Government of Canada
Department of Communications

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION DU SPECTRE DES RADIOFRÉQUENCES

ANALYSE DE LA LITTÉRATURE : STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

Background Study

Étude préalable

HE
8699
C2
E9264
1988

OCTOBRE 1988

PROGRAM EVALUATION ∘ DIVISION ∘ DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Government of Canada
Department of Communications

Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

HE
8699
C2
E9264
1988

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION DU SPECTRE DES RADIOFRÉQUENCES

ANALYSE DE LA LITTÉRATURE : STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

Background Study

Étude préalable

COMMUNICATIONS CANADA
NOV 9 1989
LIBRARY — BIBLIOTHÈQUE

OCTOBRE 1988

PROGRAM EVALUATION ∘ DIVISION ∘ DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION

DU SPECTRE DES RADIOFRÉQUENCES

ANALYSE DE LA LITTÉRATURE : STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

Octobre 1988

MDC

SÉRIE ÉVALUATION DE PROGRAMMES

This is one of ten Background Studies that form part of the evaluation of Radio Frequency Spectrum Management.

This study was conducted by SEREFI for the Program Evaluation Division of the Department of Communications, Canada.

The views expressed herein are the views of the author and do not necessarily represent the views or policies of the Department of Communications.

La présente est une des dix études préalables portant sur l'évaluation du programme de gestion du spectre des fréquences.

L'étude a été entreprise par SEREFI pour le compte de la Division de l'évaluation des programmes du ministère des Communications.

Les recommandations concernant les politiques et les programmes ou les points de vue exprimés, ici, sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du ministère des Communications ou les politiques du ministère.

RÉSUMÉ POUR LA DIRECTION

Évaluation du spectre radio
Étude No. 10
ANALYSE DE LA LITTÉRATURE : STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

La première partie du rapport est essentiellement théorique; la seconde recense les écrits sur les performances des diverses structures gouvernementales du point de vue de leur pertinence à la structure de la gestion du spectre radio.

Afin de bien comprendre les structures gouvernementales modernes, l'établissement d'une grille théorique et méthodologique d'analyse nous a semblé le point de départ permettant de saisir l'essentiel du débat sur cette question. Les écrits ne convergent pas nécessairement quand vient le moment de suggérer diverses formes de structuration de l'appareil de l'État et d'évaluer l'efficience et l'efficacité de ces organismes.

Nous avons donc suggéré, afin de comprendre les enjeux fondamentaux du débat actuel sur cette question, une grille d'analyse résolument moderne qui envisage les structures gouvernementales en fonction d'une double perspective : la politique et l'administratif. Ce rapport politique-administration permet d'envisager, en regard du fonctionnement de l'État moderne, une distinction entre des organismes qui doivent obligatoirement être rattachés à une structure politique, i.e. étroitement encadrés et surveillés par des acteurs politiques, et des organismes qui, à cause de leurs fonctions essentiellement administratives, peuvent bénéficier d'une autonomie beaucoup plus grande par rapport à l'activité politique.

Cette démarche suppose une compréhension des missions de l'État moderne. Les demandes multiples qui sont constamment adressées à l'État doivent faire l'objet d'une division entre celles qui sont de nature purement administrative (accorder un permis, par exemple) et celles qui engagent une collectivité et qui, conséquemment, nécessitent une surveillance plus étroite de la population. Ces diverses actions de l'État seront ainsi la responsabilité d'organismes publics et parapublics qui seront structurés de façon différente.

À partir de cette problématique, nous présentons une réflexion sur l'État moderne et sur la structuration des organisations publiques en fonction de leur lien ou de leur indépendance face aux structures centrales de gouverne de la société. Nous présentons ainsi les fondements de l'organisation de l'appareil de l'État en regard de la centralisation, de la déconcentration et de la décentralisation des organismes publics. Cette démarche nous permet de bien classer les structures gouvernementales modernes par rapport aux besoins de rattachement à des organismes politiques ou par rapport au degré d'indépendance dont elles ont besoin pour offrir les services les mieux adaptés aux désirs des citoyens.

Cette classification générale des organismes en regard de leur niveau d'indépendance, permet également une évaluation de leur efficience et de leur efficacité. Cette première partie de travail, qui présente notre argumentation théorique, permet d'asseoir, de façon plus rigoureuse, notre analyse empirique des structures gouvernementales canadiennes.

La seconde partie du rapport divise les structures gouvernementales en trois grandes catégories : l'organisation ministérielle, l'organisme réglementaire et la société d'État.

Un premier résultat général s'impose à la lecture des écrits : le lien entre structure et fonction est assez lâche, il n'y pas de lien vraiment "obligatoire" entre la mission d'une organisation

et sa structure. Les exemples abondent de structures théoriquement incorrectes qu'on n'éprouve nullement le besoin de changer. Bref, la congruence entre structure et fonction est matière de tendance seulement.

Les conclusions les plus claires qu'on doit retenir des écrits sur les avantages et inconvénients de l'organisation ministérielle est que celle-ci serait d'autant mieux adaptée aux besoins des décideurs que les activités gérées possèdent une plus haute visibilité politique; qu'elles engagent le gouvernement dans des débats ou des adaptations perçus comme mettant en cause ses priorités ou des choix intéressant une très large fraction de l'électorat; que la nécessité est grande d'un contrôle d'imputabilité financière et politique particulièrement strict. Les résultats sont ambigus quant aux capacités de l'organisation ministérielle de s'adapter rapidement aux changements socio-politiques ou technologiques. La proximité du politique les favorise, la concurrence pour l'accès aux décideurs les réduisent.

Des écrits sur les sociétés d'État, il ressort que cette structure gouvernementale s'impose dans la plupart des cas où d'importantes contraintes de taille, de complexité technique et de marché existent. Le paradoxe encore intraitable de cette structure semble être que, dans la mesure où elle réussit bien dans sa mission technique ou commerciale, elle cesse d'être un instrument fiable pour l'exécution des politiques gouvernementales. Bref, il s'agit d'un type d'organisation qui, s'il est plus souple que les deux autres, comporte un risque plus élevé quant au contrôle du gouvernement.

Au total, la réglementation semble être un instrument particulièrement approprié dans des situations de monopoles naturels et quand les questions distributives sont importantes et peu susceptibles d'être résolues dans le cadre habituel des débats fiscaux. Le cadre réglementaire semble le plus hostile de tous à l'adaptation aux changements induits par la technologie ou les conditions de marché, le plus vulnérable au contrôle par de petits groupes.

Le tableau de la page 39 compare de façon synthétique les avantages et inconvénients des diverses structures.

La conclusion générale de l'étude est qu'au vu des écrits une société d'État constituerait vraisemblablement la structure la plus appropriée pour la gestion du spectre radio, essentiellement en raison de sa capacité à relever les défis des prochaines années en matière de tarification et de concurrence d'autres technologies. Toutefois, ces mêmes écrits imposent aussi les nuances vues plus haut quant à l'absence d'un lien absolument contraignant entre structure et fonction. C'est dire qu'une transformation de la structure de la gestion du spectre radio ne présente pas de caractère d'urgence et devrait tenir pleinement compte des coûts de transition.

EXECUTIVE SUMMARY

Radio frequency spectrum management program evaluation
Study no. 10
LITERATURE ANALYSIS: GOVERNMENT STRUCTURES

The first section of the report is mainly theoretical in approach; the second deals with the literature on the relative performances of various government structures which is immediately relevant to the management of the radio spectrum.

It proved necessary to elaborate at the outset a complete theoretical and methodological framework on contemporary government structures. The literature is far from unanimous when dealing with different government structures and assessing their relative efficiency and effectiveness.

Following modern practice, we have suggested an analytical framework based upon the distinctions and relationships between the political and administrative spheres. This perspective allows for a clear definition of key issues. On the political/administrative continuum, it is possible to distinguish between those organizations which must be very tightly linked to an essentially political structure (e.g. which demand close political direction and monitoring) from those whose functions are so clearly administrative in nature that they can benefit from a much greater degree of autonomy.

This approach is based upon our understanding of the varied functions of the modern state. The multiplicity of demands made upon the state by the electorate should be split between such administrative ones as the routine granting of licenses and the ones which affect national priorities and should be subjected to a much closer scrutiny by the electorate. This diversity in governmental functions should be mirrored by the variety of government structures.

Within this perspective, we offer some thoughts on the modern state and the way it should be structured in a multiplicity of organizations differentiated according to their relationships to the central authorities of Cabinet and Parliament. Therefore, the various government structures examined are reviewed in terms of centralization, deconcentration and decentralization. We are thus able to classify adequately various government structures in terms of the degree of political independence that they require to respond adequately to public expectations.

This classification of government structures according to their level of political independence allows for an assessment of their relative merits in terms of efficiency and effectiveness. This first section, in presenting a rigorous theoretical approach, provides the basis for our more empirical second section dealing with government structures in Canada.

The second section of the report looks at three categories of government structures: departmental structure, crown corporation and regulatory agency.

The review of literature yields a general conclusion on the relationships between structures and functions: the links between the two are not as strong as theoretical considerations alone would have left one to believe. Only in few cases can it be shown that a specific structure must be used. Numerous examples can be adduced of theoretical "incorrect" structures which have successfully weathered the test of time, which nobody has deemed necessary to go to the

trouble and expenses of changing. In short, the congruence between actual structures and functions in government is rather low.

The literature reveals that the departmental structure is specially desirable, from the point of view of decision makers, in situations of high political visibility where decisions are likely to touch upon governmental priorities, to involve a large fraction of the electorate, to require very tight methods to insure financial and political accountability. The results are essentially ambiguous with respect to the capacity of this structure to facilitate change, fast and/or smooth adaptation to technological or social shifts. The closeness of this structure to the political process favours rapid adaptation; bureaucracy and the level of competition for decision makers' time and attention impedes it.

On crown corporations, the literature concludes that this structure is chiefly appropriate when the activities pursued are extensive and subjected to complex and/or fast changing technological and market constraints. The main paradox evidenced by the literature has to do with the difficult (and generally lacking) reconciliation between the commercial imperatives and the governmental imperatives of the corporation: if it is successful commercially, it is often at the expense of its governmental mission and vice-versa. All in all, this structure offers maximum flexibility and adaptability but carries with it substantial risks in terms of control and accountability.

The key advantage offered by regulatory bodies is their capacity to deal with natural monopolies and, more importantly, to handle complex and politically awkward distributive issues, i.e. those involving target populations which cannot be defined within the standard set of rules governing the budgetary process (for instance, horizontal and vertical equity defined strictly in terms of income). Regulatory bodies provide the structure most likely to be captured by small groups and least able to favour efficient adaptations to technological and market changes.

The table on page 39 offers a summary of the pros and cons of various government structures.

Our general conclusion is the literature indicates that a crown corporation could be the most appropriate structure for managing the radio frequency spectrum, essentially because it would provide the flexibility which will be needed in the forthcoming years to face the challenges arising from pricing, congestion and technological competition issues. We note however that, as stated above, the literature also shows that the use of a particular structure is only rarely "compulsory"; consequently, the transformation of the present departmental structure into a crown corporation cannot be viewed as an urgent necessity.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ POUR LA DIRECTION i

EXECUTIVE SUMMARY iii

I. FONDEMENTS THÉORIQUES 1
- A. Introduction : vers une nouvelle conception de l'État 1
  - Critiques de l'État moderne 1
  - L'État n'est pas une entreprise privée... 2
  - Le renforcement des structures centrales 3
  - Le besoin d'une réflexion sur l'organisation de l'État 3
- B. Encadrement théorique et méthodologique 4
  - Les nouveaux rapports politico-administratifs 4
- C. Structures des organisations publiques 6
  - La centralisation 7
  - La déconcentration 8
  - La décentralisation 10
- D. L'efficience et l'efficacité de l'administration publique 13

II. STRUCTURES POSSIBLES ET ACCEPTÉES AU CANADA 17
- A. Introduction 17
- B. Types de structures choisies et définitions 18
- C. Congruence : la solidité des liens entre fonctions et structures 19
- D. L'organisation ministérielle 22
  - Avantages 22
  - Inconvénients 25
- E. Sociétés d'État 26
  - Avantages 27
  - Inconvénients 30
- F. Organismes réglementaires 33
  - Avantages 34
  - Inconvénients 36
- G. Vue d'ensemble des avantages et inconvénients des diverses formes d'organisation gouvermentale pertinentes au contexte canadien 38

III. IMPLICATIONS POUR LA GESTION DU SPECTRE RADIO 41
- A. Changements technologiques 41
- B. Congestion et rigidités actuelles des allocations de fréquences 41
- C. Distribution et visibilité 42

IV. CONCLUSION 45

RÉFÉRENCES 47

I. FONDEMENTS THÉORIQUES

A. Introduction : vers une nouvelle conception de l'État

Critiques de l'État moderne

La critique de l'État-providence, provenant des divers courants de pensée, provoque une remise en question sérieuse du rôle de l'État dans les sociétés modernes *(1)*. Parmi les approches théoriques qui recueillent le plus d'adhérents, le courant néo-libéral est, sans contredit, celui qui provoque les réflexions les plus significatives *(2)*. Non pas qu'il faille nécessairement endosser cette démarche d'analyse, mais elle provoque certes au sein des acteurs du système politique une réflexion sur l'allègement des fonctions étatiques. La critique de la croissance de l'État qu'elle génère entraîne une remise en question des interventions de l'État dans la société civile.

