

# **La gouvernance des entreprises publiques marocaines : Représentations et perspectives**

**Mohcine EL HARTI**

**Université Abdelmalek Essaâdi - Tanger**

**Formation Doctorale " Gestion, Economie et Développement Durable "**

Tél : + 212 6 75 67 92 02

E – mail : [m.harti@ancfcc.gov.ma](mailto:m.harti@ancfcc.gov.ma)  
[mohcineharti@yahoo.com](mailto:mohcineharti@yahoo.com)

**Résumé :** Depuis plusieurs années, les exigences d'améliorer la gouvernance d'entreprise se sont progressivement imposées dans les pays développés suite aux scandales financiers qui ont touché plusieurs grandes entreprises. Certes, la gouvernance d'entreprise n'est pas l'apanage des seuls pays développés. Au Maroc, la gouvernance d'entreprise a véritablement émergé au cours de ces dernières années. Désormais, le profil de gouvernance affiché par l'économie marocaine serait une dimension fondamentale de son attractivité des investissements étrangers. La gouvernance des entreprises publiques s'est nettement améliorée avec l'entrée en vigueur de la loi 69 – 00. A la base de ce nouveau dispositif la gouvernance d'entreprise, un modèle qui repose sur la fixation des résultats, la qualité du management et une vigilance accrue quant aux performances. Certes, des progrès restent à accomplir pour rendre la gouvernance des entreprises publiques marocaines plus efficace.

**Abstract :** For several years, the requirements to improve the corporate governance were gradually in developed countries, further the financial scandals which touched a big companies. Certainly, the corporate governance isn't the the privilege of the only developed countries. In Morocco, the corporate governance appeared the last years. Henceforth, the profile of governance shown by the morrocan economy would be an important dimension of its attractiveness for the foreign investments. The governance of public companies sharply improved with the law 69 - 00. A dispositive which bases on the fixation of results, the quality of leadership and an attentiveness was increased as their performances.

**Mots clés :** Entreprise publique, gouvernance, contrôle, performance, Etat – actionnaire.

## **INTRODUCTION :**

Les inquiétudes en matière de gouvernance d'entreprise ont véritablement surgi ces dernières décennies suite à une série de scandales qui ont touché plusieurs grandes entreprises mondiales (Enron aux Etats Unis, Crédit Lyonnais en France, Parmalat en Italie...). A l'origine de cet engouement croissant : l'opportunisme des dirigeants, l'inefficacité des conseils d'administration, des doutes sur l'intégrité des audits...

Si on regarde l'origine de la réflexion sur la corporate governance aux Etats Unis, on s'aperçoit que cette problématique traduit une insatisfaction avec les performances des entreprises américaines et une incapacité des systèmes de gouvernance à contrôler les comportements discrétionnaires des dirigeants.

Depuis, le nombre de travaux empiriques traitant le thème de la gouvernance, dans le vaste champ des sciences de gestion, n'a pas cessé d'accroître (Larcker et al., 2003).

La question de la gouvernance d'entreprise n'est pas l'apanage des seuls pays développés. Au Maroc, la gouvernance d'entreprise a véritablement émergé au cours de ce début de millénaire en raison d'une volonté affichée par les différents intervenants, tant public que privé, pour faire de ce sujet une variable motrice pour la promotion de l'investissement.

Désormais, le profil de gouvernance développé par l'économie marocaine serait une dimension fondamentale de son hygiène.

Cependant, la gouvernance des entreprises publiques marocaines se cherche encore. Les rapports entre l'Etat – actionnaire et les directions qu'il désigne sont ambivalents. Soit que les technostructures<sup>1</sup> exercent leur pouvoir sans véritablement rendre compte, soit que l'Etat exerce un contrôle tatillon.

L'actualité liée aux dérives de certaines entreprises publiques, tel la BNDE ou le CIH, ainsi que les résultats déficitaires réalisés par d'autres, tel la Société Nationale des Autoroutes du Maroc et l'Office Nationale de l'Electricité, mettent en question la gouvernance des entreprises publiques, notamment dans le contexte de l'économie marocaine au sein de laquelle l'Etat conserve une influence prépondérante. C'est pourquoi le processus de réforme initié par la loi 69 – 00<sup>2</sup> prévoit la restructuration de la gouvernance des entreprises publiques. Ainsi et afin de développer les représentations et les perspectives du système de gouvernance des entreprises publiques marocaines, nous allons revenir synthétiquement sur les fondements théoriques de la gouvernance d'entreprise. Nous poursuivrons notre propos par les raisons d'être d'une gouvernance propre à l'entreprise publique.

---

<sup>1</sup> La technostructure désigne l'équipe dirigeante. Dans le cas des entreprises publiques marocaines, elle est constituée du Directeur Général et des Directeurs Centraux.

<sup>2</sup> Promulguée par le dahir n°1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003).

