



Centre d'Etudes Doctorales : Homme - Société - Education

THESE DE DOCTORAT NATIONAL

Réalisée par :

Mme Meriem ZAKKOURI

Soutenue le 10 Janvier 2019

Pr. Ahmed FAL MERKAZI Professeur de l'Enseignement Supérieur
Université Hassan 1^{er} de Settat, **Président**

Année universitaire : 2018 - 2019

A la mémoire de mes grands-parents

A mes très chers parents

A mes très chers frères et sœurs

A mes très chers beaux-frères et belle-sœur

A mes adorables neveux et nièces

A toute ma famille

A mes très cher(e)s ami(e)s

Pour votre soutien et confiance

Remerciements

On ne fait pas une thèse, on vit une thèse.

Je rédige cette page, en pensant à tout le chemin parcouru depuis le début de ce travail de thèse de doctorat et à toutes les personnes qui m'ont accompagnée tout au long de sa réalisation. Aujourd'hui, c'est l'occasion pour moi de les remercier et de leur témoigner toute ma reconnaissance.

*Je remercie tout particulièrement mon directeur de thèse, **Professeur Mohamed GUEDIRA**, qui m'a orientée dans le choix de mon sujet de thèse particulièrement riche, pour sa grande disponibilité, pour la passion de la recherche qu'il a su me transmettre, et pour tout ce qu'il a partagé avec moi en connaissances scientifiques et expertise professionnelle. Son œil critique et sa relecture rigoureuse et précise de ma thèse m'ont été très précieux pour structurer mon travail et améliorer sa qualité. Qu'il reçoive toute ma gratitude indéniable.*

*Mes sincères remerciements vont également aux **Professeurs Ahmed FAL MERKAZI, El Mostafa HADDIYA et Ali LAMNOUAR**, pour avoir bien voulu accepter de siéger à mon jury, évaluer mon travail de recherche et apporter leurs conseils et regards critiques. Leur présence et contributions m'honorent. Qu'ils trouvent ici l'expression de mon profond respect.*

J'adresse mes vifs remerciements également à toute l'équipe du CEDOC, à tout le corps professoral et plus généralement à la Faculté des Sciences de l'Education, ainsi que l'Université Mohammed V de Rabat, qui m'ont offert le cadre agréable pour avoir le courage et la volonté de persévérer.

Mes remerciements seraient incomplets si je ne citais pas mes parents, pour qui j'exprime toute mon estime et reconnaissance pour leur présence, leurs sacrifices, leur appui et leur patience pour mieux assurer mon éducation et ma formation. Que cette thèse, fruit d'un très grand effort, leur soit particulièrement dédiée. Je suis très fière d'avoir réalisé ce qu'ils ont tant espéré et attendu de moi.

Je remercie aussi toute ma famille, mes ami(e)s et collègues, pour leur soutien et encouragements à continuer cette belle expérience d'une grande richesse, tant académique que personnelle.

Enfin, que toute personne ayant déployé un effort en ma faveur, puisse trouver ici l'expression de ma profonde reconnaissance et mes sincères remerciements.

Résumé de la thèse

Les entreprises publiques sont au cœur du modèle de développement du Maroc, compte tenu de leurs interventions multiples dans la gestion du patrimoine collectif, l'offre de services publics aux citoyens et aux entreprises, la réalisation de projets structurants pour le développement économique et social, l'ouverture à l'international, et la promotion de l'investissement aussi bien public que privé dans divers secteurs d'activité. C'est ainsi qu'il leur incombe de respecter des critères de gouvernance bien définis, clairs et précis.

Depuis les années 70, la gouvernance des entreprises publiques marocaines se cherche les voies et les moyens de sa mise en œuvre, sans y parvenir pleinement. Des programmes de réformes se sont succédés et plusieurs instances ont été mises en place pour mener à bien ces réformes susceptibles de favoriser une gestion efficace et une meilleure contribution du secteur public au développement de l'économie nationale. Pourtant, ces entreprises demeurent en mal de gouvernance. Le dernier rapport de la Cour des Comptes pointe d'ailleurs clairement du doigt leurs différentes défaillances en la matière.

Dans ce contexte, et afin de mieux comprendre l'origine du mal, ce travail de recherche a pour objectif principal de découvrir la perception et le degré de compréhension du concept de gouvernance, ainsi que ses pratiques au sein de notre échantillon d'entreprises publiques.