Cette remise en question du rôle interventionniste de l'État provoque un questionnement direct sur les structures des organisations. Si l'État cherche, comme dans certains pays, à être "minimal", à laisser les forces sociales plus libres de leurs opérations (particulièrement les entreprises privées), l'organisation de l'activité étatique doit également devenir plus modeste *(3)*. Cette réflexion entraîne une interrogation sur la structuration de l'appareil politico-administratif de l'État. Doit-on renforcer les structures centrales, tels les ministères ou organismes de coordination (Conseil du Trésor, Bureau du Conseil privé), ou doit-on favoriser l'autonomie de certains organismes gouvernementaux à cause du type de services

---

1. Voir P. Rosavallon, La crise de l'État-providence, Paris, Seuil, 1981; F. Ewald, L'État-providence, Paris, Grasset, 1986.

2. J.I. Gow, "Repenser l'État et son administration", dans Politique, no 11, Hiver 1987, pp. 5-41.

3. M. Crozier, État moderne, État modeste, Paris, Fayard, 1987.

qu'ils rendent à la population? Certains analystes suggèrent également de privatiser une gamme de services jusqu'alors offerts par des organismes publics afin, à la fois, d'alléger la machine d'État, d'assurer un meilleur équilibre entre les secteurs privé et public et enfin de mieux servir la population. Le courant néo-libéral génère ainsi - par l'adhésion ou par le rejet de ses propositions - une prise de conscience sur le rôle que doit jouer l'État dans la société moderne.

L'État n'est pas une entreprise privée...

On ne peut être insensible aux rapports et autres documents qui suggèrent d'envisager l'État comme une entreprise. D'appliquer les mêmes critères économiques d'efficience et d'efficacité que ceux qui sont soumis à l'évaluation des entreprises.

> "On peut trouver cette pensée dans la pléthore de rapports signés par les hommes d'affaires appelés à conseiller les gouvernements américain, canadien et québécois ces derniers temps. Comme l'a dit Charles Goodsell à propos du rapport Grace aux États-Unis, le credo des hommes d'affaires de nos jours comprend la réduction des dépenses publiques, la privatisation, la déréglementation, le ticket modérateur et l'État vu comme une multi-nationale, comme un conglomérat." *(4)*

On ne saurait être que trop prudent par rapport à ces propos. La structure de l'État et son type d'activités n'a en soi rien de comparable avec celle de l'entreprise privée et nécessite en conséquence une méthode d'analyse différente. Comme l'a souligné le rapport Macdonald sur l'Union économique, on ne saurait, considérant l'évaluation que font les Canadiens de leur État, remettre en question systématiquement les bénéfices sociaux tirés de l'État-providence. Si certains allègements, quant au fonctionnement de la structure bureaucratique de l'État, sont

---

4. J.I. Gow, op. cit., p. 7. Dans le cas du Québec, l'auteur fait référence aux rapports Fortier sur la privatisation (1986), Scowen sur la déréglementation (1986) et Gobeil sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (1986). Le rapport Grace portait le titre President's Private Sector Survey in Cost Control (1984).

souhaités, ceux-ci ne devraient pas remettre en question les bienfaits tirés d'une gestion publique de plusieurs secteurs essentiels à l'amélioration de la vie des Canadiens (principalement les programmes sociaux).

Le renforcement des structures centrales

Le débat ne conduit pas toujours et nécessairement vers la décentralisation, l'allègement des fonctions de l'État ou la privatisation. Certains documents proposent également de renforcer les structures politiques centrales : ainsi le comité d'étude québécois sur la Révision des fonctions et des organisations gouvernementales (comité Gobeil) suggère de transférer vers les ministères plusieurs tâches relevant jusqu'à maintenant d'organismes autonomes. Cette proposition soulève également des interrogations, sachant l'encombrement de certains ministères à qui l'on confierait des responsabilités supplémentaires *(5)*.

Le besoin d'une réflexion sur l'organisation de l'État

Il faut donc réfléchir sur l'État moderne en regard d'une interrogation que suggèrent les ouvrages récents de science politique et d'administration publique. Certains auteurs préconisent un renforcement des structures centrales de l'État, alors que d'autres souhaitent voir l'État se départir de plusieurs de ses responsabilités et alléger ainsi son organisation.

Nous entrons ainsi au coeur de la problématique qui est la nôtre. La remise en question du rôle de l'État oblige une recherche sur la structuration de son appareil politico-administratif. Comment faut-il penser le rôle de l'État aujourd'hui et surtout - dans le contexte de notre recherche - comment structurer le secteur public en fonction des nouveaux besoins de la société canadienne. Tous les écrits récents suggèrent cette interrogation, même si rares sont les études qui l'abordent directement : si plusieurs textes présentent une remise en question du rôle et des fonctions de l'État, très peu d'ouvrages poursuivent la démarche jusqu'à suggérer des méthodes pour structurer l'appareil de l'État moderne.

Notre recherche vise principalement cet aspect négligé de l'analyse de l'État. Nous suggérons comme préalable théorique et méthodologique une démarche qui s'inscrit dans le pro-

---

5. J.I. Gow, op. cit., p. 15.

longement de la réflexion globale que nous avons sommairement présentée sur les visions modernes du rôle de l'État, en tentant cette fois de cerner la dimension organisationnelle de l'appareil de l'État.

B. Encadrement théorique et méthodologique

Les nouveaux rapports politico-administratifs

La démarche d'analyse qui est la nôtre pour envisager l'analyse des structures gouvernementales, s'inspire d'un courant nouveau en administration publique : elle transpose dans le contexte de la présente recherche les interrogations soulevées ailleurs sur le partage de responsabilités entre le secteur spécifiquement politique de l'État et le secteur administratif.

En effet, plusieurs recherches récentes dans des domaines divers - liés principalement à l'analyse des politiques gouvernementales - ont insisté sur un nouveau partage entre politiciens et fonctionnaires dans le processus décisionnel *(6)*. La complexité et l'ampleur des problèmes soumis à l'attention de l'État canadien obligent une compétence que les politiciens ne détiennent pas toujours. Ils doivent, en conséquence, s'associer des hauts fonctionnaires qui deviendront de réels acteurs impliqués dans l'élaboration et la gestion des décisions publiques.

C'est là un aspect parcellaire du partage politique-administration dans la gestion publique. Le rapport politico-administratif doit aussi être le résultat d'un partage au niveau institutionnel : ainsi certains organismes devront avoir une incidence politique évidente, alors que d'autres auront davantage une mission administrative clairement identifiée, nécessitant de ce fait une marge d'autonomie par rapport aux décideurs politiques.

---

6. P. Delorme, L'ordre urbain: Administration publique de l'espace urbain au Québec, Hull, Editions Asticou, 1986; P. Delorme, "Administration et politique: les grandes transformations urbaines au Québec", dans La Revue municipale, no 10, octobre 1985; J. Chevallier, D. Loschak, La science administrative, Paris, P.U.F., 1980; F. Lesemann, Du pain et des services, la réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Montréal, Albert Saint-Martin, 1981; D. Posgate, K. McRoberts, Développement et modernisation du Québec, Montréal, Boréal Express, 1983; J.J. Simard, La longue marche des technocrates, Montréal, Albert Saint-Martin, 1979; C. Campbell, Governments Under Stress, Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa, University of Toronto Press, 1983.

Si l'État moderne doit être repensé quant à son rôle et ses fonctions, la structuration des organismes publics et para-publics nécessite également une réflexion nouvelle. Et nous abordons cette réflexion à partir de la dualité politique-administration en voulant montrer les rapports de complémentarité entre les deux types de gestion, et en voulant également mettre en évidence les besoins d'autonomie de certains organismes à caractère administratif et la nécessité de garder sous le contrôle politique certaines organisations publiques.

La vision classique de l'administration comme simple exécutante des décisions politiques relève d'un besoin passé et ne correspond en conséquence aucunement à la réalité d'aujourd'hui. On définit plutôt l'administration publique moderne comme étant un ensemble de structures et d'acteurs chargés de préparer et d'exécuter les décisions prises par le pouvoir politique *(7)*. Dès lors, on présente la contribution de l'administration dans la "préparation" des décisions. Certains auteurs insistent d'ailleurs sur l'influence déterminante de l'administration dans le processus décisionnel *(8)*.

Il existe donc un débat ouvert sur la place de la fonction administrative dans la décision publique. Notre démarche s'inspire grandement de cette réflexion, qu'elle transpose au plan des institutions. Ainsi, selon nous, certains organismes publics détiennent principalement une mission administrative et agissent dans une relation de complémentarité par rapport aux institutions à caractère plus spécifiquement politique. Ces institutions conçoivent elles-mêmes leurs politiques et veillent par la suite à leur application. Ces politiques prennent la forme de règlements dont l'application dépend de l'institution administrative. On comprendra alors que le souci d'efficacité administrative de ces organismes commandera une marge de manoeuvre, une liberté d'opération plus grande. Par ailleurs, d'autres organisations publiques doivent demeurer en rapport direct avec une ligne hiérarchique politique. Nous faisons ici référence aux activités des ministères qui doivent répondre devant la population de leur gestion. Ces ministères tiennent leur existence des besoins de la population et sont responsables face à celle-ci. Notre système démocratique impose que cette responsabilité

---

7. Voir L. Borgeat, et al., L'administration québécoise, organisation et fonctionnement, Montréal, P.U.Q., 1982; J.I. Gow, et al., Introduction à l'administration publique : une approche politique, Montréal, Gaëtan Morin, 1987.

8. Notamment C. Campbell, op. cit.

publique des actions et de la gestion ministérielles soit la tâche de personnes choisies par les électeurs.

Par contre, on conçoit de plus en plus que certaines actions administratives, à cause de leur spécificité (par exemple les activités réglementaires) et à cause des clientèles visées ne fassent pas l'objet d'une surveillance politique aussi étroite. Que l'on pense au secteur para-public ou aux sociétés de la Couronne pour se convaincre qu'il est même souhaitable de soustraire des aléas politiques la gestion de certains services, pourtant essentiels aux Canadiens (par exemple la Société canadienne des postes).

Notre démarche d'analyse procède de cette réflexion. Elle entend situer dans une problématique théorique, axée sur le rapport politique-administration, la structuration des organisations publiques. C'est l'objet spécifique de ce premier chapitre de présenter les divers types d'organisations publiques en fonction des liens plus ou moins étroits à préserver avec les éléments politiques ou en fonction d'un détachement (variable) de ces mêmes éléments.

C. Structures des organisations publiques

> "Pour agir et être en mesure d'assurer sa mission, l'administration doit être structurée. Et structurer l'administration c'est lui attribuer des pouvoirs d'intervention en vue d'objectifs à atteindre. C'est aussi fixer des limites à cette intervention. C'est aussi l'organiser en services fonctionnels, capables d'assurer les divers rôles administratifs; il s'agit alors de répartir les tâches entre des institutions administratives, instruments de l'intervention de l'État." *(9)*

Comme le suggère cette citation, la structuration d'un appareil d'État doit correspondre à la fragmentation des missions de l'État et à l'attribution de responsabilités distinctes à divers organismes chargés de les appliquer sectoriellement. Cela nécessite qu'il y ait un partage de responsabilités entre diverses organisations sectorielles et que d'autres institutions aient comme responsabilité de coordonner ces actions et de les intégrer en un tout cohérent. On retrouvera ainsi un appareil d'État constitué d'organismes centraux, déconcentrés et décentralisés. C'est

---

9. M. Barrette, "Les structures de l'administration", in Gow et al., op. cit., p. 79.

là une division institutionnelle fréquente dans les ouvrages d'administration publique *(10)* et qui nous permet d'illustrer notre problématique en fonction du rapport politique-administration tel que mentionné précédemment.