## **1. LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE : UNE NOUVELLE DIMENSION DE L'ENTREPRISE.**

La gouvernance d'entreprise est désormais reconnue comme une dimension importante de l'entreprise, se traduisant par de nombreuses recherches dans différents champs disciplinaires (gestion, économie, droit...).

Pour appréhender la notion de gouvernance d'entreprise, nous allons succinctement faire le point sur la représentation de la firme comme nœud de contrats, avant de la définir et de développer ses approches théoriques.

### **1.1. La firme : Un nœud de contrats**

L'article de Ronald Coase de 1937, *la nature de la firme*<sup>3</sup>, apportait une réponse fondamentale à une question importante : pourquoi les firmes existent – elles ?

Coase répond que : la firme constitue un mode de coordination alternatif au marché. Il formule l'hypothèse, alors que sur le marché la coordination des individus se fait par le système de prix, la firme se caractérise par une coordination administrative (la hiérarchie).

Coase précise que la coordination par les prix entraîne des coûts (coût de recherche d'information sur les prix, coût de négociation...), appelés par la suite " coûts de transaction ". Ces derniers surpassent les coûts d'organisation interne, et dès lors la coordination dans la firme s'impose.

La thèse de Coase est à la base de la conception de la firme retenue par les économistes : la vision contractuelle. Dans cette vision, la nature des relations entre les propriétaires et les dirigeants, et entre ces derniers et l'ensemble des partenaires de l'entreprise se manifeste sous forme " contractuelle " (Alchian et Demsetz, 1972)<sup>4</sup>.

Dans la vision contractuelle de la firme, on peut ressortir trois théories contractuelles : la théorie des coûts de transactions, la théorie des droits de propriété et la théorie d'agence.

Dans le prolongement de l'analyse de Coase, Williamson développe une théorie analysant les transactions afin de faire le choix des structures organisationnelles (appelé structure de gouvernance). Selon Williamson, la structure de gouvernance optimale est celle qui réduit les coûts de transaction ; la nature et le montant de ces derniers dépendent des caractéristiques comportementales (la rationalité limitée), des caractéristiques de l'environnement (l'incertitude) et celles des transactions.

---

<sup>3</sup> Coase R. (1937), " The nature of the firm ", *Economica*, vol. 7 n°16, novembre.

<sup>4</sup> Alchian A. et Demsetz H., 1972, " Production, information costs and economic organization ", *American Economic Review*, n°5, décembre.

La théorie des droits de propriété a pour ambition de renouveler l'approche classique. Elle consiste à prendre en compte les formes de propriété. L'idée fondatrice consiste à que les droits de propriété influencent les comportements.

Pour définir les droits de propriété, l'analyse doit tenir compte de deux dimensions : détenir le droit de propriété sur un actif (physique ou humain) c'est détenir le droit au rendement résiduel, et aussi détenir le droit au contrôle résiduel (décision).

La théorie des droits de propriété rejoint les autres théories contractuelles des organisations. Elle s'intéresse à l'organisation des firmes.

La théorie de l'agence complète la théorie des droits de propriété. Elle repose sur la notion de la relation d'agence<sup>5</sup> formalisant les relations entre des individus aux intérêts divergents et, déterminant des contrats incitatifs optimaux. Cette relation comprend plusieurs caractéristiques :

- Elle repose sur une relation d'autorité ;
- Elle est asymétrique, le principal n'est pas en mesure d'évaluer l'effort mis en œuvre par l'agent ;
- Elle met en jeu des droits de propriété, le principal transfère à l'agent une partie de son droit de propriété sur les actifs.

C'est dans le cadre de la théorie de l'agence que se sont développés les analyses sur la corporate governance.

## **1.2. Définitions de la gouvernance d'entreprise :**

Etymologiquement, le mot gouvernance a une origine grecque " kubernân ". Il est passé en latin " gubernare ", il a été employé en ancien français comme synonyme de l'art de mieux gouverner.

Le début des débats sur la gouvernance d'entreprise remonte à l'étude de Berle et Means (1932), qui en analysant les grandes entreprises privées de type managériale et à actionnariat diffus, ils ont relevé que la séparation propriété – décision est à l'origine de problèmes d'agence. Dans cette structure, Jensen et Meckling (1976) estiment que si chacune des parties (actionnaire et dirigeant) a sa propre fonction d'utilité, il est évident de penser que l'agent (le dirigeant) n'agira pas dans l'intérêt du principal (l'actionnaire). Leur hypothèse de base est que le dirigeant aura un comportement opportuniste et favorisera ses propres intérêts sur ceux de l'actionnaire.

---

<sup>5</sup> Jensen et Meckling (1976) définissent une relation d'agence comme étant " un contrat par lequel une personne ou plusieurs (principal) engage une autre personne (agent) dans le but de fournir des services en sa faveur, invoquant une délégation de prise de décision pour l'agent ".

