela provoque un ré-examen des fondements de l'action étatique et mène à un nouveau cycle avec un autre type d'entrepreneuriat privilégiant les designs organisationnels d'ensemble et une nouvelle esquisse des frontières entre l'action législative et la gestion des activités étatiques.

Les trois cycles produisent différents résultats en termes d'entrepreneuriat mais ils ont la même dynamique organisationnelle. En premier lieu, il y a un besoin existant : celui-ci est présenté comme crucial pour l'efficacité organisationnelle. Ce besoin est généralement de nature sociale, économique ou environnementale dans le premier cycle. Il est plus organisationnel (c'est-à-dire qu'il est lié à l'efficacité organisationnelle) dans le second cycle

beaucoup sur l'industrie des télécom et sur les personnes en général. Des feedbacks positifs des joueurs de l'industrie ont donné au staff du CRTC plus de confiance et de satisfaction.

²¹ À notre connaissance, il n'y a pas d'autre organisme de réglementation des télécoms qui a fait cela... L'accord de l'OMC sur le commerce des services demande à plus de 90 pays d'ouvrir les marchés des télécoms à la concurrence, mais la plupart ont encore des environnements monopolistiques... Quand ils prennent connaissance du processus CISC, beaucoup sont très intéressés et veulent en apprendre plus pour adopter le modèle et faire face à leurs obligations.

et il est plus législatif (c'est-à-dire qu'il établit des politiques générales ainsi que des mécanismes de mise en œuvre des politiques) dans le troisième cycle. Puis, il se produit un appel à la satisfaction de ce besoin et à l'élaboration d'incitatifs pour les entrepreneurs qui seraient intéressés à participer à une telle résolution. Finalement, le besoin est traité et résolu : cela mène à une accalmie ou à un temps d'arrêt au cours duquel les entrepreneurs sont évacués par le système. Lorsqu'il y a un besoin pour de la création et de l'initiative, l'État semble générer plus d'espace de façon à ce que les fonctionnaires puissent mettre en action leur créativité et leur innovation. Mais au fur et à mesure que les tensions et problèmes sont résolus, les forces pour l'unité et le contrôle prennent encore les dessus. On pourrait donc en conclure que dans le cycle d'entrepreneuriat, le contrôle disparaît pour un temps de façon à permettre aux solutions de prendre place, puis, il revient pour qu'il n'y ait pas trop de turbulence et répondre aux besoins de stabilité et d'intégrité de la population. Si l'État se transforme à travers un processus prévisible, le résultat de cette transformation est différent et répond aux circonstances spécifiques et aux caractéristiques environnementales.

3. LES ENTREPRENEURS ET LE SECTEUR PUBLIC : UNE THÉORIE DE LA CONTINGENCE

Comme il a été suggéré à la section précédente, l'État évolue pour s'ajuster et répondre à des défis spécifiques. L'évolution est prévisible. Elle est cyclique. Dans notre étude, nous avons vu qu'au cours des quatre dernières décennies, l'évolution de l'État a généré un type d'entrepreneuriat qui était compatible avec la nature des défis à surmonter. Dans le premier cycle décrit, le gouvernement canadien était politiquement fort et avait des ressources substantielles. L'environnement lors des premières années qui suivirent la Deuxième Guerre mondiale était modérément turbulent et la société civile ainsi qu'économique étaient plutôt homogènes mais enthousiastes et bien organisées. Le gouvernement faisait face à un besoin urgent de créer de nouvelles activités pour protéger la communauté ou pour créer les conditions nécessaires à son développement socio-économique. Ce besoin a émergé autant comme une réponse à une menace interne (l'unité nationale pour les chemins de fer) qu'à une menace externe (la Deuxième Guerre mondiale pour le transport aérien). Le secteur privé était incapable ou insuffisamment fiable pour traiter et résoudre ce besoin. L'État a donc créé les conditions nécessaires pour que les grands entrepreneurs du secteur public puissent concevoir et mettre en œuvre les activités requises. Air Canada, Pétro Canada et le Canadien National étaient toutes des créations d'entrepreneurs très visibles.