La centralisation

En principe, une centralisation totale consisterait à concentrer toutes les responsabilités et les pouvoirs décisionnels de l'État au sein d'un seul organisme central *(11)*. Si un tel processus de gouverne de la société jouit d'une grande efficacité administrative, il est rarement utilisé et surtout ne convient pas à la gestion des États modernes démocratiques. Dans de tels types de société, la centralisation correspond davantage à confier à des organismes centraux le soin de planifier et coordonner les orientations globales de l'État et à veiller à exercer un contrôle, une surveillance sur les activités des organisations chargées d'opérationnaliser ces orientations. Au sein de la structure fédérale canadienne, par exemple, certaines institutions veillent à la coordination politique des activités (Conseil des ministres), alors que d'autres se préoccupent davantage de l'aspect administratif de la gestion publique (Bureau du Conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor) *(12)*. Au Canada, bien que notre système politique soit de type fédéral (ce qui implique dans la définition même du fédéralisme, une décentralisation), on a vu, au cours des récentes années, les organismes centraux devenir de plus en plus importants dans l'administration publique. Cette situation est certes liée à la complexité des interventions sectorielles, qui nécessitent ainsi une coordination centrale efficace afin que les grands objectifs gouvernementaux soient préservés.

De plus, étant donné l'étendue et la diversité du territoire canadien, l'administration centrale (Ottawa) doit tenter de rencontrer les intérêts régionaux et locaux. Pour réaliser cet objectif, l'administration publique peut choisir de détacher des agents qui n'auront qu'une tâche d'exécution, sans droit de regard sur la formulation des politiques ou elle peut opter pour une formule plus souple permettant aux agents régionaux ou locaux de détenir un certain pouvoir

---

10. Voir A. Gélinas, Organismes autonomes et centraux, Montréal, P.U.Q., 1975.

11. M. Barrette, op. cit., p. 83.

12. Voir A. Bernard, La politique au Canada et au Québec, Montréal, P.U.Q., 1976.

(local). On parlera alors d'une formule combinée de centralisation et de déconcentration administrative.

La centralisation apparaît dès lors comme une nécessité afin d'assurer l'harmonisation des politiques. Cette centralisation, nous le constatons, se retrouve au niveau de l'ensemble de la structure politico-administrative de l'État, par l'action des organismes centraux, de même qu'au niveau d'une seule institution par le contrôle hiérarchique qui s'exerce sur ses structures. La centralisation vise ainsi à assurer les besoins d'unité dans la diversité. L'administration publique sera d'autant plus efficace qu'elle réussira à bien doser les besoins de coordination centrale et la nécessité d'une certaine liberté d'action fonctionnelle.

La déconcentration

La déconcentration marque un premier pas vers une relative autonomie locale sans toutefois que le centre se départisse de ses fonctions de surveillance, de contrôle et de responsabilité *(13)*.

> "Essentiellement, la déconcentration consiste, pour une institution de l'administration centrale (un ministère par exemple) ou pour un organisme quelconque, à déléguer un pouvoir de décision restreint à un fonctionnaire ou à une unité administrative demeurant hiérarchiquement subordonnée à l'autorité centrale." *(14)*

Les administrations publiques modernes ont multiplié les organismes déconcentrés au cours des 20 dernières années; cette déconcentration s'est manifestée au Canada par l'ouverture de directions régionales dans les diverses provinces. Dans tous les cas, la déconcentration touche l'exécution de fonctions par des organismes qui sont détachés du centre, alors que la responsabilité politique demeure toujours l'attribut des sommets hiérarchiques des organismes centraux.

---

13. Sur ces notions, on peut consulter le texte de V. Lemieux, "Notes sur la décentralisation", dans Le Québec des libertés, Montréal, Ed. de l'Homme.

14. M. Barrette, op. cit., p. 83; également B. Gournay, Introduction à la science administrative, Paris, Armand Colin, 1970.

La notion de déconcentration réfère à deux catégories d'activités : on parlera alors de déconcentration fonctionnelle et de déconcentration géographique ou territoriale.

Suivant les ouvrages de A. Gélinas et de M. Barrette, nous décrivons la déconcentration fonctionnelle comme l'activité par laquelle "une administration centrale délègue des fonctions et une certaine capacité de décider à une unité spécialisée ayant un champ d'action national" *(15)*. Un organisme central tel un ministère, par exemple, peut ainsi être déconcentré en diverses directions générales, directions, services, etc. *(16)* Il s'agit d'une façon répandue d'opérationnaliser les missions d'un organisme afin d'en accroître son efficacité et de préciser son expertise. Toutefois, cette façon de structurer une organisation a pour conséquence de complexifier les tâches administratives, de multiplier le nombre d'acteurs et les niveaux d'intervention et d'accroître ainsi l'aspect bureaucratique de l'organisation *(17)*.

Par ailleurs, la déconcentration géographique ou territoriale renvoie à l'implantation en région d'unités administratives afin, le plus souvent, de rapprocher l'administration centrale des administrés. Ces organisations déconcentrées ont principalement une tâche d'exécution de politiques conçues et élaborées centralement. Elles peuvent néanmoins effectuer certaines représentations auprès des organismes centraux afin de les sensibiliser aux particularités régionales.

Rappelons que, dans tous les cas de déconcentration, si l'unité administrative centrale se départit d'une opération d'exécution, elle conserve la responsabilité politique pleine et entière des actions des organismes déconcentrés.

---

15. M. Barrette, op. cit., p. 84; A. Gélinas, op. cit.

16. M. Barrette, op. cit.

17. Ibid.

La décentralisation

La décentralisation est beaucoup plus que la déconcentration : elle implique que les organisations centrales se départissent à la fois d'une portion de leur autorité et de la responsabilité qui s'y rattache *(18)*. L'organisme déconcentré possède ainsi la marge d'autonomie nécessaire à son fonctionnement et aux mandats qu'il poursuit.

> "...cette autonomie, caractéristique essentielle d'une administration décentralisée, repose sur une personnalité juridique distincte, une autorité décisionnelle, la capacité d'organiser l'exécution de sa mission et d'en assumer la gestion, de déterminer ses propres politiques et de procéder à l'allocation de ses ressources dans les limites du mandat attribué." *(19)*

Toutefois, si l'organisme central délègue pouvoirs, autorité et responsabilité à un organisme décentralisé, il conservera un droit de regard sur celui-ci. En d'autres termes, le pouvoir politique central ne se départira jamais d'un certain contrôle sur les organismes qu'il a lui-même créés et ce malgré l'autonomie qu'il a voulu lui confier. Cette procédure assure une gestion "responsable" des organismes qui sont les créatures des personnes élues par la population. On sait, pour illustrer cette surveillance, que les organismes centraux peuvent exercer un contrôle administratif sur les sociétés de la Couronne et que ce contrôle peut également se retrouver au niveau d'institutions politiques autonomes telles les municipalités.

Il ne faudrait toutefois pas exagérer ce droit de surveillance et de contrôle qui s'applique seulement si une situation "irrégulière" le nécessite. La plupart du temps les organisations décentralisées jouissent d'une autonomie administrative qui leur permet de planifier, organiser et réaliser librement leurs opérations administratives.

La décentralisation, tout comme la déconcentration, se partage en deux types : elle est fonctionnelle ou territoriale. La décentralisation fonctionnelle qui est très répandue au

---

18. V. Lemieux, op. cit.

19. M. Barrette, op. cit.

Canada, s'effectue par le biais des organismes autonomes à qui l'autorité centrale confie des missions spécialisées *(20)*. En observant l'administration publique canadienne, les régies d'État, sociétés, commissions, conseils, etc. constituent des organisations décentralisées fonctionnellement. Ce sont des organismes à qui le gouvernement central confie des responsabilités spécifiques, souvent techniques, et qu'il ne juge pas pertinent, pour parvenir à un niveau d'efficacité administrative, de conserver dans un lien direct avec la décision politique. Leur pouvoir s'exerce le plus souvent par le biais de la réglementation. Dans leurs domaines spécifiques d'activités, certains de ces organismes jouissent d'un pouvoir comparable à celui d'un gouvernement (par exemple le CRTC).

Les organisations autonomes - décentralisées - ont parfois un rayonnement national (CRTC, Commission canadienne des transports, CN, Radio-Canada), parfois une portée régionale (Commission canadienne du blé) *(21)*.

Ces organismes - autonomes - n'ont pas de liens hiérarchiques avec aucun ministère; ils sont toutefois soumis à une surveillance plus ou moins étroite, souvent prévue par la loi constitutive. Parfois, le contrôle peut s'effectuer de façon informelle - principalement au niveau économique - afin d'ajuster les politiques gouvernementales aux actions des organismes autonomes *(22)*.

On retrouve dans les administrations publiques provinciale et fédérale divers types d'organismes décentralisés fonctionnellement. M. Barrette, dans son très bon texte, reprend la typologie de A. Gélinas *(23)*, que nous croyons également utile de reproduire :

"- organismes de consultation qui font des études sur divers aspects concernant un secteur de même que des recommandations à

---

20. Ibid., p. 85.

21. Ibid., p. 85-86.

22. Ibid.

23. Ibid., et A. Gélinas, "La décentralisation fonctionnelle", La décentralisation : un effritement de l'État ou un enrichissement démocratique, Québec, CEPAQ/ENAP, 1984, pp. 31-32-33.

l'administration centrale responsable du secteur : ce sont des comités et des conseils;

- organismes d'adjudication qui ont à établir les droits et obligations des citoyens dans un domaine spécialisé : les tribunaux administratifs;
- organismes d'enquête, d'étude, d'examen, de surveillance, d'arbitrage, de vérification, d'information : les commissions;
- organismes de régulation qui édictent des normes et émettent des permis règlementant l'exercice de certaines activités. Ce sont les régies (...);
- organismes de gestion, de coordination et d'administration qui ne sont pas à caractère financier, commercial, industriel. Ce sont les offices;
- organismes de gestion commerciale, industrielle ou financière qui administrent des services; (régies)
- organismes de gestion commerciale industrielle ou financière qui cherchent la rentabilité de leurs opérations. Ce sont les sociétés d'État. On les désigne aussi du vocable "entreprises publiques" (ou sociétés de la Couronne)."

La décentralisation fonctionnelle présente l'avantage de pouvoir spécialiser des services et ainsi répondre plus efficacement aux besoins de certaines clientèles et de maintenir ces structures loin des aléas politiques quotidiens. Par contre, cette méthode rend plus difficile la cohérence des politiques gouvernementales et le contrôle sur l'administration.

On retrouve, enfin, la décentralisation territoriale : elle se distingue de l'autre forme de décentralisation par le fait que les organismes autonomes exercent leurs pouvoirs sur un territoire précis, délimité par les instances centrales. Ces organismes possèdent également une fonction politique puisqu'ils sont responsables directement devant la population de leurs actions (exemple les municipalités).

Nous avons ainsi transposé la problématique théorique du rapport politique-administration à l'étude des structures gouvernementales centralisées, déconcentrées et décentralisées; cette

démarche permet de voir plus concrètement les liens politiques et les niveaux d'indépendance administrative que les États modernes attribuent à leurs organismes.

Nous sommes conscients du fait que nous avons enfermé notre démarche d'analyse, dans le présent chapitre, dans un discours général et théorique. Il nous semble impossible de présenter la structuration des administrations publiques modernes sans situer cette analyse dans un cadre plus général de compréhension. Le chapitre suivant abordera le fonctionnement des organisations publiques et para-publiques de façon plus pratique. Nous aurons pu ainsi établir un lien étroit entre la théorie et la pratique, démarche essentielle dans la recherche scientifique en sciences sociales.

Il nous reste enfin à clarifier un aspect souvent négligé dans l'évaluation du fonctionnement de l'administration publique moderne : la question de l'efficience et de l'efficacité des organisations politico-administratives modernes.

D. L'efficience et l'efficacité de l'administration publique

La discussion théorique que nous avons présentée sur les nouvelles conceptions du rôle de l'État moderne dans la société et sur la structuration de l'appareil politico-administratif de l'État conduit directement à un questionnement sur le rendement de l'appareil d'État. C'est là une question souvent soulevée mais trop rarement réellement discutée.

La notion d'efficience renvoie à la production réelle et mesurable d'un effet. Une organisation gouvernementale est efficiente dans la mesure où elle produit un effet mesurable à partir de la meilleure utilisation de ses ressources. Or, ce qui distingue l'efficience de l'efficacité est que dans ce dernier cas, l'effet produit est celui qui était précisément prévu. Bref, l'efficacité se mesure par la production d'un effet attendu *(24)*.

Si, pour l'entreprise privée à but lucratif, l'efficience et l'efficacité paraissent faciles à évaluer, il en est tout autrement lorsqu'il s'agit d'organisations publiques à but non lucratif.

---

24. L. Picard, "La gestion dans les secteurs public et privé : une analyse critique des similarités et différences", dans J.M. Guiot, A. Beaufils, (dir.), Théories des organisations, Montréal, Gaétan Morin, 1987, pp.1-11.

Dans le premier cas, c'est sur la rentabilité que repose la mesure d'évaluation de l'efficience et de l'efficacité. Or, il en est autrement dans la majorité des organismes publics qui ne possèdent pas de critères d'évaluation aussi facilement quantifiables que celui du calcul du profit.