Généralement, la gouvernance d'entreprise est modelée par l'ensemble des règles législatives et réglementaires, jurisprudentielles et contractuelles, qui définissent les modalités de gestion de l'entreprise. Elle est associée à la surveillance économique, financière et morale.

Shleifer et Vishny (1997) considèrent que " la gouvernance regroupe les moyens par lesquels les fournisseurs de capitaux de l'entreprise peuvent s'assurer de la rentabilité de leur investissement ", limitant la sphère de la gouvernance aux conflits d'intérêt entre les actionnaires et les dirigeants (modèle shareholders). Le contrôle du comportement opportuniste des dirigeants s'exerce principalement à travers le marché financier.

Charreaux (1997) considère, quant à lui, que " la gouvernance d'entreprise recouvre l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ". Il élargit le champ des acteurs concernés par les conflits d'intérêt : banquiers, salariés, clients et fournisseurs (modèle stakeholders). Il part du principe que la création de valeur est le résultat de la synergie entre les différents facteurs de production.

Selon l'OCDE, " corporate governance specifies the distribution of right and responsibility among different participants in the corporation, such as board, managers, stakeholders and other stakeholders ".

Quant au PNUD, " corporate governance is the exercise of political economic and administrative authority to manage a society's affairs ".

### **1.3. Les approches théoriques de la gouvernance d'entreprise :**

La représentation de la firme comme nœud de contrats induit à deux approches traditionnelles de la gouvernance d'entreprise : l'approche actionnariale (modèle shareholders) et l'approche partenariale (modèle stakeholders).

La gouvernance actionnariale donne la priorité aux intérêts des actionnaires dans le processus de décision. La gouvernance partenariale tient compte des intérêts de l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise.

#### **1.3.1. La gouvernance actionnariale :**

L'approche actionnariale trouve son origine dans le travail de Berle et Means (1932)<sup>6</sup> et dans la théorie de l'agence. Elle est associée à la conception légale de la propriété de la firme (seuls les actionnaires sont assimilés à des propriétaires). Elle ne s'intéresse qu'aux mécanismes permettant d'aligner les intérêts des dirigeants sur ceux des actionnaires.

---

<sup>6</sup> Berle A. et Means C., 1932, " The modern corporation and private property ", MacMillan.

Dans l'approche actionnariale, le système de gouvernance a pour rôle de " sécuriser la rentabilité de l'investissement financier " (Shleifer et Vishny, 1997). Il est donc " la manière dont un apporteur de capitaux s'assure de l'obtention d'un revenu sur son investissement " (Shleifer et Vishny, 1997).

Selon Charreaux<sup>7</sup>, l'approche actionnariale " constitue la toile de fond principale des débats sur les rémunérations des dirigeants et des administrateurs, le rôle, la composition (administrateurs externes ou non), la forme du conseil d'administration, le rôle disciplinaire des offres publiques, le rôle de mesure de la performance du marché financier, le droit d'expression et la protection des petits porteurs...". Dans cette perspective, le système de gouvernance se focalise sur le contrôle direct des actionnaires, le marché financier.

### **1.3.2. L'approche partenariale :**

Les analyses fondatrices de la gouvernance d'entreprise ont privilégié l'étude des relations d'agence entre les dirigeants et les actionnaires. L'approche partenariale élargie le champ d'étude pour intégrer l'ensemble des parties prenantes.

Cette approche trouve son fondement dans la redéfinition de la notion de propriété<sup>8</sup>, se définissant tant par les droits de décision résiduels que par l'appropriation des gains résiduels. Elle étend ainsi le statut de propriétaire à l'ensemble des parties participantes au nœud de contrat productif (salariés, fournisseurs, sous – traitant, clients...).

Dans le cadre de l'approche partenariale, Charreaux (1997) définit le système de gouvernance comme " l'ensemble des mécanismes qui ont pour objet de réduire les conflits considérés comme coûteux avec les partenaires de la firme ". Ainsi, le meilleur partage du pouvoir décisionnel et du risque entre les différentes catégories des parties prenantes conduit à une plus grande efficacité et garantit une plus grande cohésion organisationnelle.

L'efficacité de la firme suppose la maximisation de la valeur partenariale<sup>9</sup>. La maximisation de la richesse se fait à travers des mécanismes susceptibles de résoudre les conflits entre les différents partenaires (Hart, 1995)<sup>10</sup>.

## **2. LES RAISONS D'ETRE D'UNE GOUVERNANCE PROPRE A L'ENTREPRISE PUBLIQUE MAROCAINE :**

Avant d'aborder la gouvernance de l'entreprise publique, il semble nécessaire de préciser la notion de l'entreprise publique.

---

<sup>7</sup> Charreaux G., 2002, " Quelle théorie de la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive ", Latec.

<sup>8</sup> Cf. la théorie des contrats incomplets

<sup>9</sup> La valeur partenariale peut se mesurer par la différence entre la somme des revenus évalués au prix d'opportunité et celle des coûts d'opportunité pour les différents facteurs de production (Charreaux, 2002).