Le besoin était clairement conceptualisé par les fonctionnaires et la réponse à un tel besoin nécessitait des entrepreneurs spécialisés. Les entrepreneurs sont généralement des individus exceptionnels qui partagent trois caractéristiques. Ils sont généralement encastrés dans la machinerie étatique et la connaissent très bien; ils ont une certaine expertise dans le domaine d'activités concerné; et, ce sont des individus forts qui sont dévoués au service du public. Dans leur nouvelle tâche, ils bénéficient d'une certaine protection de la part de certains fonctionnaires puissants, mais cette protection est fragile. Ils réussissent seulement en allant au-delà des attentes des fonctionnaires. Ils croissent en calibre ou en importance lorsqu'ils élaborent des réponses inattendues et réussies aux besoins énoncés et lorsqu'ils ont suffisamment de soutien pour que ces réponses soient adoptées par les fonctionnaires. Les entrepreneurs qui réussissent doivent donc développer leur propre légitimité et soutien politique. Ils ne peuvent se fier seulement aux fonctionnaires pour soutenir les idées originales qu'ils génèrent. En retour, un traitement ou une résolution de besoin réussie peut signifier d'importants bénéfices personnels. Ces derniers peuvent être suffisants pour envisager une vie confortable après la carrière étatique. Seule une poignée d'individus ont ces caractéristiques. L'entreprenariat devient aussi institutionnel lorsque les individus impliqués sont capables d'obtenir une légitimité pour l'innovation qu'ils ont développée.

Le premier cycle décline au fur et à mesure que les grandes réalisations deviennent matures et que les entrepreneurs importants à la promotion de ces réalisations se lassent d'affronter la bureaucratie et s'en vont ailleurs. La transition est une période d'accalmie sans initiative entrepreneuriale et avec le retour du comportement bureaucratique dominé par les règles. Quelques entrepreneurs peuvent même être tracassés ou se sentir harcelés par une bureaucratie tentée d'appliquer les règles de façon rétroactive. Cela tue l'innovation et encourage le comportement cérémonial aux dépens de l'efficacité et de l'efficience. Cela est acceptable lorsque l'État amasse les bénéfices de la période de la grande construction, à la fois en termes d'emplois et de volume de taxes. Mais l'efficience et l'efficacité déclinent, et avec le temps, la légitimité de l'État est encore une fois remise en question (Doig et Hargrove, 1990). Le niveau d'imposition nécessaire pour maintenir en opération une machinerie de plus en plus inefficace est insuffisant pour empêcher un déclin de la qualité de services et des groupes actifs dans la société commencent à questionner la capacité de l'État à fournir des services qui sont compatibles avec le niveau de taxes. Le second cycle est lancé.

Les ressources disponibles aux fonctionnaires sont progressivement réduites et ils sont obligés d'identifier de nouvelles façons de réaliser des objectifs politiques additionnels. L'appel à une meilleure gestion du secteur public est compatible avec le discours dominant du mouvement contestataire. Un ajustement des règles bureaucratiques est bientôt vu comme une condition de meilleure gestion (Morris et Jones, 1999). En particulier, le contrôle doit être relâché pour permettre l'émergence d'un nouveau type d'initiatives qui va améliorer les services et diminuer les coûts. Au contraire du premier cycle, les entrepreneurs ont ici besoin de connaître la bureaucratie dans ses moindres détails. Comme la bureaucratie est habituellement spécialisée et organisée de façon fonctionnelle (Chandler, 1962; Crozier, 1962), aucun individu ne peut assumer seul toutes les responsabilités liées aux changements requis; cela mène à l'entrepreneuriat systémique (Bernier et Hafsi, 2007). Les groupes d'entrepreneurs scrutent le système étatique et identifient de nouvelles façons de réaliser des choses.