Voilà la principale distinction qu'il faut établir entre les deux secteurs - privé et public - et qui constitue souvent la source de plusieurs confusions quand il s'agit d'évaluer le rendement d'une organisation publique. Nous l'avons mentionné précédemment, il y a des différences fondamentales entre les organisations publiques et privées. L'État n'est pas une entreprise et les critères d'évaluation qui servent à l'une - l'entreprise - ne peuvent pas être appliqués à l'autre sans risque grave d'erreur.

Dans le cas d'une entreprise privée, la rentabilité devient le facteur déterminant de l'efficience et de l'efficacité. Si l'entreprise produit un taux de profit acceptable, elle est certainement efficace et probablement aussi efficiente *(25)*.

> "Ce n'est pas le cas des entreprises à but non lucratif. On peut juger de la capacité d'une entreprise à atteindre ses objectifs, c'est-à-dire à être efficace, lorsque les objectifs eux-mêmes sont clairs. Le jugement d'efficacité dans une entreprise à but non lucratif est difficile dans nombre de cas et toujours complexe, soit que les objectifs sont ambigus ou conflictuels, soit que la définition du succès, elle-même, est difficile. Quant à l'évaluation de l'efficience, le problème est infiniment plus complexe. Jusqu'à quel point un ministère est-il efficient? Jusqu'à quel point un hôpital financé par des fonds publics, pour donner un exemple parmi tant d'autres, utilise-t-il bien ses fonds? Jusqu'à quel point un gouvernement municipal est-il efficient?" *(26)*

---

25. Ibid, p.6.

26. Ibid

On comprendra dès lors que des critiques adressées à l'État sur son efficience sont souvent basées sur des critères d'évaluation qui ne conviennent pas. Il y a certes des organismes publics qui sont très efficients, d'autres moins. Ce qu'il faut retenir, cependant, est la diversité des critères d'évaluation entre les secteurs privé et public. D'autant plus que dans le cas du secteur public, les objectifs sont souvent déterminés à l'extérieur de l'organisme, par exemple à partir d'une politique gouvernementale. *(27)* Ce ne sera jamais le cas pour l'entreprise privée où tous les objectifs sont déterminés de façon interne à l'organisation.

Pour ces raisons, les entreprises publiques concentreront davantage leurs efforts sur l'efficacité et secondairement sur l'efficience. Comme le précise encore L. Picard :

> "Parce que dans les entreprises à but lucratif, l'objectif, c'est-à-dire la rentabilité, dépend tellement de l'efficience, donc de la meilleure utilisation des ressources, ces entreprises concentrent une partie considérable de leur énergie à l'amélioration de l'efficience. Par ailleurs, dans les organisations à but non lucratif, parce que l'efficience est si difficilement mesurable et l'efficacité plus importante, les administrateurs semblent se concentrer surtout sur l'efficacité, souvent en négligeant l'efficience." *(28)*

Il devient ainsi plus clair que la structuration des organisations publiques peut dépendre, en plus des facteurs déjà mentionnés (centralisation, déconcentration, décentralisation), d'un souci plus évident de recherche de l'efficience. Certains organismes qui ont une marge d'autonomie, de gestion et d'action plus grande pourront mesurer avec plus de rigueur leur efficience et leur efficacité. Ils seront, en contrepartie, moins imputables face aux citoyens, via les mécanismes démocratiques traditionnels de nos sociétés libérales, i.e. la dépendance face aux décideurs politiques.

---

27. Ibid, p.7.

28. Ibid, p.8.

II. STRUCTURES POSSIBLES ET ACCEPTÉES AU CANADA

A. Introduction

Après la revue des fondements théoriques actuels des dictinctions entre politique et administratif et des principales dimensions de ce partage (centralisation, déconcentration, décentralisation, etc.), cette seconde partie se situe à un niveau plus bas de généralité. Tant dans la recension des écrits proprement dite que dans l'analyse de leur pertinence pour la gestion du spectre radio, nous visons essentiellement à cerner l'acquis des connaissances quant aux avantages et inconvénients des principales structures utilisées au Canada pour intégrer le politique et l'administratif. En d'autres termes, nous cherchons maintenant à déterminer dans quelle mesure ces acquis permettent de se prononcer sur la structure organisationnelle potentiellement optimale pour la gestion du spectre radio, au sein des grandes options pratiquées au Canada : l'organisation ministérielle, la société d'État, l'organisme réglementaire.

Cette deuxième partie du rapport est structurée comme suit : après une brève présentation et justification des trois modes d'organisations autour desquels la recension a été effectuée (II.A), vient la synthèse (II.B) des principaux résultats de recherches quant à la solidité des liens observés entre structures et performances (i.e. jusqu'à quel point une structure particulière d'organisation gouvernmentale est-elle exigée par certaines activités et leurs impératifs d'efficience et d'efficacité). Les sections C, D et E présentent les avantages et inconvénients des trois structures gouvernementales retenues; la suivante résume les conclusions des écrits à cet égard. La troisième partie du rapport, elle, tire les conclusions d'ensemble quant aux structures possibles et/ou souhaitables pour la gestion du spectre radio.

B. Types de structures choisies et définitions

Nous avons divisé les structures pertinentes en trois types :

1) organisation ministérielle (direction classique d'un ministère fonctionnel fédéral);

2) société d'État (en prenant pour points de référence des sociétés comme Hydro-Québec, Air Canada ou Pétro-Canada). En plus du contrôle légal de l'État (totalité ou majorité des actions votantes), nous retenons deux caractéristiques comme essentielles aux fins de circonscrire cette catégorie (simplifiant ainsi radicalement les catégories de la Loi sur l'administration financière) : la non-fonctionnarisation des employés (au sens de la loi fédérale) et la capacité de générer des revenus propres limitant le recours aux allocations budgétaires explicitement votées par le Parlement;

3) organisme réglementaire qui assure le contrôle politique sur des activités pouvant être conduites tant par des entreprises privées que publiques (téléphone, pipelines etc.).

Nous sommes parfaitement conscients de ce que ces types n'épuisent pas le foisonnement de structures documentées dans les écrits (voir par exemple les 4 catégories proposées par Lambert *(29)* pour les seules sociétés d'État et la LAF *(30)* pour toutes les créatures intermédiaires). Il nous paraît essentiel de s'en tenir à ce petit nombre de structures, d'abord pour clarifier les options pertinentes, ensuite parce que les autres structures représentent pour l'essentiel des situations intermédiaires par rapport à nos trois catégories ou des accidents n'ayant d'intérêt que pour les historiens.

Les deux critères que nous utilisons pour distinguer les sociétés d'État des organisations ministérielles ou réglementaires sont loin d'être les seuls possibles ou utilisés; la Commission Lambert, pour ne mentionner qu'elle, retient une grille beaucoup plus fine, comprenant des finalités (p. ex. à but lucratif ou non) et des caractéristiques de statut vis-à-vis le pouvoir

---

29. Commission Royale d'Enquête sur l'Imputabilité et la Gestion Publique ("Rapport Lambert"), MAS, Ottawa, 1979.

30. Loi sur l'Administration Financière (LAF), chapitre F-10, Statuts refondus du Canada, Ottawa, 1984 (S.R. c. 116 art. 1).

politique et le reste des structures administratives (p. ex. exigence de financement, vote explicite des crédits, etc.) .

L'indépendance, même partielle, dans le financement et l'embauche constitue toutefois, à notre avis et dans l'usage des auteurs, les critères essentiels pour distinguer les sociétés d'État des autres formes gouvernementales. Par exemple, dans l'analyse de l'évolution des relations entre pouvoir politique et sociétés d'État, la capacité de générer et de conserver des revenus propres constitue, virtuellement partout, un facteur clé dans l'explication des comportements de ce type d'organisation *(31)*.

La définition des deux autres structures-types que nous retenons ne présente aucune difficulté. L'organisation ministérielle est ici entendu au sens classique de la LAA; l'organisme réglementaire, lui, l'est selon les traditions canadiennes *(32)* en la matière (i.e. doté de larges pouvoir d'enquête et de décisions, ses pouvoirs sont limités par le droit d'appel au cabinet - contrairement à la tradition américaine - et son administration est, à toutes fins pratiques, soumises aux mêmes règles que celle d'un ministère (p. ex. CRTC, CTC, Commission Canadienne du lait, etc.)).

C. Congruence : la solidité des liens entre fonctions et structures

Une première constatation s'impose, valable pour les trois types de structures : pour aucune d'elles ne se dégage une correspondance stricte entre structure et activité; **aucune structure ne se présente comme "obligatoire" étant donné un ensemble prédéterminé minimalement complexe d'objectifs et d'activités. Cette constatation n'est propre à aucun auteur, elle émerge de virtuellement tous les travaux empiriques; elle est particulièrement bien documentée dans les écrits portant sur les structures, les activités et les comportements des sociétés d'État.**

---

31. Lambert, op. cit., ch. 7.

32. Janisch, H.N., "Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independant Agencies in Canada", Osgoode Hall Law Journal (17): 46-106, 1979.

À la limite, Mazzolini, Vernon et Jones *(33)* posent même la question de savoir si le concept de société d'État ne devrait pas être abandonné, tant le terme recouvre, sur la scène mondiale, des réalités différentes à tous les points de vue (p. ex. d'un pays à l'autre et même au sein d'une même entité politique, par rapport à l'entreprise privée tout autant que par rapport aux autres formes gouvernementales). Si, au total, ces auteurs concluent que la catégorie conserve un intérêt analytique c'est seulement dans la mesure où on en limite l'extension par des critères plus fins que la seule propriété gouvernementale (dans le sens de ce que nous avons expliqué plus haut). Ce qui est significatif dans cette remise en question, c'est surtout le fait que l'analyse empirique l'ait rendue nécessaire : ce n'aurait clairement pas été le cas si une structure s'était imposée comme absolument nécessaire pour la conduite efficace d'activités gouvernementales particulières.

Cette absence de lien vraiment "obligatoire" entre activités et structures ressort de ce que, pour chaque lien postulé ou montré entre structures et activités, il est toujours possible de citer bon nombre de contre-exemples. Par exemple, si les sociétés d'État sont le véhicule idéal pour conduire des opérations commerciales parce que dégagées des contraintes immédiates du politico-bureaucratique ministériel, on doit noter des exceptions majeures comme la Régie des alcools où l'intervention politique fut constante, les chantiers navals vivant au rythme des allocations budgétaires de divers ministères utilisateurs de navires, les "sociétés d'études" ou des organismes chargés de la distribution des subventions (culture, recherche scientifique) complètement coupées du monde commercial, etc. Bref, cette forme, **dans les faits, au Canada et ailleurs,** n'est ni limitée à des activités commerciales, ni toujours vraiment plus éloignée des contraintes bureaucratico-politiques que les organisations ministérielles.

Mutatis mutandis, les organismes réglementaires et ministériels, lorsqu'examinés à partir de l'ensemble des textes, subissent le même sort. Le contrôle politique très strict est-il présenté comme la principale vertu des ministères classiques qu'on est aussitôt fort en peine

---

33. Trebilcock, M.J., Hartle, D.G., Prichard, R.S., Le choix des instruments d'intervention, Conseil économique du Canada, 1982; Vernon, R., Levy, B., "State-Owned Enterprises in the World Economy: The Case of Iron Ore" in L. Jones and al., Public Enterprises in Less Developing Countries, Cambridge University Press, 1982; Vernon, R., "Linking Managers with Ministers", Journal of Policy Analysis and Management, Fall 1984.

d'appliquer une telle règle générale au Bureau des Brevets, aux services météréologiques, à la gestion des aéroports civils, etc. De même, la structure ministérielle est-elle supposée être un haut lieu de la rectitude, pour ne pas dire de l'austérité des contrôles budgétaires, que surgissent aussitôt les cas de "trous", de dépassements budgétaires massifs dans des directions de ministères tout à fait classiques (hôpitaux, défense, développement industriel et régional, etc.).

Cette modestie obligatoire en matière de liens entre activités et structures ne peut pas s'expliquer, croyons-nous, seulement en termes de bavures du système. Si des structures apparemment inappropriées ont subi le test de la survie, nous interprétons ce fait bien documenté comme une indication relativement claire que chacune des structures recèle beaucoup de souplesse. Dans cette perspective, il serait tout à fait rationnel pour les décideurs politiques de ne pas encourir les coûts élevés (par exemple en temps du Cabinet ou du Parlement) nécessaires à une modification de structure qui n'apportera que des avantages modestes en termes de sa congruence avec les activités de l'organisme. C'est à ce type de conclusions qu'on peut assimiler les résultats de Trebilcock et Prichard, McManus, Seidman. *(34)*

Cette absence de réel contenu normatif quant aux structures se manifeste par les difficultés substantielles éprouvées par les différents auteurs à simplement classifier les structures existantes de façon cohérente et analytiquement fructueuse. Par exemple, une part très substantielle de l'effort de la Commission Lambert a consisté à proposer une méthode de classification de sociétés d'État et assimilées (selon les critères de délégation directe ou indirecte de pouvoir, les impératifs de marchés, le recours aux contrôles budgétaires exécutifs ou parlementaires, etc.) **pour la simple raison que la situation étudiée par la Commission ne permettait pas de délimiter des ensembles homogènes de structures.** Il en allait de même du Livre Bleu du Conseil privé. Similairement, tous les meilleurs écrits sur les sociétés d'État,

---

34. Trebilcock, M.J., Hartle, D.G., Prichard, R.S., op. cit.; McManus, J.S., "The Cost of Alternative Economic Organizations", Canadian Journal of Economics, vol. 8, 1975; Seidman, A., "Public Enterprise Autonomy -- Need for a New Theory", International Review of Administrative Sciences, 1983.

au Canada ou à l'étranger (Vernon, Mazzolini, Borcherding *(35)*) admettent que les distinctions qu'ils utilisent entre structures gouvernementales et entre celles-ci et le secteur privé comportent une bonne dose d'arbitraire.