<sup>10</sup> Hart A., 1995, " Corporate governance, some theory and implications ", Economic Journal, n°430.

Bien qu'aucune définition n'existe en droit, on va retenir la définition proposée par la directive de la CEE de 1980. Est considérée comme entreprise publique " toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer une influence dominante du fait de la participation financière ou des règles qui la régissent " .

Dans le contexte marocain, les entreprises publiques recouvrent des formes juridiques très diverses. Au delà des organismes sans personnalité morale<sup>11</sup>, simples budgets annexes de l'Etat, qui réalisent des opérations commerciales, on distingue les établissements publics qui sont des personnes morales de droit public gérant un service public, les sociétés d'Etat dont le capital est détenu en totalité par des organismes publics, les filiales publiques dont le capital est détenu à plus de la moitié par des organismes publics et les sociétés mixtes dont le capital est détenu au plus à hauteur de 50 % par des organismes publics.

Toutefois, les participations publiques inférieures à 5 % ne sont pas intégrées dans le portefeuille public.

### **2.1. Contexte de l'entreprise publique :**

L'entreprise publique, quelque soit sa forme juridique, est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est dotée d'une existence juridique distincte de celle de l'Etat et de l'organe dont elle relève.

Peu importe qu'elle soit un établissement public, une société d'Etat, une filiale publique ou une société mixte, l'entreprise publique marocaine dispose de tous attributs attachés à la personnalité morale et à l'autonomie financière : l'individualité administrative, l'individualité patrimoniale, l'individualité financière et l'individualité juridique.

La jouissance de l'autonomie financière et de la personnalité morale justifient la mise en place de contrôle pour l'entreprise publique.

Dans un autre contexte, les entreprises publiques marocaines se distinguent des autres pans du secteur public (ministères, collectivités, administrations...) par l'accomplissement d'activités industrielles et commerciales, soit dans le cadre de monopole ou en milieu concurrentiel, dans des conditions assez proches de celles entreprises privées.

Qu'elles appartiennent au secteur concurrentiel ou non concurrentiel (monopole), les entreprises publiques marocaines sont tenues pour des objectifs de profit pour l'Etat – actionnaire.

### **2.2. La structure de la propriété :**

Suivant l'hypothèse selon laquelle la propriété influe sur la performance de la firme, on peut relever des différences fondamentales entre les différents types d'entreprise publique.

---

<sup>11</sup> Des SEGMA : Services d'Etat Gérés de Manière Autonome.

Dans le cas où l'Etat est considéré comme unique propriétaire, la multiplicité et la complexité des objectifs de l'Etat - actionnaire<sup>12</sup> constitue une entrave à l'efficacité productive. Et souvent, la nomination et la durée de mandat du principal dirigeant prennent un caractère politique plus que managérial. De plus, la technostucture est soumise à un système de contrôle contraignant, portant plus sur le respect des prévisions budgétaires que sur la pertinence des décisions.

Dans le cas des entreprises publiques à actionnariat diffus et dont l'Etat détient une partie du capital, les droits décisionnels sont délégués à la technostucture, les actionnaires détiennent les droits de contrôle. Elle a une forme de type managérial.

La structure de propriété, étant diffuse, induit la décentralisation du processus décisionnel, ce qui implique l'instauration de nouveaux organes de contrôle (comité d'audit, comité de nomination, comité de rémunération...).

### **2.3. Performances des entreprises publiques marocaines :**

Malgré les nombreuses opérations de privatisation opérées depuis la loi 39 - 89<sup>13</sup> de 1993, le portefeuille public demeure très important, tant en quantité qu'en qualité. Il représente le bras armé de l'Etat, notamment en matière d'investissement et de recettes. Les entreprises publiques marocaines s'articulent autour d'un faisceau d'intérêts sociaux, économiques et stratégiques, elles s'inscrivent dans le cadre de la politique industrielle de l'Etat, de développement régional, de services publics ou de monopoles dits " naturels " .

A fin 2008, l'inventaire des entreprises publiques<sup>14</sup> et des participations financières directes et indirectes de l'Etat totalise 716<sup>15</sup> entités contre 695 en 2007, réparties en 256 établissements publics, 107 sociétés d'Etat, 106 filiales publiques et 247 sociétés mixtes. Elles ont réalisé un chiffre d'affaires de 175 milliards de dirhams contre 133,30 milliards de dirhams en 2007, en hausse de 31,30 %. Le chiffre d'affaires des entreprises publiques a enregistré un taux de croissance annuel moyen<sup>16</sup> (TCAM) de 8,50 % de 1999 à 2008 et de 17 % de 2005 à 2008.