Généralement, ces nouvelles façons sont inspirées des pratiques du secteur privé (Charih et Daniels, 1997; Osborne et Gabler, 1992). Cela a conduit à la vague du Nouveau Management Public et, au-delà, à beaucoup de nouvelles pratiques managériales (Duncan et al., 1991; Dunleavy et al., 2006). L'élaboration de la stratégie, la nouvelle définition des objectifs, les nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines qui réduisent la sécurité d'emploi et accroissent les récompenses liées au travail, le leadership contractuel, une certaine emphase sur la qualité des services et la gestion financière sont tous des éléments qui ont mené à des améliorations importantes. En effet, les gestionnaires semblent être en mesure « d'en faire plus avec moins de ressources. » Dans le processus, les règles bureaucratiques sont modifiées de façon radicale et les frontières entre les pratiques des secteurs privé et public sont changées de façon significative. Il en résulte des bureaucraties qui « vendent leurs services » à des entreprises et à la population, des contrats d'emplois de fonctionnaires qui ressemblent à ceux du secteur privé et des discours managériaux dominés par le besoin d'être efficient (Kernaghan et al., 2000). Comme ils sont libres d'agir, les gestionnaires du secteur public essaient toute pratique managériale disponible et, dans quelques situations extrêmes, leur initiative peut même échapper à tout contrôle. La qualité des services traditionnels, comme la production des passeports, et le travail de bureau nécessaire à l'autorisation administrative s'améliorent de façon radicale; mais, là où les services obéissent à une dynamique de marché, comme dans la production de la télécommunication ou des services d'électricité, la combinaison entre un pouvoir monopolistique et le manque de volonté étatique à renverser sa

nouvelle philosophie et à exercer un contrôle mène parfois à des abus. Les niveaux de satisfaction sont mesurés à l'aide de nouveaux standards qui s'ils sont appropriés à des situations où des entreprises sont en compétition ne le sont pas pour des services publics. Il en résulte que là où les services ne peuvent être produits de façon économique, ils sont soit abandonnés ou soumis à des délais inacceptables. Par exemple, Air Canada comme société d'État a simplement laissé tomber des destinations trop éloignées ou trop coûteuses. En France, à la fin de 2006, France Télécom a offert un accès à des services de câble seulement dans les grandes villes et a fait payer les clients pour des services qui auparavant étaient gratuits.

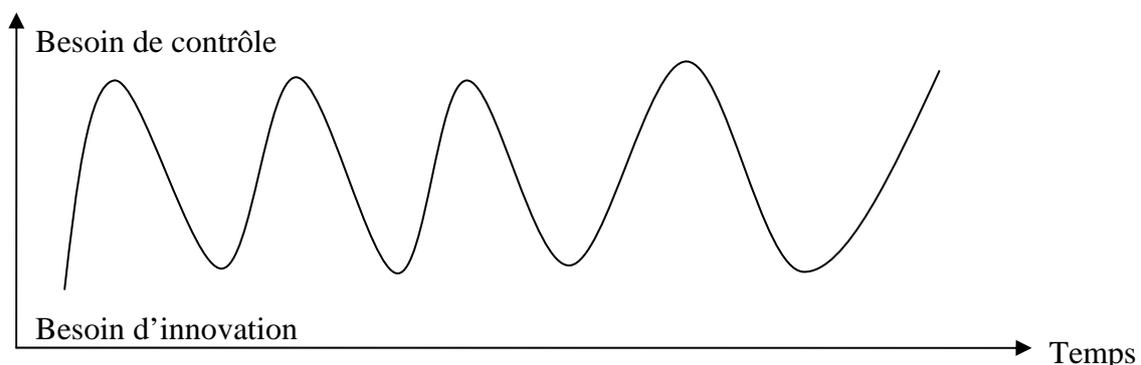
De telles critiques mènent à des préoccupations sur le manque de contrôle et sur une « dilution » du comportement éthique. Plusieurs enquêtes criminelles ont généré une préoccupation touchant le comportement étatique et le besoin d'assurer stabilité et intégrité. Des appels pour un système étatique plus éthique se font entendre de plus en plus fort et le système de contrôle est, encore une fois, activé pour éliminer les excès et évacuer l'entrepreneuriat non contrôlé. La bureaucratie prend encore une fois les dessus pendant que l'amélioration de services spécifiques est intégrée dans les activités normales des organisations étatiques et deviennent partie intégrante de ses routines.