Somme toute, si l'on tient compte d'un ensemble suffisamment important d'écrits sur les attributs supposés et vérifiés des diverses structures administratives, au Canada, il faut conclure que **la congruence entre structure et activité est matière seulement de tendance.** Dans tout ce qui suit, chaque fois que nous rapporterons que les écrits indiquent que la structure X est plus appropriée à l'activité Y ou plus favorable à la réalisation de l'objectif Z, il faut comprendre "toutes choses (environnement politique et international, etc.) égales par ailleurs, il semble bien que la structure X possède un potentiel plus élevé de contribuer à Y ou Z, bien qu'il soit entièrement possible de citer des cas à l'effet contraire".

D. L'organisation ministérielle

Contrairement aux autres structures recensées, l'organisation ministérielle ne pose guère de problèmes définitionnels : les lois de l'administration financière, de la fonction publique et, bien sûr, celles créant les ministères ou une organisation particulière en son sein, sont suffisamment claires et contraignantes pour que les auteurs ne passent pas beaucoup de temps à s'interroger si telle ou telle entité appartient ou non à la catégorie. Tout au plus peut-on signaler que cette uniformité n'est troublée semble-t-il que par des discussions sur les fonctions horizontales qui pourraient être ou ne pas être nichées dans des ministères fonctionnels (MOSST, MSUA, DREE, etc.) ainsi que par les divergences entre ministères du point de vue de l'autorité dont ils disposent quant aux fonds que génèrent certaines de leurs activités ("net voting" ou non). Le premier cas ne relève pas de notre mandat et le second est abondamment traité dans l'étude No. 9.

---

35. Vernon, op. cit.; Mazzolini, op. cit.; Borcherding, T.E., "Towards a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements" in J.R. Prichard Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice, Butterworths, Toronto, 1982.

Avantages

Contrôle

Le ministère fonctionnel classique offre un certain nombre d'avantages et, si peu d'auteurs s'y attardent, c'est qu'on les prend pour acquis. Le principal avantage de cette structure est évidemment qu'elle présente la plus immédiate proximité avec le pouvoir politique, qu'elle constitue le relais le plus direct pour l'exécution des volontés du ministre et du cabinet. En corollaire, la structure ministérielle est également considérée comme la plus stricte en termes d'imputabilité politique et administrative, vu que la responsabilité du ministre est mise à l'épreuve quotidiennement à la période des questions alors que les deux autres structures comportent des éléments d'indépendance qui, au moins dans la pratique, permettent au ministre de partager la faute ou la gloire (p. ex. le thon avarié vs. les déficits de De Havilland). *(36)*

Cette proximité du politique, cette capacité d'y être très sensible rendrait la structure ministérielle particulièrement appropriée quand les arbitrages entre objectifs sont complexes et changeants, quand les préférences des électeurs sont elles-même fluctuantes et difficile à cerner, quand les groupes qui se tiennent pour parties prenantes à toute décision concernant l'activité en question sont susceptibles de fluctuations importantes. Cette perception des avantages associés à cette forme d'organisation ressort tout autant de documents officiels comme le "Livre bleu" du Conseil Privé *(37)* que des analyses de chercheurs comme Hartle ou Sorkin. *(38)*

En outre, cette structure d'intégration maximale à l'exécutif serait d'autant plus adéquate – par rapport par exemple à la réglementation imposée à des entreprises privées par fiat ou

---

36. Doern, G., Phidd, Richard W., Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process, Methuen Publications, 1983.

37. Conseil privé, "Crown Corporations: Direction, Control, Accountability: Governement of Canada's Proposals", Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1977.

38. Douglas G. Hartle, "Public Policy Decision Making and Regulation", Institut de recherche politiques, Montréal, 1979; Sorkin, A.L., "The Economics of the Postal System", D.C. Health & Co., Lexington, Mass., 1983.

contrat – que les coûts et difficultés de police des actions des entreprises privées sont élevés. Par exemple, même les plus résolus partisans de l'utilisation du marché admettent volontiers que la réglementation ou les contrats pour les services de police sont susceptibles de poser des difficultés insurmontables de respect des contrats ou des règlements. *(39)*

Il faut toutefois nuancer cet avantage de proximité et de contrôle qui serait l'apanage de l'organisation ministérielle et sur lequel reviennent sans cesse les écrits sur les relations agent-principal. En effet, certains auteurs *(40)* y voit aussi un avantage caractéristique des sociétés d'État par rapport à des contrats explicites ou implicites (subventions, abattements fiscaux) passés avec l'entreprise privée ou même par rapport à la réglementation de ces dernières.

Au total, l'organisation ministérielle présenterait, relativement parlant, la solution la meilleure lorsque les exigences de contrôles sont très sévères et que les difficultés techniques de police des contrats ou règlements sont considérables. D'autre part, les difficultés bien démontrées du pouvoir politique à contrôler réellement les grandes sociétés d'État *(41)* nous portent à interpréter ainsi l'acquis des connaissances : l'avantage de contrôle politique étroit est d'abord associé à l'organisation ministérielle, les écrits ne permettent pas actuellement de départager la position relative des sociétés d'État et des organismes réglementaires de ce point de vue.

Adaptabilité

Si les textes sont nombreux sur le choix des instruments de politique et, par extension, sur celui des structures institutionnelles théoriquement capables d'assurer la minimisation des coûts et difficultés de police ou de mise en oeuvre, ils sont par contre relativement peu abondants quand il s'agit de comparer les structures du point de vue de leur capacité relative à économiser la ressource la plus rare en gestion du secteur public : le temps et l'énergie de décideurs confrontés à une masse de demandes et d'expression de préférences souvent

---

39. Jensen, M.C., Meckling, W.H., "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", Journal of Financial Economics, vol. 3, 1976.

40. Notamment Borcherding, op. cit. et Jones, L., "Public Enterprise in Less Developed Countries", Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

41. Voir entre autres, Nora qui conserve 20 ans plus tard, toute son actualité. Nora, S., "Rapport sur les entreprises publiques", La Documentation française, Paris, 1967.

contradictoires, généralement dépassant de beaucoup les capacités réelles d'action gouvernementale. De ce point de vue, nous devons en quelque sorte extrapoler de résultats de travaux connexes comme ceux de Kingdon. *(42)*

Par exemple, Kingdon étudie comment les divers problèmes surgissent ou disparaissent de l'agenda décisionnel. Les structures ont leur importance dans ce processus, celles les plus immédiatement dépendantes des ministres étant évidemment plus favorables à ce qu'une question se voit attribuer une parcelle du précieux temps de décision. Ainsi, la structure ministérielle — **toutes choses égales par ailleurs** — aiderait à obtenir l'attention des décideurs. Toutefois, ceci n'est une inférence acceptable que dans la mesure où une question peut aussi **par ailleurs** prétendre à une place de choix sur l'agenda. Si ce n'est pas le cas, le fait pour les besoins d'un groupe particulier d'être pris en charge dans une structure ministérielle implique de se retrouver dans le type de structure où la concurrence pour l'attention des décideurs est la plus forte. Ce phénomène, dans les cas où les décisions à prendre peuvent difficilement prétendre détenir le haut du pavé en termes d'urgence politique, risque de retarder les changements; le peu de visibilité des questions deviendrait alors auto-perpétuant et entraînerait de grandes rigidités.

Bref, dire que l'organisation ministérielle permet de solutionner plus rapidement que d'autres structures les problèmes issus de modifications dans l'environnement politique ou technologique, par exemple, ne peut être considéré que comme un résultat bien fragile et ambigu des recherches. En outre il est partiellement équivoque : la proximité politique de l'organisation ministérielle joue dans un sens, la concurrence pour l'attention des décideurs dans l'autre.

Certains auteurs (Dupuy et Thoenig) *(43)* vont même jusqu'à soutenir que, dans le cas de l'administration française, le changement serait d'autant plus facile que le lieu de politisation s'éloignerait de la structure ministérielle classique. Somme toute, sur ce point de la contribution de la structure ministérielle à faciliter les adaptations aux changements, notre lecture des écrits nous porte à conclure que la structure est un élément marginal.

---

42. Kingdon, John W., Agendas, Alternatives, and Public Policies, Little, Brown, 1984.

43. Schelling, Thomas, La tyrannie des petites décisions, Paris, P.U.F., 1980.

Inconvénients

Les principaux inconvénients rattachés à la structure ministérielle sont symétriques des avantages que nous avons signalés. À la proximité des décideurs correspond l'intensité de la concurrence pour le temps de ceux-ci, au contrôle et à l'imputabilité très strictes répondent les difficultés et lenteurs d'adaptation, la bureaucratisation. En outre, l'organisation serait moins susceptible que les sociétés d'État d'encourager le maintien d'un corps d'expertise et d'entrepreneurship spécialisés puisque le système de sanctions et de récompenses qui y prévaut est fonction de préoccupations et d'objectifs beaucoup plus vastes. *(44)*

De même, la verticalité inévitable des organisations ministérielles rendrait-elle plus lentes les décisions. Sur ce point toutefois, force nous est de constater que les écrits contiennent surtout des assertions à cet effet et virtuellement pas de résultats empiriques, si ce n'est dans des cas relevant de la pathologie comme les services postaux canadiens et américains. *(45)*

Somme toute, ce qu'on doit retenir des écrits comme conclusions les plus claires sur les avantages et inconvénients de l'organisation ministérielle est que celle-ci serait d'autant mieux adaptée aux besoins des décideurs que les activités gérées possèdent une plus haute visibilité politique, qu'elles engagent le gouvernement dans des débats ou des adaptations perçus comme mettant en cause ses priorités ou des choix intéressant une très large fraction de l'électorat, que la nécessité est grande d'un contrôle d'imputabilité financière et politique particulièrement stricte.

E. Sociétés d'État

Les écrits sont maintenant fort nombreux sur ce sujet. Malheureusement, la très grande majorité d'entre eux n'aborde la question qui nous intéresse que de façon incidente. En effet, les préoccupations centrales de la recherche se retrouvent du côté des comparaisons de performances économiques des sociétés d'État par rapport à celles des sociétés privées et du côté des mécanismes à mettre en place pour s'assurer que ces institutions demeurent ou

---

44. Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Rapport d'Avignon), Ottawa, 1979.

45. Sorkin, op. cit.

reviennent sous le contrôle effectif des autorités politiques, que ce soit au niveau de l'exécutif ou du législatif.

Les textes les plus pertinents sont ceux, pour la plupart écrits dans une perspective économique, qui se préoccupent du choix des instruments d'intervention, des comparaisons d'efficacité et d'efficience entre sociétés d'État et réglementation, des difficultés d'orienter ou de modifier les comportements des sociétés d'État selon les changements des desiderata du pouvoir exécutif et, enfin, utiliser cet instrument aux fins d'exécution de politiques tout en minimisant les coûts d'interférence avec les fonctions commerciales de l'entreprise. *(46)*

Avantages

Adaptation à l'environnement économique

Le principal avantage reconnu aux sociétés d'État par rapport à la réglementation ou à l'organisation ministérielle réside dans leur potentiel pour une beaucoup plus grande souplesse vis-à-vis l'environnement économique. Vu leur structure généralement assez proche de celles des sociétés commerciales, cette observation banale correspond précisément à un des arguments les plus fréquemment avancés *(47)* pour justifier la création d'une société d'État par rapport à l'utilisation d'un autre instrument d'intervention.

Flexibilité

Plus intéressante est l'hypothèse généralement acceptée – même si elle n'a fait l'objet que de vérifications plutôt superficielles – à l'effet que les sociétés d'État offrent des avantages majeurs aux hommes politiques en matière distributive et, plus généralement, en capacité

---

46. En plus de "L'État entrepreneur" (CEC, MAS, Ottawa, 1986) , les ouvrages essentiels sur la question au Canada demeurent: Tupper, A., Doern, B.G., "Public Corporations and Public Policy", Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1981; Prichard, J.R.S., "Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice", Butterworths, Toronto, 1982.