Le résultat net des entreprises publiques marocaines s'est établi à 33,30 milliards de dirhams contre 21,70 milliards de dirhams une année auparavant en progression de 53,40 %. Certes, elles n'ont pas contribué toutes à ces performances : l'Office Nationale de l'Electricité (ONE), l'Agence Spéciale Tanger Méditerranée (TMSA), la Société d'Etudes et de

---

<sup>12</sup> Les objectifs de l'Etat sont principalement des objectifs budgétaires et politiques. Par exemple : Le service public, la réduction des coûts, le maintien de l'emploi...

<sup>13</sup> Promulguée par le dahir n°1-90-01 du 15 ramadan 1410 (11 avril 1990), autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé.

<sup>14</sup> Cf. annexe 1.

<sup>15</sup> L'exercice 2008 a été marqué par 42 entrées dont deux nouvelles filiales de TMSA, deux filiales du Holding Al Omrane, Casa Transport, Casa Aménagement, Marchica Med, Temara Développement ainsi que des prises de participation de la CDG, la BCP et la RAM et 21 sorties dont 4 filiales de la CDG, la BMAO et ses filiales, la SONABA et la SNABT.

<sup>16</sup> Cf. annexe 2.

Réalisations audiovisuelles (SOREAD – 2M), Atlas Blue, la Société Nationale des Autoroutes du Maroc (ADM) et l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des légumineuses (ONICL) ont enregistré des résultats déficitaires.

Parce que l'entreprise, même si elle est publique, est d'abord une entreprise, il est nécessaire d'associer ses performances à celui ou à ceux qui la gouvernent. La bonne gouvernance des entreprises publiques garantira amplement leur contribution à l'efficacité économique et à la compétitivité du pays. Le processus de réforme initié par la loi 69 – 00 prévoit la réforme et la restructuration de la gouvernance des entreprises publiques.

### **3. LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES MAROCAINES : REPRESENTATIONS ET PERSPECTIVES**

On distingue généralement (Charletty, 1994) quatre entités susceptibles de contribuer à la gouvernance de l'entreprise, soit en donnant aux dirigeants des incitations de façon à aligner leurs objectifs sur ceux des actionnaires, soit en incitant ces derniers ou leurs représentants à mieux surveiller et orienter la gestion de l'entreprise :

- L'environnement légal et institutionnel de l'entreprise ;
- Le marché des biens et services (la défaillance) ;
- Les marchés financiers (système de contrôle externe) ;
- Les actionnaires eux-mêmes.

Pour le cas de l'entreprise publique, on doit compter surtout sur le système de contrôle interne.

Avec la mondialisation de l'économie, la concurrence et la déréglementation des marchés autrefois monopolistiques, l'Etat doit assumer pleinement ses responsabilités d'actionnaire.

#### **3.1. Représentation du système de gouvernance des entreprises publiques :**

L'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques marocaines figure comme principal objectif de la loi 69 – 00 relatif au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. La réforme du contrôle financier a émergé vers trois types de contrôle : préalable, d'accompagnement et conventionnel. L'éligibilité à un type de contrôle dépend des instruments de gestion développés par l'entreprise publique.

Avec l'implémentation de la loi 69 – 00, l'Etat fait valoir le fonctionnement des organes délibérants, l'importance des audits et la généralisation progressive de la contractualisation avec les entreprises publiques.

##### **3.1.1. Les organes de gouvernance :**

Pour toutes les entreprises publiques, le conseil d'administration est l'organe privilégié du contrôle.

Le conseil d'administration d'une entreprise publique, qu'elle soit établissement public, société d'Etat, filiale publique ou société mite, se réunit au moins deux fois par an : la première réunion pour arrêter les comptes de l'exercice écoulé et la deuxième pour arrêter le budget et le programme d'action. Il a pour mission principale : d'arrêter le budget, de valider les états prévisionnels, de décider sur des financements éventuels et d'affecter les résultats.

Le conseil d'administration est constitué au plus de douze administrateurs, et il ne peut se délibérer valablement que si la moitié des membres sont présents. Généralement, le conseil d'administration d'une entreprise publique se saisit de toute question intéressant sa bonne marche.

Avec l'institution de conseil d'administration pour chaque entreprise publique, l'Etat adhère à une idée forte de la théorie de la gouvernance, à savoir la séparation de l'organe de gestion de l'organe de contrôle.

Cependant, les entreprises soumises au contrôle d'accompagnement et au contrôle conventionnel doivent obligatoirement instituer un comité d'audit.

Nommé par le conseil d'administration et constitué outre du contrôleur d'Etat ou du commissaire au gouvernement de deux à quatre membres non dirigeants, le comité d'audit a pour mission d'apprécier la régularité des opérations, la qualité de l'organisation, la fiabilité et la bonne application du système d'information ainsi que les performances de l'entreprise. Cependant, l'Etat veut instituer des comités d'audit même pour les entreprises publiques soumises au contrôle préalable.

Toutefois, certaines sociétés mixtes ont une structure dualiste (direction collégiale). Le système dualiste consiste à confier la gestion de la société mixte à deux organes différents : le directoire qui dirige la société et est responsable de la gestion, et le conseil de surveillance qui exerce le contrôle permanent de la gestion de la firme par le directoire sans pouvoir s'immiscer dans cette gestion.