La production de ces routines améliorées conduit à de nouveaux problèmes. En particulier, les agences étatiques semblent travailler de travers (*cross-purpose*) et sont incapables de résoudre leurs disputes. En plus, les changements ont introduit une pression pour davantage d'interactions entre les agences étatiques, mais aussi entre ces dernières et les firmes du secteur public. Cela remet en question l'ensemble du système étatique et pousse à reconsidérer ses prémisses fondamentales.

De nouvelles initiatives sont alors nécessaires. Il y a un besoin de combiner différentes activités dans la recherche pour une efficacité plus large et une perspective stratégique élargie pour l'intervention étatique. De telles activités sont souvent à l'interface de l'initiative législative, du processus judiciaire et de l'intégration bureaucratique. Elles requièrent une compréhension claire des processus judiciaires et législatifs ainsi qu'une compréhension élargie de l'action étatique dans divers champs d'activités. Elles requièrent aussi une alliance avec des fonctionnaires qui peuvent fournir des approbations législatives ou judiciaires ainsi qu'une efficacité organisationnelle traditionnelle (Qi Jing Ye, 2006). Cela ne peut être atteint par les gestionnaires du service public du cycle antérieur. Des personnalités d'envergure, des

hommes d'État au sens où Selznick (1957) l'entendait, avec une crédibilité et du prestige, sont nécessaires pour piloter le processus, mais ils doivent s'allier avec des gestionnaires qui ont les contacts internes essentiels à la réalisation des choses. Ce nouveau processus de changement est très chargé politiquement : il transforme de façon fondamentale les pratiques originales de la bureaucratie et modifie en profondeur les intentions des législateurs (King, 1988). L'exemple du CRTC et de sa capacité à générer une coopération généralisée au lieu d'un contrôle impliquant une confrontation tel que sous-tendu par les lois sur la réglementation et celui de l'Alberta Youth Justice qui a réinventé le processus judiciaire pour les crimes des jeunes sont alors typiques. Une telle transformation requiert une gestion habile des efforts de changement de façon à ce que les législateurs, les juges et les gestionnaires s'entendent sur les nouveaux effets. Le nouveau cycle implique des transformations profondes qui ont à la fois des caractéristiques techniques et des implications hautement politiques. Ces transformations rassemblent des représentants de la plupart des segments d'une société afin de résoudre des débats politiques délicats (Braybooke et Lindblom, 1963; Hartle, 1985; Kobrak, 1996). Les entrepreneurs institutionnels impliqués dans une telle transformation sont des entrepreneurs modestes, ceux que Collins (2001) nomme des leaders de type 5 et qui tirent leur efficacité de leur crédibilité, de leur expérience dans le processus politique et de leur habileté à mettre en valeur les contributions d'autrui. Même cela sera insuffisant pour créer de grands changements. Ainsi s'impose un processus lent et incrémental auquel sont appelés à participer plusieurs acteurs des domaines législatif, judiciaire et administratif.

Figure 1 : La dynamique des relations entre l'entrepreneuriat et le contrôle bureaucratique