47. Vining, A.R., Botterall, R., "An Overview of the Origins, Growth, Size and Functions of Provincial Crown Corporations", in Prichard "Crown Corporations: The Calculus of Choice", Butterworths, 1984, et Prichard, op. cit.

d'ajustements discrets à la marge des politiques explicitement poursuivies par un gouvernement. Plus précisément, certains auteurs *(48)* avancent que cet instrument permet de contourner les restrictions qu'impose les structures ministérielles et les lois et règlements généraux qu'elles administrent, restrictions par exemple sur l'accès égal aux subsides de l'État ou aux commandes publiques, sur les conditions normalement attachées aux transferts de revenus, etc. Par exemple, il serait virtuellement impossible d'instituer et d'administrer un programme de transferts à tous les mineurs de charbon de la côte est. Une société d'État permet une telle sélection des cibles, à l'abri des examens comparatifs qui bloqueraient la mesure politiquement, à l'abri des risques de ne plus pouvoir identifier la population visée au bout de quelques années (v.g. les ex-mineurs).

Mutatis mutandis, le même genre d'avantage a été attribué à cet instrument lorsqu'il s'agit pour un pays de prendre quelques libertés avec les obligations encourues au titre de traités couvrant les échanges internationaux, par exemple au titre de la renonciation aux barrières non-tarifaires dans les achats gouvernementaux, dans les subsides accordés à certains producteurs, etc.

Efficacité

Quelques chercheurs avancent que les sociétés d'État sont économiquement plus efficaces que les organisations ministérielles ou leurs équivalents au niveau municipal *(49)*. Toutefois, force est de reconnaître que ces conclusions dérivent de recherches qui, si elles sont méthodologiquement rigoureuses, ont été conduites sur un front très étroit, essentiellement celui de l'enlèvement des ordures ménagères et, dans une moindre mesure, de la distribution locale de l'électricité. Par contre, il faut bien noter qu'on ne trouve nulle part d'analyse comparative entre des organisations ministérielles et des sociétés d'État qui auraient toutes deux à se mesurer à des conditions de marchés relativement complexes et changeantes.

---

48. Lacasse, François, "Les sociétés d'État comme mécanismes d'ajustement à l'incertitude internationale", Affaires Internationales, Automne 1983, pp. 137-154.

49. Caves, D., Christensen, L., "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment", Journal of Political Economy, 88, 1980; Aharoni, Y., "Managerial Discretion" in R. Vernon and Y. Aharoni, State-Owned Enterprise in the Western Economies, Croo Helm, London, 1981.

À noter enfin que les résultats des comparaisons traditionnelles entre sociétés d'État et sociétés privées conduisent à des résultats beaucoup moins clairement à l'avantage de ces dernières quand on contrôle rigoureusement le champs d'observation pour s'assurer que ne soient prises en compte que les sociétés oeuvrant dans le même secteur, soumises aux mêmes impératifs commerciaux et technologiques. C'est le cas par exemple des résultats de Radetzky en ce qui concerne les mines de cuivre *(50)* et de Caves *(51)* pour les sociétés ne disposant pas d'un pouvoir de monopole.

Conditions d'utilisation des sociétés d'État

La structure industrielle la plus étroitement associée à l'implantation de sociétés d'État est sans contredit le monopole naturel ou perçu comme tel *(52)*. Les études de ces monopoles, par exemple dans le secteur de l'électricité, trouvent finalement peu de différence entre les résultats obtenus par l'utilisation des sociétés d'État et ceux résultant de la réglementation de monopoles privés comme dans le cas des télécommunications. En effet, dans les deux cas, on retrouve un usage intensif de l'interfinancement (charges à l'usager résidentiel ou rural subventionnées par les urbains et le secteur des affaires), souvent des faveurs concédées indirectement à certains groupes d'usagers, etc. *(53)*

Une distinction s'impose cependant : les sociétés d'État semblent avoir joué un rôle fiscal plus important que les organismes réglementaires. Par exemple, les services d'utilité publique gérés directement par l'État ont servi tantôt à augmenter les rentrées fiscales, tantôt à maintenir artificiellement bas les prix aux consommateurs (électricité notamment dans la

---

50. Radetzki, M., "State Enterprise in International Mineral Markets", Resources for the Future, Washington, D.C., 1986.

51. Caves, D., op. cit.

52. Rapport Gobeil, op. cit.

53. Sonenblum, S., Kirlin, J.J. et Ries, J.C., How Cities Provide Services: An Evaluation of Alternative Delivery Structures, Cambridge: Bollinger, 1977; Morgan, W.D., "Investor Owned vs. Publicly Owned Water Agencies: An Evaluation of the Property Rights Theory of the Firm", 1977, 13 Water Resources Bulletin 775; Crain and Zard koohi, "A Test of the Property-Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States", 1978, 21 J. of Law and Econ. 395.

plupart des provinces *(54)*). Ce rôle fiscal direct se retrouve moins dans les organisations réglementaires classiques (monopoles ou assimilés); les redistributions entre classes d'usagers y prennent place sans l'intermédiaire du trésor public et l'ensemble des participants ne reçoivent pas de subsides directs.

Inconvénients

Les inconvénients de cette structure ont été abondamment traités. Deux courants distincts ont contribué à nos connaissances à ce sujet : les écrits qui se préoccupent du contrôle exercé par les exécutifs et les législatures sur les sociétés d'État (incluant le problème de l'efficacité dans l'atteinte des objectifs gouvernementaux) et les textes qui traitent des conditions d'efficacité économique des sociétés d'État.

Contrôle effectif de l'État

Le contrôle des sociétés d'État ressort clairement comme un problème permanent et international des écrits sur le sujet. Par exemple le rapport Nora date de 1967 et s'il était écrit aujourd'hui, au Canada, en Italie ou en Grande-Bretagne il est presque certain qu'on ne changerait rien au diagnostic; tout au plus devrait-on réduire encore l'optimisme pourtant fort mesuré de l'auteur quant aux chances de succès des solutions proposées. Vingt ans ont passé et on a abondamment essayé diverses solutions basées sur la définition et le financement de missions précises confiées à des organisations qui se comporteraient par ailleurs comme des sociétés privées à but lucratif. Comme un mirage, la solution s'éloigne toujours, tant pour des raisons techniques (p. ex. la détermination des coûts attribuables au transport de grains au Canada), que pour des difficultés de mise en place des politiques (ni les hommes politiques, ni les gestionnaires n'ont d'intérêt à rendre la réalité trop transparente quand les premiers utilisent les sociétés d'État pour discriminer en matière redistributive et les seconds pour diminuer le contrôle "externe" qui s'exerce sur l'entreprise). *(55)*

---

54. "Interconnexions", CEL, Ottawa, 1982.

55. Nora, op. cit.; Borcherding, op. cit.; Gordon, M., "Governement in Business", Institut C.D. Howe, Montréal, 1981.

Cette question du contrôle gouvernemental comporte deux facettes distinctes dans l'abstrait, bien souvent confondues sur le terrain. Premièrement, la mission de la société (i.e. son rôle autre que commercial) semble devoir systématiquement dériver de ce qu'elle était au départ. Cette vision classique des sociétés d'État comme ayant une mission propre et identifiable au départ est contestée (Trebilcock et al. *(56)*, Lacasse *(57)*). Certains soutiennent que les missions vagues contenues dans les législations créant les sociétés d'État sont le reflet soit du fait de confier à une institution de solutionner en son sein des arbitrages que le cabinet ne veut pas trancher, soit de fournir un instrument multi-fonctionnel d'intervention. Quoiqu'il en soit, on constate partout que l'utilisation d'une société d'État comme instrument d'une politique s'avère en pratique plus difficile que ce n'est le cas des deux autres structures. Cette difficulté épouse plusieurs formes : poursuite d'une politique par la société alors même que les priorités gouvernementales ont changé, "surprises" budgétaires et laxisme financier, grande capacité à bloquer par l'inertie les changements qu'on veut lui imposer, incapacité pour le gouvernement de résister à la tentation d'utiliser cet instrument peu coûteux en termes politiques pour des fins de colmatage (p. ex. SOQUEM, parce que rentable, doit acheter le canard boiteux qu'est SELEINE, pour la même "raison", Hydro-Québec doit s'embarquer dans l'énergie éolienne et les économies d'énergie, etc.).

Deuxièmement, cette difficulté de contrôle se concrétise dans, un peu paradoxalement, le dosage mal réglé des impératifs politiques et de marché : pour caricaturer, le jeu de va-et-vient entre le social et l'économique permet à la direction d'échapper à toute imputabilité, à l'exécutif d'imposer des ajustements contradictoires notamment en matière de tarification et de niveau de service (postes, transport).

Les principales raisons pour expliquer cet état de fait sont d'abord la dynamique propre à toute organisation à qui on confie du pouvoir, de l'indépendance et la responsabilité de faire face à une clientèle précise. On s'accorde à dire alors que si l'organisation ne dépend pas des attributions annuelles du budget, elle poursuivra une politique effectivement autonome, fonction des priorités de ses dirigeants beaucoup plus que de celles du gouvernement de l'heure.

---

56. Trebilcock, op. cit.

57. Lacasse, François, "L'évaluation des sociétés d'État, le problème des objectifs", Revue canadienne d'évaluation de programme, Automne 1987, pp. 111-26.

Une seconde raison de ce constat d'indiscipline dans les sociétés d'État est peu évoqué dans la littérature mais nous paraît importante : il s'agit de l'effet de perspective de ceux qui déplore le plus ardemment le manque de contrôle effectif. Ceux-ci se placent du côté de l'exécutif et posent implicitement comme hypothèse qu'il est possible et souhaitable de distinguer rigidement dans l'action d'une société les activités commerciales et les autres, de mettre en place deux systèmes de valeurs et d'imputabilité. Nous croyons qu'il s'agit là d'une vision d'autant plus naïve des choses que cet instrument de politique est préféré à l'organisation ministérielle précisément parce qu'il relâche les liens d'imputabilité, parce qu'il éloigne le fardeau des responsabilités des dirigeants politiques (Société des Postes, Hydro-Québec et Gaz Métro, etc.). *Mutatis mutandis*, ce biais se retrouve encore accentué quant les auteurs sont chargés de missions de contrôle des dépenses comme c'est le cas des vérificateurs généraux.

Au total, vu les biais de perceptions des écrits et les facettes multiples et parfois contradictoires de ce qu'il est convenu d'appeler le problème du contrôle des sociétés d'État, on pourrait résumer l'acquis actuel de connaissances en ce domaine en disant que la création d'une société d'État comporte, au vu de l'expérience historique, des risques difficiles à prévoir, identifier et évaluer quant à l'action réelle de cette institution au cours des années.

Efficacité économique

Mis à part le contrôle, la question de l'efficacité économique des sociétés d'État est celle qui a fait couler le plus d'encre. Une bonne partie des textes sur le sujet n'est pas immédiatement pertinente à notre propos puisque ceux-ci traitent de l'efficacité économique relative des sociétés d'État par rapport à l'entreprise privée non réglementée. Les seuls éléments qui méritent d'être retenus des écrits en ce domaine sont :

a) La tendance prévue théoriquement depuis Niskanen *(58)* et nuancée par Breton et Wintrobe *(59)* à l'effet qu'une entreprise non soumise aux contraintes du marché (facteurs et produits) aura tendance à maximiser sa taille et non sa rentabilité. La correction de Breton à ce sujet revient à ré-introduire la concurrence au sein du secteur public et n'est donc opérationnelle dans le cas d'une société d'État que dans la mesure où son pouvoir de monopole est effectivement circonscrit soit par le marché soit par d'autres organisations rivales au sein du gouvernement.

b) La tendance, corollaire de la précédente, des sociétés d'État à surcapitaliser leurs opérations en raison des avantages de prix dont elles jouissent sur les marchés des capitaux et, plus généralement, à tolérer plus d'inefficacité ou d'offrir à ses employés et décideurs des avantages en nature (loisirs, conditions de travail, etc.) particulièrement généreuses, ce qui reviendrait à dire que les sociétés d'État se comportent à la façon des entreprises réglementées selon la fameuse hypothèse d'Averch-Johnson. *(60)*

c) Surtout si les sociétés d'État jouissent d'une solide capacité à générer des revenus propres en situation de monopole, elles tendront à défendre cette situation avec autant d'acharnement que les privées et souvent avec plus de succès vu leur capacité supérieure d'obtenir le support de l'État.

Somme toute, des écrits sur les sociétés d'État, il ressort que cette structure gouvernementale s'impose dans la plupart des cas où d'importantes contraintes de tailles, de complexité technique et de marché existent. Le paradoxe encore intraitable de ce type d'organisation semble être que dans la mesure où elle réussit bien dans sa mission technique ou commerciale, elle cesse d'être un instrument fiable pour l'exécution des politiques gouvernementales. Bref, il s'agit d'un type d'organisation qui, s'il est plus souple que les deux autres, comporte un risque plus élevé.