### **3.1.2. L'audit externe :**

Toutes les entreprises publiques marocaines, indépendamment de leur statut, sont soumises à un audit légal<sup>17</sup> par un vérificateur externe. L'audit légal d'une entreprise publique est soumis aux mêmes critères d'indépendance que pour les entreprises privées.

Sous l'impulsion de l'Etat, les audits externes des entreprises publiques ont été dynamisés aussi bien pour les audits financiers ayant un caractère récurrent et annuel que pour les audits

---

<sup>17</sup> L'audit légal des comptes d'une entreprise peut se définir comme le contrôle indépendant de la représentation donnée par les dirigeants de la position financière de leur entreprise à un moment donné de manière à constituer une base objective et sûre pour la prise de décision des investisseurs (Richard, 2003)

institutionnels et stratégiques, les audits opérationnels et de gestion ainsi que les audits spécifiques (projets, marchés...).

Cependant, le processus d'audit externe des entreprises publiques se situe à deux niveaux, d'une part renforcer la fonction de surveillance et de contrôle (monitoring), et d'autre part, permettre au conseil d'administration de se dédouaner sur la qualité de l'information financière (bonding).

Et pour une meilleure communication financière, les comptes annuels consolidés des entreprises publiques sont publiés au Bulletin Officiel selon la législation en vigueur et les normes internationales.

### **3.1.3. La contractualisation Etat – Entreprise publique :**

Les entreprises publiques soumises au contrôle d'accompagnement en substitution au contrôle préalable sont liées à l'Etat par des contrats – programmes.

Les contrats – programmes définissent, pour une période pluriannuelle, notamment les engagements de l'Etat et de l'organisme contractant, les objectifs techniques, économiques et financiers assignés à l'organisme et les moyens pour les atteindre ainsi que les modalités de suivi de leur exécution.

En effet, l'Etat entreprend de généraliser la contractualisation à l'ensemble des entreprises publiques, quelque soit la nature de contrôle dont elles sont soumises, les principaux objectifs sont :

- L'optimisation des transferts budgétaires Etat- Entreprise publique ;
- La rémunération de l'Etat – actionnaires ;
- Le redimensionnement du programme d'investissement et la maîtrise de l'endettement...

Avec la politique de contractualisation, l'Etat épouse les deux rôles de " l'Etat actionnaire " soucieux des résultats financiers et " l'Etat puissance publique ". La logique de la démarche contractuelle permet de mettre en place un compromis équilibré entre les exigences du contrôle financier et les exigences en matière d'autonomie de gestion. Ce rééquilibrage assure une maîtrise globale de la gestion de l'entreprise publique.

Vu de cet angle, la contractualisation apparaît comme un mécanisme de gouvernance global.

### **3.2. Perspectives de la gouvernance des entreprises publiques marocaines :**

Depuis la mise en application de la loi 69 – 00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, la nécessité d'améliorer la gouvernance de l'entreprise publique s'est progressivement imposée.

Avec l'objectif d'harmoniser la gouvernance des entreprises publiques marocaines avec les standards internationaux, la problématique de sécurité financière et les exigences du statut avancé du Maroc avec l'Union Européen, certains aménagements s'avèrent primordiaux. Ils concerneront, à notre point de vue, surtout la définition de la politique actionnariale de l'Etat, l'institution des comités spécialisés et la formation et la responsabilisation des administrateurs des organes délibérants.

### **3.2.1. La définition de la politique actionnariale de l'Etat :**

Pour l'exercice de sa fonction d'actionnaire, l'Etat doit définir une stratégie actionnariale claire et active. Ainsi, l'Etat se positionnera clairement en tant qu'actionnaire plutôt qu'en tant de puissance publique.

Souvent, l'Etat fixe des objectifs globaux, parfois contradictoires, pour les entreprises publiques.

Pour éviter la passivité de sa fonction d'actionnaire, l'Etat doit définir et hiérarchiser ses objectifs. Il doit non plus se contenter des objectifs, mais préciser les priorités et spécifier les arbitrages entre création de valeur et service public.

L'Etat doit définir ses objectifs spécifiques en matière de recherche de rentabilité, s'efforcer à clarifier les taux de rentabilité attendus et définir la politique de distribution des dividendes.

Le conseil d'administration et les dirigeants des entreprises publiques doivent soutenir la stratégie actionnariale de l'Etat et s'adhérer aux objectifs fixés.

Selon l'OCDE<sup>18</sup>, la stratégie actionnariale et les objectifs correspondants doivent être consignés dans des documents accessibles à tous et largement diffusés auprès des ministères et organismes concernés, des conseils d'administration des entreprises publiques, de leurs dirigeants et des parlementaires.