Nous parlons de compréhension d'abord, car nous estimons qu'elle constitue le point de départ de tout engagement humain : nous ne pouvons pas nous engager à adhérer et à appliquer les principes d'un concept, sans réellement le comprendre dans toutes ses dimensions. Raison pour laquelle, nous avons choisi comme première étape de notre étude, la réalisation d'une revue de littérature portant sur la gouvernance en général, en insistant sur les aspects profonds dans l'analyse de ce concept, qui sont les aspects philosophique, cognitif et psychologique et ce, notamment à travers les deux concepts clés de gouvernabilité et gouvernementalité.

Nous avons par la suite élaboré une synthèse de bonnes pratiques de gouvernance, recommandées aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale, dont nous avons vérifié l'application au sein de notre échantillon, dans la partie empirique de notre étude.

Pour atteindre les objectifs de notre recherche, nous avons inscrit notre thèse dans un positionnement épistémologique positiviste, en privilégiant une logique de raisonnement inductive et en faisant appel à une approche qualitative de type exploratoire-descriptive, basée sur la recherche documentaire et l'entretien semi-directif comme technique de recherche. L'analyse des données recueillies est faite par le biais des outils de l'analyse de contenu catégorielle et des statistiques descriptives.

Les principaux résultats de notre travail de recherche concluent à l'existence d'une compréhension et d'une représentation confuses de la gouvernance, ainsi qu'à l'adoption de pratiques qui présentent plusieurs lacunes. Ces conclusions nous permettent de répondre à notre question de recherche et par conséquent, de proposer sans prétendre à l'exhaustivité, quelques modestes recommandations pouvant contribuer à l'instauration d'une culture de gouvernance et à l'amélioration de ses pratiques au sein des entreprises publiques marocaines.

Mots-clés : Etat de droit, Vivre ensemble, Gouvernance, Gouvernabilité, Gouvernamentalité, Culture, Mentalité, Compréhension, Pouvoir, Prise de décision, Système de Valeurs, Probité, Agilité, Proactivité, Entreprise publique, Bonnes pratiques.

Abstract

Public enterprises are at the core of Morocco's development model, given their multiple interventions in the management of the collective heritage, the provision of public services to citizens and businesses, the implementation of structuring projects for economic and social development, international openness and the promotion of public and private investment in various sectors of activity. It is thus their responsibility to adhere to well-defined and clear governance criteria.

Since the 1970s, the governance of Moroccan public enterprises is seeking ways for implementation, yet without fully accomplishing it. Consecutive reform programs and several bodies have been set up to carry out these reforms, which could promote effective management and better contribution from the public sector to the development of the national economy. However, these enterprises are still struggling in terms of governance, which is also pointed in the latest Court of Auditors report.

In this framework, and with view to better understand the origin of the problem, this research work aims to explore the insight and the understanding level of the concept of governance, as well as its practices within our sample of public enterprises.

We will talk about understanding first, because we believe it is the starting point of any human commitment. In fact, we cannot commit ourselves to adhere to and apply the principles of a given concept without really understanding all its dimensions. For this reason, we have chosen as the first step of our study the writing of a literature review on governance in general, emphasizing the deep aspects in the analysis of this concept, namely the philosophical, cognitive and psychological aspects, particularly through two key concepts : "governability" and "governmentality".

We then synthesized a set of both nationally and internationally recommended good governance practices, which we tested for application in our sample in the practical part of our study.

To achieve the objectives of our research, we have placed our thesis in a positivist epistemological position, favoring logic of inductive reasoning and using a qualitative exploratory-descriptive approach, based on documentary research and semi-directive interviews as a search technique. The analysis of the collected data comes through the tools of categorical content analysis and descriptive statistics.

The main results of our research work conclude that there is confused understanding and representation of governance, as well as the adoption of practices with many gaps. These conclusions allow us to answer our research question and therefore, to propose, without pretending to be exhaustive, modest recommendations that can help in establishing a culture of governance and to improve its practices within the Moroccan public enterprises.