---

58. Prichard, op. cit.; Niskanen, W.A., "Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine, 1971.

59. Prichard, op. cit.; Breton, A. et Wintrobe, R.S., "The Theory of Public Bureaus", Unpublished ms., September 1978.

60. Averch, Harvey et Johnson, Leland L., "Behaviour and the Firm under Regulatory Constraint", American Economic Review 52: 1052-69, 1962.

F. Organismes réglementaires

Les écrits sur la réglementation ont connu une véritable révolution au cours des deux dernières décennies. Leur résultat le plus clair de notre point de vue est d'avoir pulvérisé les anciennes certitudes quant au rôle propre de la réglementation sans pour autant leur avoir substitué de nouvelles prescriptions. En d'autres termes, nous savons maintenant relativement bien à quels avatars sont voués les organismes réglementaires, à quoi ils ont servi historiquement dans la plupart des cas. Les écrits laissent dans l'ombre comment on peut utiliser cet instrument tout en évitant les écueils du passé.

À signaler au départ que la tradition canadienne en matière de réglementation diffère en un point important de la tradition américaine avec laquelle on la confond souvent. L'autonomie des organismes par rapport à l'exécutif, au Canada, n'est jamais aussi totale qu'aux États-Unis, l'exécutif conserve toujours un droit de renverser ou de modifier les décisions ce qui n'est pas le cas chez nos voisins. *(61)*

Avantages

Discrétion et efficacité politique

Indirectement, on peut déduire de la mise en accusation de la réglementation un des avantages parfois cyniquement présenté comme une faiblesse *(62)* : la capacité de cet instrument à diluer certains conflits redistributifs, à éloigner des feux de la rampe des questions très coûteuses politiquement à trancher de façon explicite. Par exemple, la réglementation est peut-être le seul instrument efficace (au sens politique) pour articuler un consensus à l'effet

---

61. Stanbury, W.T. et Thompson, Fred, "The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States: Implications for the Demand for Reform" in W.T. Stanbury (ed.), Governement Regulation: Scope, Growth, Process, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, pp. 17-67, 1980; Stanbury, W.T. et Thompson, Fred, Regulatory Reform in Canada, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1982a.

62. Hartle, op. cit.

que les cultivateurs sont particulièrement méritants, que les abonnés du téléphone demeurant au fond des bois ont droit à un service subventionné, etc.

Cette lecture des analyses conduites sur la fonction des organismes réglementaires n'est cependant pas la conclusion trouvée explicitement dans les textes. Ceux-ci, pour l'écrasante majorité, soit déplorent l'inefficacité et les coûts des techniques de redistribution réglementaire, démontrent sans ambages que celles-ci réduisent (au sens strictement économique) le bien-être *(63)*. La question qui, malheureusement est peu ou pas abordée – sauf dans les axiomes brutaux de Hartle – est de savoir si, du point de vue de la possibilité de mise en oeuvre de politiques acceptées par l'électorat mais qui entrent en conflit avec d'autres éléments du consensus (p. ex. égalité dans la taxation, transferts progessifs et non régressifs), la réglementation ne fournit pas la seule voie possible.

Ressemblances avec les sociétés d'État

Quant au rôle qu'on a fait jouer aux organismes réglementaires au Canada, ils sont très voisins de ceux attribués aux sociétés d'État quant il s'est agit de monopoles naturels ou perçus comme tels. De façon révélatrice quant aux imperfections de contrôle des deux instruments, ceux-ci ont été souvent employés simultanément (électricité et gaz, transports, etc.). La contribution unique des organismes réglementaires semblent avoir été de concrétiser la bénédiction de l'État à des cartels de producteurs, essentiellement dans le monde agricole *(64)*. Pudiquement nommés "mécanismes de gestion de l'offre", ces organismes fournissent à des associations de producteurs tous les pouvoirs coercitifs de l'État (permis de produire et de vendre, taxes aux producteurs pour financer la gestion du système, pouvoir de contrôle des importations, etc.), de façon à ce que le système fonctionne, à l'avantage de certains producteurs bien entendu, mais sans mécanisme sérieux d'imputabilité politique, en isolation assez complète des autres institutions politiques. Dans ces cas aussi, la recherche s'est concentrée sur les coûts cachés du régime : prix trop élevés aux consommateurs, ressources conservées artificiellement dans des secteurs sans avenir, redistribution capricieuse ou perverse, etc. Rien de neuf donc si ce n'est la remarquable capacité de ces organismes à servir un groupe

---

63. Rationalisation de la réglementation publique, Rapport provisoire du Conseil économique du Canada, novembre 1979; Stanbury, op. cit.

64. Stanbury, op. cit.

particulier, via l'État, sans jamais attirer de représailles politiques, sans jamais par exemple, être même mentionnés quand le gouvernement manifeste quelques velléités de déréglementation. *(65)*

Inconvénients

Comme signalé plus haut, les organismes réglementaires ont été accusés de tous les péchés d'Israël. Parmi les constatations qui ressortent des textes et qui semblent les plus immédiatement pertinentes au cas du spectre radio on doit signaler les suivantes.

Rigidité face au changement technique

L'incapacité des organismes réglementaires à faire face aux conséquences des changements technologiques est manifeste, particulièrement à l'apparition, au sein du secteur couvert ou à son pourtour, de conditions modifiant la concurrence. Les exemples abondent : télé par câble puis payante, transport routier, réseaux interurbains ou locaux de transmission de données, etc. Les difficultés se sont manifestées de deux façons : d'abord par une résistance au changement, un biais systématique en faveur des réglementés présents et, ensuite, par une grande rigidité à adapter les méthodes de réglementation au nouvel environnement, à agir autrement que dans une défense implicite des intérêts de l'organisme de réglementation lui-même. Par exemple, il n'existe aucun exemple canadien documenté de dérèglementation initiée par l'organisme responsable comme ce fut le cas aux États-Unis avec la FAA et de multiples organismes chargés des transports routiers dans divers états. *(66)*

Coûts à l'économie

Si les rigidités que nous venons de signaler découlent assez naturellement de la fonction d'arbitrage distributif impartie en fait aux organismes réglementaires, le second inconvénient

---

65. Kalt, Joseph P. et Zupam, Mark A., "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics", American Economic Review, vol. 74, June, pp. 279-300, 1984; Schultz, Richard et Alexanadroff, Alan, Economic Regulation and the Federal System, Toronto: University of Toronto Press, 1985.

66. Posner, "Taxation by Regulation", Bell J. of Econ. and Mgmt. Sciences 22, 1971; Derthwick, op. cit.

majeur relevé quant à cette structure n'a fait l'objet que d'explications assez sommaires où l'ignorance et l'insensibilité bureaucratique tient une place inconfortablement grande. En effet, les textes abondent (et les recherches se poursuivent en ce sens) en cas où les coûts à l'économie de la réglementation sont tout à fait disproportionnés et hors du contrôle de l'exécutif. Cet envers de la médaille de l'efficacité distributive de l'instrument en raison de sa discrétion se manifeste non seulement au sein d'organismes réglementaires indépendants mais aussi au sein de la réglementation administrée au sein de structures ministérielles (santé et sécurité au travail, environnement, prévention des incendies, etc.). *(67)*

Dérive de mandat

Nous avons vu plus haut que les sociétés d'État se sont souvent avérées un instrument de maniement délicat dans l'exécution des politiques gouvernementales en vertu de leur propension à développer des priorités propres, à s'éloigner de leurs finalités initiales (en supposant qu'elles en aient eu d'opérationnelles). Ce qui ressort comme un problème fréquent dans le cas des sociétés d'État a été élevé au rang de règle générale dans le cas des organismes règlementaires. En effet, la théorie de la "capture", si elle ne jouit plus du prestige un peu exclusif d'il y a dix ans, conserve néanmoins le statut d'hypothèse que les analystes utilisent jusqu'à plus ample information. Or cette théorie dit simplement que les règlementés finissent généralement par contrôler effectivement les organismes à qui le gouvernement avait confié la mission de les surveiller et encadrer. Dans le cas des organismes de gestion de l'offre, on peut croire qu'aucune dérive de mandat ne s'est produite : la capture est inscrite dans la nature même de l'organisation. Il n'en va pas de même des organismes de certification professionnelle, de ceux qui ont charge de modérer les excès possibles des monopoles naturels ou perçus comme tels (transports, téléphone, professions, etc.). Dans tous ces cas, les résultats des dernières décennies de recherche sont clairs : les organismes réglementaires ont, la plupart du temps, agit comme s'ils devaient défendre les intérêts des règlementés aux dépens de l'ensemble de la population *(68)*. Les cas documentés sont trop fréquents et trop divers pour qu'on puisse encore aujourd'hui croire qu'un organisme réglementaire classique fonctionnera selon les intentions qui lui ont donné naissance. En effet, les écrits montrent que la

---

67. Ibid.; Zerbe, R. et Urban, N., argue in "Towards a Public Interest Theory of Regulation", Research in Law and Econ., 1979.

68. Ibid.

dérive de mandat provient de facteurs aisément identifiés mais quasiment impossibles à contrôler : les besoins de collaboration avec les réglementés, l'absence de contrepoids politiques du côté de ceux qui font les frais de l'opération, l'insularisation de la plupart des organismes, etc.

Somme toute, la réglementation semble être un instrument particulièrement approprié quand les questions distributives sont importantes, peu susceptibles d'être résolues dans le cadre habituel des débats fiscaux, impliquant généralement des positions de monopole existantes ou créées par la législation. Les organismes de réglementation semblent plus contrôlés par l'exécutif que les sociétés d'État sauf en ce qui concerne les coûts qu'ils infligent à l'économie. Enfin, le cadre réglementaire semble le plus hostile de tous à l'adaptation aux changements induits par la technologie ou les conditions de marché, le plus susceptible de tous au contrôle par de petits groupes.

G. Vue d'ensemble des avantages et inconvénients des diverses formes d'organisation gouvermentale pertinentes au contexte canadien

Le tableau de la page suivante synthétise les avantages et inconvénients que nous avons discutés au cours des pages précédentes. Sujet à notre caveat de départ quant au manque de prescriptions absolument fermes des écrits au sujet des liens entre fonctions et structures, il ressort de cet examen que l'optimalité de la structure est affaire de circonstances, de contexte politique, économique et technologique; essentiellement de la nature des problèmes actuels et prévus auxquels l'organisation aura à se mesurer. Notre troisième section sera donc consacrée à l'examen des implications des acquis de connaissances en matière d'organisation gouvernementale pour le cas particulier de la gestion du spectre radio.

TABLEAU SYNTHÈSE DES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

DES TROIS FORMES D'ORGANISATION GOUVERNEMENTALES

	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
ORGANISATION MINISTÉRIELLE	▪ Contrôle politique étroit ▪ Imputabilité claire ▪ Adapté aux situations où les coûts de police des règlements sont très élevés (comme société d'État) et où il y a haute visibilité politique	▪ Concurrence vive pour l'attention des décideurs ▪ Rigidité, lenteur d'adaptation ▪ Pas de contrôle des fonds générés ▪ Moins favorable que les sociétés d'État à l'expertise
SOCIÉTÉ D'ÉTAT	▪ Flexibilité et adaptation aux changements techniques ▪ Efficacité probable ▪ Autonomie financière et décisionnelle ▪ Spécialisation des décideurs ▪ Imputabilité moyenne	▪ Difficile à utiliser par l'exécutif au moins à long terme ▪ Dérive de mandat et expansion imprévue ▪ Monopole artificiel
ORGANISME RÉGLEMENTAIRE	▪ Forte capacité d'arbitrages distributifs ▪ Diffusion des coûts ▪ Coûts directs (gouvernementaux) faibles	▪ Incapacité historique à s'adapter aux changements technologiques ▪ Sert généralement ceux qu'il devrait règlementer ▪ Faible imputabilité quant aux coûts élevés générés

III. IMPLICATIONS POUR LA GESTION DU SPECTRE RADIO

Notre perspective est de noter les changements et défis les plus importants de la gestion du spectre radio dans les années qui viennent et d'examiner la position relative des trois structures passées en revue plus haut quant à leur capacité à y faire face.

A. Changements technologiques

L'environnement technologique est en passe de se modifier substantiellement : par exemple, la fibre optique ouvre des possibilités de concurrence inédites. De même, l'expansion très rapide de tout le domaine connexe de la télématique va probablement entraîner des changements dans la nature des clients du spectre ou de ses concurrents. De ce point de vue, la structure la plus appropriée semble être la société d'État puisque ce serait le cadre le plus souple d'adaptation et celui qui pourrait le plus aisément être conçu de façon à ce que la concurrence entre technologies se fasse sur le marché et non au sein de tentatives de préserver bureaucratiquement ce qui n'est déjà plus un monopole naturel (s'il le fut jamais ailleurs que dans l'esprit des législateurs et administrateurs). Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, la structure réglementaire classique a offert historiquement des performances affligeantes face au changement technologique. Quant à l'organisation ministérielle, elle pourrait s'avérer plus lente d'adaptation vu sa rigidité et le faible niveau de visibilité politique des enjeux touchant la gestion du spectre radio.