Pour le cas spécifique des filiales publiques et des sociétés mixtes, l'Etat doit veiller au traitement égal entre les actionnaires et reconnaître leur droit. Le traitement égal et équitable entre tous les actionnaires, mêmes minoritaires, favorisera l'image de l'entreprise publique surtout en cas de recours au financement ou de valorisation.

### **3.2.2. L'institution des comités spécialisés :**

Afin de renforcer la gouvernance des entreprises publiques marocaines, l'institution de comités spécialisés est un mécanisme clé pour l'efficacité du conseil d'administration.

---

<sup>18</sup> OCDE, " Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques " .

Principalement composés de membres externes, ces organes ont un rôle consultatif, ils font bénéficier le conseil d'administration de leurs avis et leurs recommandations dans la préparation de ses décisions.

Du point de vue du fonctionnement des conseils d'administration, les administrateurs des conseils d'administration des entreprises publiques marocaines n'ont pas nécessairement l'expertise pour se prononcer sur tous les aspects. L'efficacité du conseil d'administration doit être renforcée par la délégation de certaines questions spécifiques aux comités spécialisés (audit, stratégie, investissement...).

L'Etat doit instituer des comités spécialisés dans toutes les entités publiques pour la prise en charge de chacune de leurs missions :

- Un comité d'audit pour apprécier la régularité des opérations, la qualité de l'organisation ainsi que les performances de l'entreprise ;
- Un comité stratégique pour proposer les orientations stratégiques ;
- Un comité d'investissement pour définir le plan d'investissement de l'entreprise publique et proposant les financements envisageables...

### **3.2.3. La formation des administrateurs :**

Les administrateurs des conseils d'administration des entreprises publiques marocaines doivent jouer leurs rôles de " management du management " : fixer les budgets, interroger la stratégie, analyser les risques, décider de l'affectation des résultats, critiquer...

Pour ce faire, les administrateurs doivent être formés sur les fondamentaux de la gouvernance et de la finance (risques, rentabilité et valeur, financement, investissement...).

L'Etat doit mettre en œuvre un programme de formation pour professionnaliser le métier d'administrateur. Des cycles de formation dédiés aux administrateurs des conseils d'administration et adaptés à leurs missions spécifiques en tant que représentant de l'Etat, leur permettront de s'acquérir de l'expertise, des outils et de la responsabilité.

Parallèlement à la formation et la responsabilisation des administrateurs des conseils d'administration des entreprises publiques, l'Etat est amené à établir un guide de l'administrateur qui leur sera diffusés.

C'est dans ce cadre que l'Institut Marocain des Administrateurs<sup>19</sup> a été créé dans le but de former els administrateurs des entreprises publiques, privées, PME et PMI. Certes, le processus de sa mission n'a pas encore débuté.

---

<sup>19</sup> L'Institut Marocain des Administrateurs – IMA – résulte d'un partenariat public – privé. Ses membres fondateurs sont : la CDG, l'OCP, l'ONA, la RAM, la BCP, le CGEM, la Bourse des Valeurs de Casablanca, l'Ordre des Experts Comptables et le Ministère des Affaires Economiques et Sociales.

## **CONCLUSION :**

Au delà des réformes engagées visant l'amélioration et l'assainissement de l'économie marocaine, l'Etat doit investir davantage dans l'amélioration des modes de gestion, de contrôle et de gouvernance des entreprises publiques.

Les entreprises publiques marocaines peuvent être une locomotive de la gouvernance, surtout dans le contexte de l'économie marocaine au sein de laquelle l'Etat conserve une influence prépondérante.

Malgré les réformes mises en œuvre par l'Etat, le mode de gouvernance et de gestion des entreprises publiques marocaines fait l'objet de critiques récurrentes. Elles concernent essentiellement l'absence d'une stratégie actionnariale claire et active, l'insuffisante généralisation de la contractualisation, l'insuffisante généralisation des comités spécialisés (audit, stratégie, investissement, nomination...) et l'absence de formation sur les principes de gouvernance dédiée aux représentants de l'Etat.

En dépit d'un contexte marqué par une crise économique mondiale, le portefeuille public a enregistré des performances considérables confirmant la dynamique, entamée depuis des années, en matière de contribution fiscale, le transfert au budget général de l'Etat et matière d'investissement.

En vertu des exigences de la mondialisation, de l'ouverture des marchés, de la déréglementation de certains secteurs autrefois monopolistiques et des exigences du statut avancé du Maroc avec l'Union Européen, l'action publique doit poursuivre l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques marocaines et l'adoption des normes internationales. Parallèlement, des évolutions doivent être accompli pour rendre efficace la gouvernance du portefeuille public, il s'agit surtout : de la séparation des fonctions de propriété et de contrôle de l'Etat, la définition de la stratégie actionnariale, la généralisation de la contractualisation avec toutes les entreprises publiques, la responsabilisation et la formation des administrateurs siégeant aux conseils d'administration.