Ces trois cycles ne sont que des manifestations de ce que nous pensons être une co-évolution sans fin de l'entrepreneuriat et du secteur public (voir la figure 1). L'entrepreneuriat constitue le processus créatif fondamental qui mène à l'identification de nouvelles façons d'affronter de

nouvelles circonstances. Ces dernières sont généralement vues par les entrepreneurs comme des opportunités permettant de progresser. Ils les perçoivent et estiment le timing nécessaire pour les exploiter. Au fur et à mesure que de nouveaux défis émergent, il est probable qu'un nouvel entrepreneuriat va être généré ou va nécessairement émerger. Il est possible qu'au cours des vingt dernières années plus d'entrepreneuriat a été expérimenté parce qu'il est largement accepté comme désirable. Les institutions ont changé ce qui était vu comme un comportement suspect et orienté par le profit en une contribution hautement désirable à la capacité sociétale d'adaptation. L'entrepreneuriat peut être vu comme aussi important que la structure dans la capacité d'une organisation à fonctionner de façon adéquate et à s'adapter à son environnement. L'innovation par l'entrepreneuriat et le contrôle par les règles bureaucratiques constituent les dynamiques fondamentales des capacités des organisations étatiques à s'adapter. Elles réussissent, chacune à leur façon et à des moments différents ainsi que selon un pattern prévisible, à répondre aux besoins sociétaux d'efficience et d'intégrité.

4. CONCLUSION

L'entrepreneuriat dans le secteur public est souvent de l'entrepreneuriat institutionnel. Il concerne les changements qui ont une importance institutionnelle, modifiant le comportement étatique fondamental et, dans le même processus, la relation entre l'État et les citoyens. L'entrepreneuriat institutionnel (EI), nous l'avons montré, semble évoluer à travers des patterns prévisibles qui sont associés aux défis auxquels font face la société et l'État. La co-évolution de l'État et de l'entrepreneuriat institutionnel constitue un apport clé de ce texte. Le pattern d'IE en fonction des défis en constitue un autre. Ces contributions regroupées conduisent à notre proposition suivant laquelle on peut élaborer une théorie de la contingence de l'entrepreneuriat institutionnel et qu'elle peut être testée dans des recherches ultérieures.

L'adaptation entrepreneuriale à l'environnement doit être différente si le contexte est différent. L'entrepreneuriat de l'ère post Deuxième Guerre mondiale où les États modernes se sont construits était très différent de l'entrepreneuriat plus récent. Il mettait de l'avant différentes personnalités entrepreneuriales et différentes habiletés. Par exemple, comme nous l'avons décrit dans ce texte, les grands entrepreneurs étaient pour la plupart des constructeurs d'artefacts ou d'organisations. Leurs habiletés étaient plutôt liées à leur capacité de poser des gestes audacieux et d'assumer les responsabilités des résultats. Cependant, ils devaient trouver la protection et le soutien des politiciens ou des législateurs. Plus tard, les entrepreneurs, qui avaient besoin de moins de visibilité et qui étaient plus engagés dans la

collaboration et l'intégrité organisationnelle, ont été en mesure de stimuler un changement institutionnel de nature systémique (Hargrave et Van de Ven, 2006). Dans le troisième type, les entrepreneurs législatifs devaient être capables de générer un support politique pour leurs innovations. Les habiletés politiques étaient alors fondamentales (Doig et Hargrove, 1990) et deviennent particulièrement nécessaires dans l'ère de la gouvernance électronique qui débute (Dunleavy et al., 2006). Cela montre comment l'entrepreneuriat s'est modifié de la création d'activités ou de la gestion d'organisations à la législation de facto.

Le lieu où se réalise l'entrepreneuriat institutionnel dans l'appareil étatique peut aussi constituer un sujet de recherche important. Selon Thompson (1967) ainsi que Hafsi, Jorgensen et Kiggundu (1983), les entreprises publiques tendent à être davantage « protégées » des influences externes et à permettre aux entrepreneurs d'innover dans des conditions impliquant moins de pressions politiques. Ces entreprises et les organisations, plus récemment nommées entités autonomes, peuvent alors être les endroits les plus intéressants des systèmes étatiques pour étudier l'entrepreneuriat institutionnel public (Luke et Verreyne, 2006).