Keywords : State of Law, Living Together, Governance, Governability, Governmentality, Culture, Mentality, Understanding, Power, Decision Making, Value System, Probity, Agility, Proactivity, Public Enterprise, Good Practices.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	17
1. FORMULATION DE LA QUESTION DE RECHERCHE	24
2. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	26
3. POSITIONNEMENT EPISTEMOLOGIQUE ET LOGIQUE DE RAISONNEMENT	27
4. DEMARCHE SCIENTIFIQUE	38
5. ORGANISATION DE LA RECHERCHE	41
PREMIERE PARTIE - REVUE DE LITTERATURE ET CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE	43
CHAPITRE 1 : DE LA « GOUVERNANCE » EN GENERAL	45
SECTION 1 : HISTORIQUE, DOMAINES, ARGUMENTS ET PRINCIPALES METHODES DE LA GOUVERNANCE.....	46
SECTION 2 : DEFINITIONS ET CADRE THEORIQUE DE LA GOUVERNANCE	69
CHAPITRE 2 : DE LA « GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES » EN PARTICULIER	99
SECTION 1 : GENERALITES SUR L'ENTREPRISE PUBLIQUE.....	99
SECTION 2 : APPLICATION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE A L'ENTREPRISE PUBLIQUE	119
CHAPITRE 3 : EXEMPLES DE QUELQUES SYSTEMES DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE PUBLIQUE	150
SECTION 1 : REGLEMENTATION RELATIVE AUX ENTREPRISES PUBLIQUES EUROPEENNES	151
SECTION 2 : ASPECTS DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES EUROPEENNES	156
SECTION 3 : CODES EUROPEENS DES BONNES PRATIQUES DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.....	175
DEUXIEME PARTIE - CHOIX METHODOLOGIQUES ET DISCUSSION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE	182
CHAPITRE 4 : APERÇU SUR LE SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES AU MAROC	184
SECTION 1 : HISTOIRE, COMPOSITION ET EVOLUTION DU PORTEFEUILLE PUBLIC MAROCAIN.....	184
SECTION 2 : PERFORMANCES DU PORTEFEUILLE PUBLIC MAROCAIN.....	196
SECTION 3 : CADRE REGLEMENTAIRE ET JURIDIQUE DES ENTREPRISES PUBLIQUES MAROCAINES	202
SYNTHESE DES BONNES PRATIQUES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.....	228
CHAPITRE 5 : METHODOLOGIE ADOPTEE ET MISE EN ŒUVRE DE L'ETUDE EMPIRIQUE	235
SECTION 1 : PRESENTATION DE LA METHODE DE RECHERCHE RETENUE	235
SECTION 2 : PRESENTATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COLLECTE DES DONNEES.....	252
SECTION 3 : PRESENTATION DE LA METHODE RETENUE POUR L'ANALYSE DES DONNEES RECUEILLIES	255
CHAPITRE 6 : ANALYSE ET DISCUSSION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE.....	263
SECTION 1 : ANALYSE ET INTERPRETATION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE.....	263
SECTION 2 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	284

CONCLUSION GENERALE	302
1. SYNTHESE DE LA RECHERCHE	302
2. APPORTS DE LA RECHERCHE	308
3. LIMITES DE LA RECHERCHE	309
4. VOIES DE RECHERCHES FUTURES.....	310
 ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN	 312
BIBLIOGRAPHIE	314
TABLE DES MATIERES	318

Liste des sigles et acronymes

3E	Economie, Efficacité, Efficience
ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ADM	Autoroutes du Maroc
ADN	Agence de Développement Numérique
AFEP	Association Française des Entreprises Privées
ALI	American Law Institute
AMDI	Agence Marocaine pour le Développement des Investissements
AMDIE	Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations
ANCFCC	Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie
AREP	Agence Régionale d'Exécution des Projets
BAM	Bank Al Maghrib
BCT	Bureau Central des Transports
BEPI	Bureau d'Etudes et Participations Industrielles
BERD	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BGE	Budget Général de l'Etat
BM	Banque Mondiale
BMCE	Banque Marocaine du Commerce Extérieur
BNDE	Banque Nationale du Développement Economique
BRC	Blue Ribbon Committee
BRPM	Bureau des Recherches et de Participations Minières
BVA	Bureau des Vins et Alcools
CA	Conseil d'Administration
CAM	Crédit Agricole du Maroc
CCBP	Caisse Centrale des Banques Populaires
CCG	Caisse Centrale de Garantie
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CDVM	Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières
CES	Comité d'Evaluation et de Suivi
CFR	Caisse pour le Financement Routier
CG	Code de gouvernance
CGE	Compagnie Générale des Eaux
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CGNC	Code Général des Normalisations Comptables
CJF	Code des Juridictions Financières
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CMPE	Centre Marocain de Promotion des Exportations