## BIBLIOGRAPHIE :

**Alchian A. et Demsetz H.**, 1972, " Production, information costs and economic organization ", American Economic Review, n°5, décembre.

**Banks E.**, 2004, " Corporate Governance : Financial Responsibility, Controls and Ethics ", MacMillan.

**Berle A. et Means C.**, 1932, " The modern corporation and private property ", MacMillan.

**Catelin C. et Chatelin C.**, " Privatisation, gouvernement d'entreprise et processus décisionnel : Une interprétation organisationnelle à travers le cas France Telecom ", LATEC, Université de Bourgogne.

**Charreaux G.**, 2002, " Quelle théorie de la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive ", Latec.

**Charreaux G.**, 2000, " Le conseil d'administration dans les théories de la gouvernance ", Revue du Financier, n°127.

**Charreaux G. et Desbrieres P.**, 1998, " Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale ", Finance Contrôle et Stratégie, Vol. 1, n° 2

**Charreaux G. et Desbrieres P.**, 1997, " Le point sur le gouvernement des entreprises ", Working Papers FARGO, Université de Bourgogne.

**Charreaux G.**, 1997, " L'entreprise publique est – elle nécessairement moins efficace ", CREGO / LATEC, IAE DIJON.

**Charletty P.**, 1994, " Les développements récents de la littérature ", Revue d'Economie financière.

**Coase R.**, (1937), " The nature of the firm ", Economica, vol. 7 n°16, novembre.

**Fama E. F.**, 1980, " Agency Problems and The Theory of The Firm ", Journal of Political Economy.

**Hart O.**, 1995, " Corporate Governance : Some theory and implications ", The Economic Journal, Vol. 105, n°430.

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

**Ministère de l'Economie et des Finances**, 2010, " Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques ", Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2010.

**OCDE**, " Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques ".

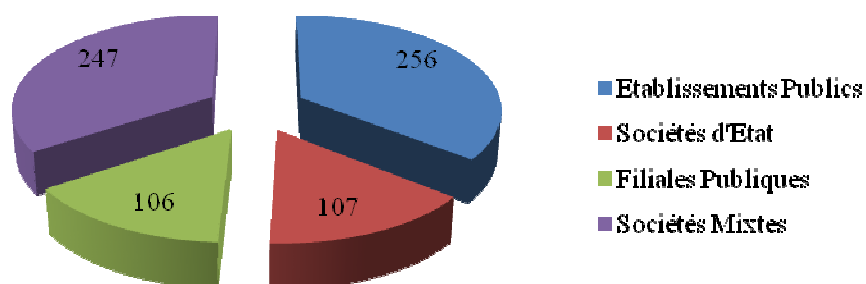
**Shleifer A. et Vishny R.**, 1997, " A survey of corporate governance ", Journal of Finance, vol. 52.

**Weinstein O.**, " L'entreprise dans la théorie économique ", cahiers français, n° 345, Vol. 1.

## ANNEXE :

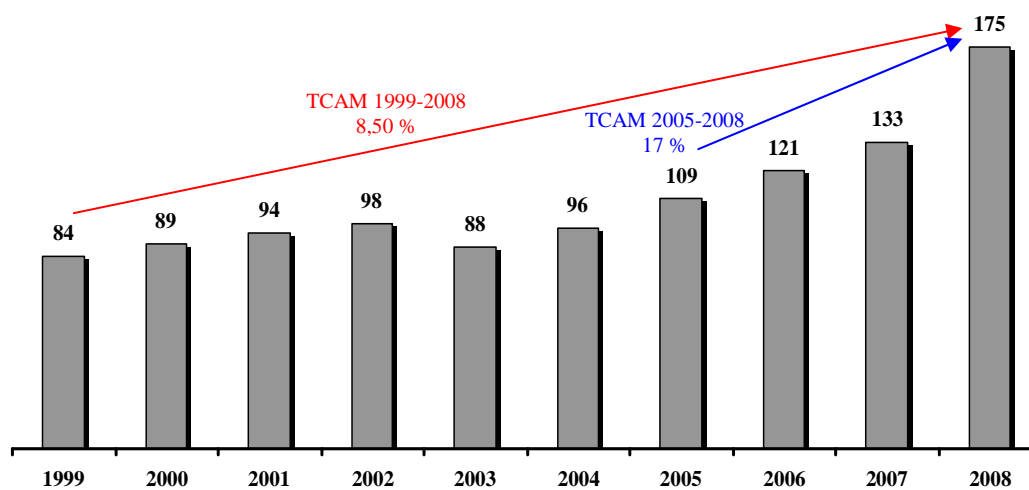
### Annexe 1 :

Graphique 2 : L'inventaire des entreprises publiques à fin 2008



### Annexe 2 :

Graphique 2 : Evolution du chiffre d'affaires en milliards de dirhams<sup>20</sup>



<sup>20</sup> Source : Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2010, " Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques ", Ministère de l'Economie et des Finances.