Une meilleure compréhension du processus par lequel la création se réalise constitue un projet académique utile. Ce texte a ainsi fourni quelques idées de départ, mais beaucoup de travail demeure pour avoir un cadre de recherche clair ainsi qu'un guide pratique convaincant. En particulier, il faudrait valider empiriquement les propositions liées à la théorie de la contingence de l'entrepreneuriat institutionnel à l'aide d'échantillons de grande taille. Et, même si nous avons élaboré notre argumentation à partir d'exemples provenant du Canada, des États-Unis et d'Europe, il reste à démontrer que les patterns proposés sont valides dans différents contextes institutionnels. Comme les institutions internationales rendent le comportement gouvernemental plus isomorphe (Hafsi et Farashahi, 2005), cela rend l'hypothèse de généralisation plus crédible. Plus important encore, ces pressions isomorphiques ont produit un grand nombre d'entités étatiques autonomes : ce qui peut fournir les échantillons requis pour procéder aux tests souhaités.

Cette recherche a aussi montré que l'entrepreneuriat est un produit de l'initiative étatique. C'est seulement lorsqu'ils sont encouragés que les différents types d'entrepreneuriat peuvent émerger. Ces encouragements peuvent prendre la forme de la protection et d'espaces de décision élargis. De façon occasionnelle, des récompenses peuvent être disponibles. Mais la protection semble plus importante que les récompenses pour son émergence. Cela pourrait

aussi être testé. L'on doit surtout valider la volonté de freiner l'entrepreneuriat lorsqu'il devient trop troublant. Dans chacun des cycles décrits, l'entrepreneuriat a été arrêté lorsque les règles bureaucratiques ont assuré un contrôle nécessaire à une meilleure stabilité et intégrité. C'est souvent un processus qui se déroule en coulisse, mais parfois il peut se produire à l'avant-scène. Ainsi, au Canada, ce que l'on a nommé le scandale des commandites constituait une situation où l'on a donné carte blanche à des entrepreneurs pour qu'ils puissent lutter contre la volonté d'indépendance du Québec par la commandite d'événements de communication. Cette lutte fut assez réussie; cependant, on a également cru que les initiatives entrepreneuriales n'étaient plus contrôlables et qu'elles avaient corrompu le processus administratif du gouvernement fédéral. Des criminels qui ont exploité l'occasion pour obtenir des récompenses illégales ont été condamnés, mais des politiciens et des hauts fonctionnaires responsables d'avoir permis cet entrepreneuriat ont aussi été sévèrement jugés. La recherche sur l'équilibre nécessaire entre la liberté et le contrôle demeure rare. Peu de chercheurs ont examiné une problématique aussi difficile.

La formation des hauts fonctionnaires et des législateurs peut aussi nécessiter une meilleure compréhension de ce processus important par lequel l'entrepreneuriat émerge, se développe et disparaît. Les décideurs publics doivent porter attention aux promesses de l'entrepreneuriat, à ses coûts pour le système, de même qu'aux processus par lesquels on peut l'utiliser pour atteindre des résultats. Une telle attention est essentielle pour réaliser une mise en œuvre satisfaisante des politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams B. 1979. The Limits of Muddling Through: Does Anyone in Washington Really Think Anymore? *Public Administration Review*. 39(6): 544-562.
- Aldrich H., Zimmer C. 1986. Entrepreneuriat through social networks, in D. Sexton and R. Smilor (eds.) *The art and science of entrepreneuriat* 3-23, Cambridge, MA: Ballinger
- Anastassopoulos J.P. 1980. *La stratégie de l'entreprise publique : l'efficacité au service de l'intérêt général*. Paris : Dalloz.
- Baron J. 2000. *Thinking and Deciding*, 3rd edition, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bernier L., Hafsi T. 2007. The changing nature of public entrepreneuriat. *Public Administration Review*, 67: 488-503.