CNGE	Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise
CNPAC	Comité National de la Prévention des Accidents de la Circulation
COMANAV	Compagnie Marocaine de Navigation
CPC	Compte Produits et Charges
CRI	Centre Régional d'Investissements
DEPP	Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation
EDF	Electricité de France
EEP	Etablissements et Entreprises Publics
EP	Entreprise publique
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ERAC	Etablissement Régional d'Aménagement et de Construction
E/se	Entreprise
FCVI	Fondation Canadienne pour la Vérification Intégrée
FMI	Fonds Monétaire International
GDF	Gaz de France
GRI	Global Reporting Initiative
HAO	Holding Al Omrane
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
IAM	Maroc Telecom (Itissalat Al Maghrib)
ICGN	International Corporate Governance Network
ICPC	Instance Centrale de Prévention de la Corruption
IDE	Investissements Directes Etrangers
IFRS	International Financial Reporting Standards
IMA	Institut Marocain des Administrateurs
MEDEF	Mouvement des Entreprises de France
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
NIO	New Industriel Organization
NPM	New Public Management
NWM	Nador West Med
OCCE	Office Chérifien de Contrôle et d'Exportations
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCE	Office de Commercialisation et d'Exportation
OCIC	Office Chérifien Interprofessionnel des Céréales
OCP	Office Chérifien des Phosphates
ODI	Office pour le Développement Industriel
OFEC	Office des Foires et d'Expositions de Casablanca
OFPPT	Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail

OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONCF	Office National des Chemins de Fer
ONE	Office National d'Electricité
ONG	Organisations non gouvernementales
ONMT	l'Office National Marocain du Tourisme
ONP	Office National des Pêches
ONU	Organisation des Nations Unies
ORMVA	Office Régional de Mise en Valeur Agricole
P3A	Programme d'Appui au Plan d'Action
PAS	Plan d'ajustement structurel
PDG	Président Directeur Général
PGO	Partenariat pour un Gouvernement Ouvert
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMV	Plan Maroc Vert
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public-Privé
Q₁, Q₂..., Q_n	Question ₁ , Question ₂ ..., Question _n
R₁, R₂..., R_n	Répondant 1, Répondant 2, ..., Répondant _n
RAM	Royal Air Maroc
REI	Régie des Exploitations Industrielles
REMM	Resourceful, Evaluative, Maximizing, Model
RSE	Responsabilité Sociétale des Entreprises
SAMIR	Société Anonyme Marocaine Italienne de Raffinage
SCN	Société à Compétence Nationale
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SGIP	Système de Gestion des Investissements Publics
SMIT	Société Marocaine d'Ingénierie Touristique
SNI	Société Nationale d'Investissement
SNRT	Société Nationale de Radiodiffusion et de Télévision
SODEA	Société de Développement Agricole
SOGETA	Société de Gestion des Terres Agricoles
TG	Théorie de la Gouvernance
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UE	Union Européenne

Liste des schémas

- Schéma 1** Principaux pouvoirs au sein de l'entreprise
- Schéma 2** Dimensions de la réflexion épistémologique
- Schéma 3** Principaux paradigmes scientifiques couramment identifiés
- Schéma 4** Synthèse des choix épistémologiques et méthodologiques de notre travail de recherche
- Schéma 5** Organisation de notre travail de recherche
- Schéma 6** Synthèse des principaux arguments de la gouvernance
- Schéma 7** Synthèse des principaux domaines d'application de la gouvernance
- Schéma 8** Principaux modes de prise de décision collective
- Schéma 9** Caractéristiques du consensus comme mode de prise de décision collective
- Schéma 10** Huit composantes clés de la gouvernance
- Schéma 11** Concepts clés de la gouvernance
- Schéma 12** Répartition territoriale du portefeuille public marocain
- Schéma 13** Synthèse des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques
- Schéma 14** Etapes de construction d'un guide pour un entretien semi-directif
- Schéma 15** Phases de déroulement de l'entretien semi-directif