B. Congestion et rigidités actuelles des allocations de fréquences

Actuellement, le principal problème est la rigidité des allocations de fréquences et l'absence de marchés ou de mécanismes équivalents pouvant faciliter les réallocations et réduire la congestion dans les endroits où elle existe. De l'acquis de connaissances recensées, il existe une faible présomption à l'effet qu'une société d'État pourrait être plus apte à instituer et à

promouvoir des adaptations en ce domaine (surtout si elle y trouvait financièrement son compte, ce qui est probable avec un minimum d'ingéniosité dans le design de l'organisation).

Un organisme réglementaire verrait sans doute toute décision en ce domaine s'effectuer sous la pression de considérations distributives, dans un contexte de "droits acquis" et d'équité comprise en termes de charges uniformes pour des services dont la valeur varie énormément. Ce serait là circonstances peu favorables à modifier le statut quo. Au sein d'une société d'État, il y aurait plus grande incitation à maximiser les revenus propres et à en être félicité. Ce d'autant plus que la problématique de recouvrement strict des coûts de gestion du spectre, présentement imposée tant par la législation que par la tendance des pratiques budgétaires, limite substantiellement toute tentative d'utiliser les prix soit pour s'approprier la rente soit pour gérer les relations concurrentielles. Ceci est peu susceptible de changer tant et aussi longtemps que la gestion du spectre demeurera au sein d'une organisation ministérielle (voir étude No. 9).

C. Distribution et visibilité

On peut constater que la gestion du spectre radio ne soulève pas de problème politiquement brûlant, que la nécessité de communications immédiates avec les décideurs est faible. Il en va de même, semble-t-il, des considérations redistributives, que ce soit entre goupes ou régions. Enfin, le gouvernement lui-même est propriétaire et s'il peut vouloir s'approprier la rente, il n'est pas dans la position traditionnelle des cas de réglementation où le public doit être protégé de la rapacité des monopoles.

Les problèmes prévisibles au plan distributif ne sont pas non plus particulièrement aigus. La structure réglementaire possible, en outre, impliquerait soit la création d'une société d'État à surveiller soit la dévolution à un groupe d'usagers actuels de cette tâche de gestion (à la "marketing board") ce qui semble complexe, biscornu et mal adapté aux changements prévus d'un marché où, précisément, on attend un affaiblissement du pouvoir de monopole effectif.

Bref, sous quelqu'angle que ce soit, la réalité des défis de la gestion du spectre commande de se tenir loin d'une structure réglementaire classique et suggère que la société d'État pourrait constituer une forme d'organisation plus appropriée que la structure actuelle d'organisation ministérielle.

Les inconvénients de cette solution sont, probablement, les comportements discriminatoires de cette société en matière de prix selon qu'elle sera ou non en situation de monopole (Cf. services postaux et aériens qui utilisent les revenus des segments monopolisés de leurs opérations pour soutenir la concurrence dans les segments exposés). En outre, on pourrait s'attendre à ce que les ressources consacrées à la gestion du spectre augmentent avec cette solution étant donnée la propension des sociétés d'État à étendre leur mandat et leurs activités. En d'autres termes, si une société d'État pouvait s'approprier une plus grande partie de la rente (sujet à la concurrence du CRTC), elle dissiperait sans doute une partie des revenus ainsi générés dans ses propres opérations.

Enfin, les questions de cohérence internationale dans ce domaine ne semblent pas discriminer entre l'organisation ministérielle et la société d'État : dans l'un et l'autre cas, la ratification finale reste aux mains du cabinet et le support technique aux mains d'un même groupe de personnes. Finalement, dans la mesure où on voudrait préserver pour l'avenir les possibilités de privatisation, sous une forme ou l'autre, les solutions du statut quo et de la société d'État semblent équivalentes puisque la privatisation la plus vraisemblable serait celle qui passerait par la création de droits de propriété, d'un marché des fréquences, i.e. une solution décentralisée et non le transfert pur et simple d'un monopole au secteur privé.

IV. CONCLUSION

Si notre recension semble déboucher sur la conclusion qu'une société d'État constituerait la structure la plus appropriée pour la gestion du spectre radio, nous tenons à rappeler les nuances qui s'imposent à cet égard. En effet, cette conclusion ressort de considérations *ab nihilo*, ne tient pas compte des coûts de transition d'une structure à l'autre. De même, néglige-t-elle l'ampleur possible des coûts attribuables aux dérives de mandat fréquentes dans cette forme d'organisation. Ces deux questions appellent des examens spécifiques qui se situaient clairement hors de notre mandat.

En outre, la contribution d'un passage éventuel à une société d'État, en termes d'apports additionnels à la solution des problèmes actuels et prévus de la gestion du spectre radio, pourrait n'être substantielle que si, par exemple, ce changement s'inscrivait dans tout un train de réformes visant à utiliser beaucoup plus les forces du marché dans ce domaine. C'est dire que la société d'État ne constitue pas une solution en elle-même et que, vraisemblablement, elle ne présente aucun caractère d'urgence.

RÉFÉRENCES

AHARONI, Y., "Managerial Discretion" in R. Vernon and Y. Aharoni, State-Owned Enterprise in the Western Economies, Croo Helm, London, 1981.

AVERCH, Harvey et Johnson, Leland L., "Behaviour and the Firm under Regulatory Constraint", American Economic Review 52: 1052-69, 1962.

BERNARD, A., La politique au Canada et au Québec, Montréal, P.U.Q., 1976.

BORCHERDING, T.E., "Towards a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements" in J.R. Prichard Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice, Butterworths, Toronto, 1982.

BORGEAT, L., et al., L'administration québécoise, organisation et fonctionnement, Montréal, P.U.Q., 1982.

BRETON, A. et Wintrobe, R.S., "The Theory of Public Bureaus", Unpublished ms., September 1978.

CAMPBELL, C., Governments Under Stress, Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa, University of Toronto Press, 1983.

CAVES, D., Christensen, L., "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment", Journal of Political Economy, 88, 1980.

CEC, MAS, "L'État entrepreneur" Ottawa, 1986.

CEL, "Interconnexions", Ottawa, 1982.

CHEVALLIER, J., LOWCHAK, D., La science administrative, Paris, P.U.F., 1980.

Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Rapport d'Avignon), Ottawa, 1979.

Commission Royale d'Enquête sur l'Imputabilité et la Gestion Publique ("Rapport Lambert"), MAS, Ottawa, 1979.

Conseil économique du Canada, Rationalisation de la réglementation publique, Rapport provisoire, novembre 1979.

Conseil privé, "Crown Corporations: Direction, Control, Accountability: Governement of Canada's Proposals", Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1977.

CRAIN and Zardkoohi, "A Test of the Property-Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States", 1978, 21 J. of Law and Econ. 395.

CROZIER, M., État moderne, État modeste, Paris, Fayard, 1987.

DELORME, P., L'ordre urbain : administration publique de l'espace urbain au Québec, Hull, Editions Asticou, 1986.

DELORME, P., "Administration et politique : les grandes transformations urbaines au Québec", dans La Revue municipale, no.10, Octobre 1985.

DOERN, G., Phidd, Richard W., Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process, Methuen Publications, 1983.

DOUGLAS G. Hartle, "Public Policy Decision Making and Regulation", Institut de recherche politiques, Montréal, 1979.

EWALD, F., L'État-providence, Paris, Grasset, 1986.

GELINAS, A., Organismes autonomes et centraux, Montréal, P.U.Q., 1975.

GELINAS, A., "La décentralisation fonctionnelle", dans La décentralisation : un effritement de l'État ou un enrichissement démocratique, Québec, CEPAQ/ENAP, 1984.

GORDON, M., "Governement in Business", Institut C.D. Howe, Montréal, 1981.

GOURNAY, B., Introduction à la science administrative, Paris, Armand Colin, 1970.

GOW, J.I., et al., Introduction à l'administration publique, Montréal, Gaétan Morin, 1987.

GOW, J.I., "Repenser l'État et son administration", dans Politique, no. 11, hiver 1987, pp.5-41.

GUIOT, J-M., BEAUFILS, A.(dir.), Théories des organisations, Montréal, Gaétan Morin, 1987.

JANISCH, H.N., "Policy Making in Regulation: Towards a New Definition of the Status of Independant Agencies in Canada", Osgoode Hall Law Journal (17): 46-106, 1979.

JENSEN, M.C., Meckling, W.H., "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", Journal of Financial Economics, vol. 3, 1976.

JONES, L., "Public Enterprise in Less Developed Countries", Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

KALT, Joseph P. et Zupam, Mark A., "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics", American Economic Review, vol. 74, June, pp. 279-300, 1984.

KINGDON, John W., Agendas, Alternatives, and Public Policies, Little, Brown, 1984.

LACASSE, François, "Les sociétés d'État comme mécanismes d'ajustement à l'incertitude internationale", Affaires Internationales, Automne 1983, pp. 137-154.

LACASSE, François, "L'évaluation des sociétés d'État, le problème des objectifs", Revue canadienne d'évaluation de programme, Automne 1987, pp. 111-26.

LEMIEUX, V., "Notes sur la décentralisation", dans Le Québec des Libertés, Montréal, Ed. de l'Homme, 1977.

LESEMANN, F., Du pain et des services, la réforme de la santé et des services sociaux au Québec, Montréal, Albert Saint-Martin, 1981.

Loi sur l'Administration Financière (LAF), chapitre F-10, Statuts refondus du Canada, Ottawa, 1984 (S.R. c. 116 art. 1).

MCMANUS, J.S., "The Cost of Alternative Economic Organiza- tions", Canadian Journal of Economics, vol. 8, 1975.

MORGAN, W.D., "Investor Owned vs. Publicly Owned Water Agencies: An Evaluation of the Property Rights Theory of the Firm", 1977, 13 Water Resources Bulletin 775.

NISKANEN, W.A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine, 1971.

NORA, S., "Rapport sur les entreprises publiques", La Documentation française, Paris, 1967.

POSGATE, D., McROBERTS, K., Développement et modernisation du Québec, Montréal, Boréal Express, 1983.

POSNER, "Taxation by Regulation", 2 Bell J. of Econ. and Mgmt. Sciences 22, 1971.

PRICHARD, J.R.S., "Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice", Butterworths, Toronto, 1982.

RADETZKI, M., "State Enterprise in International Mineral Markets", Resources for the Future, Washington, D.C., 1986.

ROSANVALLON, P., La crise de L'État-providence, Paris, Seuil, 1981.

SCHELLING, Thomas, La tyrannie des petites décisions, Paris, P.U.F., 1980.

SCHULTZ, Richard et Alexanadroff, Alan, Economic Regulation and the Federal System, Toronto: University of Toronto Press, 1985.

SEIDMAN, A., "Public Enterprise Autonomy -- Need for a New Theory", International Review of Administrative Sciences, 1983.

SIMARD, J-J., La longue marche des technocrates, Montréal,

SONENBLUM, S., Kirlin, J.J. et Ries, J.C., How Cities Provide Services: An Evaluation of Alternative Delivery Structures, Cambridge: Bollinger, 1977.

SORKIN, A.L., "The Economics of the Postal System", D.C. Health & Co., Lexington, Mass., 1983.

STANBURY, W.T. et Thompson, Fred, "The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States: Implications for the Demand for Reform" in W.T. Stanbury (ed.), Governement Regulation: Scope, Growth, Process, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, pp. 17-67, 1980.

STANBURY, W.T. et Thompson, Fred, Regulatory Reform in Canada, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1982a.

TREBILCOCK, M.J., Hartle, D.G., Prichard, R.S., "Le choix des instruments d'intervention", Conseil économique du Canada, 1982.

TUPPER, A., Doern, B.G., "Public Corporations and Public Policy", Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1981.

VERNON, R., Levy, B., "State-Owned Enterprises in the World Economy: The Case of Iron Ore" in L. Jones and al., Public Enterprises in Less Developing Countries, Cambridge University Press, 1982.

VERNON, R., "Linking Managers with Ministers", Journal of Policy Analysis and Management, Fall 1984.

VINING, A.R., Botterall, R., "An Overview of the Origins, Growth, Size and Functions of Provincial Crown Corporations", in Prichard "Crown Corporations: The Calculus of Choice", Butterworths, 1984.

ZERBE, R. et Urban, N., argue in "Towards a Public Interest Theory of Regulation", Research in Law and Econ., 1979.

CACC / CCAC
93886

EVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION DU SPECTRE DES RADIOFREQUENCES : ANALYSE DE LA LITTERATURE : STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

HE
8699
C2
E9264
1988

DATE DUE