- Borins S. 1998. *Innovating with Integrity: how local heroes are transforming American government*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Borins S. 2000. What Border? Public management Innovation in the United States and Canada. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1): 46-74.
- Borins S. 2001. Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2(3): 310-319.
- Braybrooke D. Lindblom C. 1963. *A strategy of decision: Policy evaluation as a social process*. New York, NY: The Free Press.
- Chandler A.D. 1962. *Strategy and Structure*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Charih M., Daniels A. Eds. 1997. *New Public Management and Public Administration in Canada; Nouveau management public et administration publique au Canada*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.
- Collins J. 2001. *Good to Great*. New York, NY: HarperCollins.
- Cooper A.C., Dunkelberg W.C. 1987. Entrepreneurial Research: Old Questions, New Answers and Methodological Issues. *American Journal of Small Business*, 11, 3: 11-23.
- Crozier, M. 1962. *Le phénomène bureaucratique*. Paris : Seuil.
- Crozier, M., Friedberg E. 1977. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- DeWitt, J., Kettl D.F., Dyer B., Lovan W. R. 1994. What Will New Governance Mean for the Federal Government? *Public Administration Review*, 54(2): 170-175.
- Dobel P.J. 1995. Managerial Leadership in Divided Times: William Ruckelshaus and the Paradoxes of Independence. *Administration and Society*, 26(4): 488-514.
- Doig J.W., Hargrove E.C. eds. 1990. *Leadership and Innovation*, abridged edition, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Duncan W.J., Ginter P.M., Capper S.A. 1991. Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector. *Public Productivity and Management Review*, 14(3): 227-236.
- Dunleavy P., Margetts H., Tinkler S.B.J. 2006. New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 467-494.

- Evans D., Leighton L. 1989. "Some empirical aspects of entrepreneurialism" *American Economic Review*, vol. 79: pages 519-535.
- Feldman M. S., Pentland B.T. 2003. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change, *Administrative Science Quarterly*. 48(1): 94.
- Ferrario M. 1978. Strategic management in state enterprises. Unpublished doctoral dissertation. Cambridge, MA: Harvard University Graduate School of Business Administration.
- Hafsi T., Bernier L. 2005. Innovation et entrepreneuriat dans la réforme de l'administration publique du Canada. *Politique et Management Public*, 23(1) : 1-23.
- Hafsi T., Farashahi M. 2005. Applicability of management theory to developing countries: A synthesis. *Management International Review*, 45, 4: 483-511.
- Hafsi T. Koenig C. 1988. The State-SOE relationship: Some patterns. *Journal of Management Studies*, May issue.
- Hafsi T, Kiggundu M. Jorgensen J. 1987. Strategic Apex Configurations in State-Owned Enterprises. *Academy of Management Review*, October.
- Hargrave T.J., Van de Ven A.H. 2006. "A collective action model of institutional innovation" *Academy of Management Review*, vol. 31: pages 864-888.
- Hartle T. W. 1985. Sisyphus Revisited: Running the Government Like a Business. *Public Administration Review*, 45(2): 341-351.
- Ingraham P.W., Lynn L.E. Jr. eds. 2004. *The Art of Governance*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Kernaghan K., Marson B., Borins S., 2000. *The New Public Organization*, Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Khilstrom R., Laffont J. 1979. A general equilibrium entrepreneurial theory of firm formation based on risk aversion. *Journal of Political Economy*, 87:719-748.
- King P.J. 1988. *Policy entrepreneurs: Catalysts in the policy innovation process*, Unpublished Ph.D. dissertation, University of Minnesota.
- Kobrak P. 1996. "The Social Responsibilities of Public Entrepreneurs" *Administration and Society*, 28(2): 205-237.
- Koenig C. 1997. De l'État contrainte à l'État stratège. *Management International*, Vol.1, 2 : 13-20.