Liste des tableaux

Tableau 1	Résumé des principales réponses apportées par chaque paradigme aux interrogations des quatre dimensions épistémologiques
Tableau 2	Eléments structurants d'un positionnement épistémologique positiviste et leur application sur notre travail de recherche
Tableau 3	Différents types de raisonnement selon Charles Sanders Pierce
Tableau 4	Etapes de la démarche scientifique proposée par Quivy et Campenhoudt
Tableau 5	Relations entre la gouvernance et ses concepts connexes
Tableau 6	Comparaison des administrations de types wébérienne et NPM
Tableau 7	Forme juridique des entreprises publiques dans quelques pays européens
Tableau 8	Composition du CA dans les entreprises publiques dans quelques pays européens
Tableau 9	Fonctions du CA dans les entreprises publiques dans quelques pays européens
Tableau 10	Nomination et rémunération du DG des entreprises publiques dans quelques pays européens
Tableau 11	Nombre d'EEP en cours de liquidation à fin 2017
Tableau 12	Pratique 1 : Clarifier le rôle de l'Etat et ses relations avec l'entreprise publique
Tableau 13	Pratique 2 : Clarifier le rôle, les devoirs et les responsabilités de l'organe de gouvernance
Tableau 14	Pratique 3 : Garantir l'égalité de traitement des actionnaires et des autres investisseurs extérieurs
Tableau 15	Pratique 4 : Assurer la diffusion de l'information et faire preuve de transparence
Tableau 16	Pratique 5 : Entretenir de bonnes relations avec les parties prenantes et veiller à leur traitement équitable
Tableaux 17 et 18	Grilles d'analyse catégorielle des réponses à nos questions sur la compréhension de la gouvernance

Liste des graphiques

- Graphe 1** Participation de l'Etat dans les entreprises publiques dans quelques pays européens
- Graphe 2** Composition du portefeuille public marocain par rapport à l'année 2017
- Graphe 3** Répartition sectorielle des EEP marocains
- Graphe 4** Evolution des investissements réalisés par les EEP entre 2010 et 2017 (en MDH)
- Graphe 5** Répartition sectorielle des investissements prévisionnels des EEP pour l'année 2019
- Graphe 6** Evolution des principaux indicateurs du secteur des EEP entre 2016 et 2021 (en MMDH)
- Graphe 7** Evolution des transferts de l'Etat aux EEP (en MDH)
- Graphe 8** Répartition sectorielle des transferts de l'Etat aux EEP au titre de l'année 2017
- Graphe 9** Principaux EEP bénéficiaires des taxes parafiscales en 2017
- Graphe 10** Contribution des EEP au Budget Général de l'Etat entre 2010 et 2019 (en MDH)
- Graphe 11** Fréquence d'apparition des catégories retenues dans l'analyse des réponses à nos questions sur la compréhension de la gouvernance
- Graphe 12** Nombre d'EP de notre échantillon disposant d'un contrat pluriannuel avec l'Etat
- Graphe 13** Nombre d'EP de notre échantillon disposant d'une stratégie à moyen et long terme
- Graphe 14** Nombre d'EP de notre échantillon disposant des instruments de gestion prévus par la loi 69-00
- Graphe 15** Nombre d'EP de notre échantillon contribuant au Budget Général de l'Etat
- Graphe 16** Nombre d'EP de notre échantillon disposant d'une politique de dividende pluriannuelle
- Graphe 17** Définition de l'organe de gouvernance dans les EP de notre échantillon
- Graphe 18** Niveaux intermédiaires de prise de décision dans les EP de notre échantillon
- Graphe 19** Nombre d'administrateurs dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon

- Graphe 20** Poids des représentants de l'Etat et du personnel dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon
- Graphe 21** Nomination des administrateurs dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon
- Graphe 22** Nombre de réunions tenues durant les trois derniers exercices par l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon
- Graphe 23** Formation continue des administrateurs l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon
- Graphe 24** Règlement intérieur et charte des administrateurs dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon
- Graphe 25** Comités spécialisés au sein des EP de notre échantillon
- Graphe 26** Contrôle interne au sein des EP de notre échantillon
- Graphe 27** Système d'évaluation de l'organe de gouvernance et des administrateurs des EP de notre échantillon
- Graphe 28** Droits des actionnaires au sein des EP de notre échantillon
- Graphe 29** Charte d'éthique au sein des EP de notre échantillon
- Graphe 30** Production des rapports de gestion au sein des EP de notre échantillon
- Graphe 31** Système de diffusion de l'information au sein des EP de notre échantillon
- Graphe 32** Code de conduite des relations avec les parties prenantes au sein des EP de notre échantillon
- Graphe 33** Approche RSE au sein des EP de notre échantillon

Introduction Générale

La gouvernance semble être, aujourd'hui, un vocable présent dans tous les discours relatifs au développement. Concept polysémique¹ pour la plupart, elle fait de plus en plus l'objet de débats et de recherches scientifiques. C'est une question à laquelle se sont intéressés les chercheurs de différents domaines allant des sciences sociales aux sciences politiques, en passant par les institutions internationales comme la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI).

La référence à ce concept est devenue, depuis quelques années, incontournable lorsqu'il s'agit d'évoquer les mécanismes de prise de décision ou les modes de régulation dans des environnements complexes. Les appels à « une bonne gouvernance² » internationale ou nationale ne se comptent plus à l'issue des sommets internationaux ou au sein des actes et communications des conseils et organismes nationaux.

En effet, chaque organisation est gouvernée à travers un accord de volonté de ses membres impliqués dans une relation coopérative « *affectio societatis* »³ et ce, dans la prise de décisions, la détermination des responsabilités, la création et la répartition de la valeur ainsi que dans la mise en place d'un système de règles formelles et informelles régissant ces éléments.

Appréhendée de cette manière, la gouvernance se rapporte aux différentes formes de bien-être collectif, allant des petites communautés locales aux multinationales, et des cercles de qualités⁴ au Conseil de Sécurité des Nations Unies. Désormais, on entend parler de différentes formes de gouvernance, à savoir mondiale, territoriale, urbaine, publique, environnementale, diplomatique, sécuritaire, politique, ou encore électronique (e-gouvernance) ou d'entreprise, etc.

¹ Caractéristique d'un mot ou d'une expression qui a plusieurs sens ou différentes significations.

² Nous y reviendrons, plus tard dans notre revue de littérature, pour donner notre avis sur l'idée de parler de « bonne » et de « mauvaise » gouvernance. Dans cette introduction générale, nous avons repris la tournure telle qu'elle se présente dans la plupart des discours sur la gouvernance.

³ L'élément régulateur de la vie sociale. L'*affectio societatis* est le sentiment qui doit animer les associés pour faire fonctionner le quotidien de la vie d'une société. Chaque associé se devant de faire disparaître son intérêt personnel au profit de l'intérêt commun. Ce dernier n'est pas l'intérêt de la société personne morale, mais plutôt celui de la collectivité des associés pris dans leur ensemble en tant qu'organe.

⁴ Les cercles de qualité sont des petits groupes de 3 à 10 employés, appartenant à la même unité de travail (atelier, unité de production, etc.) ou ayant des préoccupations professionnelles communes, qui se réunissent volontairement et de façon régulière pour définir, analyser, choisir, proposer et résoudre les problèmes relatifs à leur activité.

Ainsi, nous remarquons que la gouvernance adhère à la sphère aussi bien publique que privée de l'activité humaine et même à la combinaison des deux. Elle intervient en fait, là où il existe plusieurs intérêts en présence, et là où les intérêts des acteurs peuvent diverger.

Si on prend l'exemple des entreprises, ces dernières, quelle que soit leur forme, comprennent trois types de pouvoirs impliqués dans leur gouvernance. Il s'agit du pouvoir souverain, du pouvoir exécutif et du pouvoir de surveillance.

Le **pouvoir souverain** doit assumer la continuité de l'entreprise en confirmant, en dernier ressort, son orientation et en légitimant ceux qui en décident. En système capitaliste, ce pouvoir est généralement détenu par les actionnaires (les propriétaires du capital). Néanmoins, selon la théorie des parties prenantes, il peut être détenu également par d'autres acteurs contribuant à l'existence de l'entreprise (salariés, clients ou puissance publique, etc.).

Généralement, il s'agit des acteurs qui « fondent » le pouvoir de tous les autres (d'ailleurs, c'est le cas dans toute entreprise, comme dans toute communauté humaine). Cela ne signifie pas que ces acteurs exercent tous les pouvoirs ; mais implique que leur pouvoir ne peut être remis en cause sans remettre en cause la nature même de l'entreprise. C'est dans ce sens que l'on parle de pouvoir « souverain » ou de « dernier ressort ».