- Koenig C., Thiétart R-A. 1988. Managers, Engineers and Government: The Emergence of Mutual Organization in the European Aerospace Industry. *Technology in Society*, Vol. 10, 2.
- Levin M.A., Sanger M.B. 1994. *Making Government Work: how entrepreneurial executives turn bright ideas into real results*, San-Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lewi E. 1980. *Public Entreprenariat: toward a theory of bureaucratic power*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Luke, B., Verreynne M.-L. 2006. Exploring strategic entreprenariat in the pubic sector, *Qualitative Research in Accounting and Management*, vol. 3, pages 4-26.
- Maguire S., Hardy C., Lawrence T. B. 2004. Institutional entreprenariat in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, vol. 47: 657-679.
- McCraw T. 1971. *TVA and the Power Fight: 1933-1939*. Philadelphia, PA: Lippincott.
- McGregor A.R. 1980. *The Adolescence of an Airline*. Montreal, Canada: Air Canada publications.
- Metcalfe L. 1993. "Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher's Managerial Revolution" *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 14, pp. 351-371.
- Moe R.C. 1994. The 'Reinventing Government' Exercice: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*, 54(2): 111-122.
- Morris M.M., Jones F.F. 1999. Entreprenariat in established organizations: the case of the public sector. *Entreprenariat Theory and Practice*, 24(1), pp. 71-91.
- Moss I. 1997. Does Entrepreneurial Government Reduce the Scope for Scrutiny? *Australian Journal of Public Administration*, 56(3): 3-10.
- National Economic Development Office (NEDO), 1976. A Study of United Kingdom Nationalized Industries. Report under the chairmanship of Lord Morrison of Lambeth. London, UK: HM Stationary office.
- Nora S. 1967. Rapport sur les entreprises publiques. Par le groupe de travail du Comité interministériel des entreprises publiques. Paris : La Documentation Française.
- Oliver C. 1997. Sustainable competitive advantage: Combining institutional and resource-based views, *Strategic Management Journal*, 18: 9, 697-713.

- Osborne D., Gaebler T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector From Schoolhouse to State House*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pollitt C., Bouckaert G. 2004. *Public Management Reform: a comparative analysis*, second edition, Oxford: Oxford University Press.
- Qi Jing Ye. 2006. Le rôle des gestionnaires intermédiaires dans les innovations du secteur public. Mémoire de maîtrise. HEC Montréal.
- Ramamurti R. 1982. *Entrepreneuriat in State-Owned Enterprises*. Unpublished doctoral dissertation. Cambridge, MA: Harvard University Graduate School of Business Administration.
- Riccucci N. M. 1995. *Unsung Heroes: Federal Exucrats Making a Difference*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Roberts N.C. 1999. Innovation by Legislative, Judicial, and Management Design: Three Arenas of Public Entrepreneuriat. In H. George Frederickson and Jocelyn M. Jonhston, Eds. *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Application*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Rosenberg N. 1994. Uncertainty and technological change. Conference on growth and economic development: The economics of the 21st Century. Stanford, CA: Stanford University, Center for economic policy research.
- Salazar G.M. 1992. *The public entrepreneur: An empirical study*. Doctoral dissertation. Florida State University.
- Sanger M.B., Levin M.A. 1992. Using old stuff in new ways: Innovation as a case of evolutionary tinkering. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(1): 88-115.
- Selznick P. 1957. *Leadership in Administration*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Sarasvathy D., Somon H., Lave L. 1998. Perceiving and managing business risks: Differences between entrepreneurs and bankers. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 33: 207-225.
- Shane S., Venkataraman S. 2000. The Promise of Entrepreneuriat as a Field of Research, *Academy of Management Review*, Vol. 25, No 1: 217-226.

- Stevenson H.H., Jarillo J.C. 1990. A Paradigm of Entreprenariat: Entrepreneurial Management, *Strategic Management Journal*, 11: 17-27.
- Stoffaes C., Victorri J. 1977. *Nationalisations*, Paris, Fr : Flammarion.
- Thompson J.D. 1967. *Organizations in Action*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Trosa S. 1995. *Moderniser l'administration*, Paris, Fr : Éditions d'organisation.
- Vankataraman S. 1997. The distinctive domain of entreprenariat research. In Katz, J. *Advances in entreprenariat, firm emergence and growth*. Vol. 3: 119-138. Greenwich, CT: JAI Press.