Le **pouvoir exécutif**, de son côté, définit les stratégies et met en œuvre les décisions opérationnelles orientant l'entreprise, dans le cadre de la légitimité et selon les pouvoirs conférés par les précédents. Ce pouvoir est assumé par les dirigeants (conseils, comités, etc.) qui assurent l'unité et l'efficacité de l'entreprise ainsi que le lien entre ses parties prenantes. Ils demeurent ainsi l'acteur central de toute gouvernance, car ils « tiennent le gouvernail » de l'entreprise, en élaborant et conduisant la stratégie qui engage cette dernière dans la durée.

Enfin, le **pouvoir de surveillance** est celui qui garantit que l'exercice du pouvoir exécutif soit compatible avec l'intérêt général de l'entreprise, sa pérennité et sa performance durable. Par surveillance, il faut entendre « veiller sur » ; car, en toute cohérence, le pouvoir de surveillance veille à ce que le pouvoir exécutif ne « dérive » pas, par rapport aux attentes du pouvoir souverain. Il faut noter que la fonction de surveillance n'est pas disciplinaire. Elle ne présuppose pas que le dirigeant doit être contrôlé pour assurer correctement le pouvoir exécutif. La surveillance, à travers les administrateurs, participe sereinement à la pérennité de l'entreprise, en produisant un effet miroir sur l'exécutif et un lieu d'échange sur les décisions.

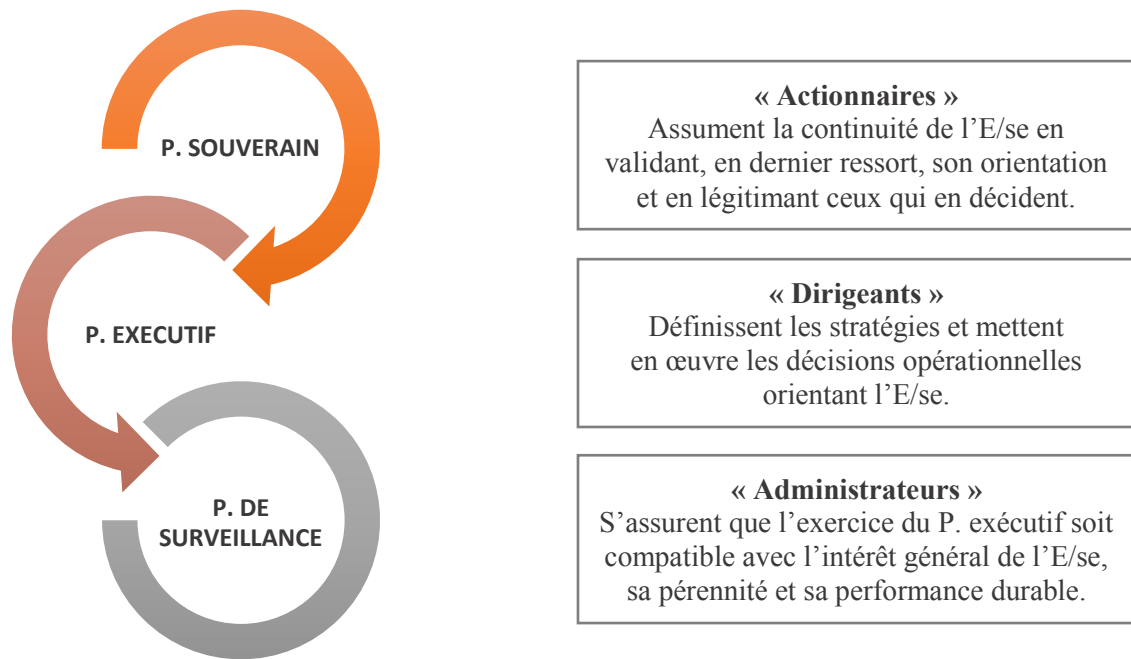


Schéma 1 : Principaux pouvoirs au sein de l'entreprise

L'articulation de ces trois pouvoirs (souverain, exécutif et de surveillance) définit la nature dont l'entreprise est gouvernée. En les articulant, la gouvernance permet de légitimer, de prendre et d'assumer les décisions notamment stratégiques et dont les conséquences sont durables pour l'entreprise. Elle établit alors la confiance des parties prenantes à l'égard de ceux qui gouvernent l'entreprise.

Une juste évaluation de la gouvernance conduit donc à poser la question : « qu'est-ce qui permet d'avoir confiance dans telle entreprise, compte tenu de la manière dont elle est gouvernée ? », ou encore : « en quoi la façon de gouverner telle entreprise justifie-t-elle d'avoir confiance dans sa performance globale ? ».

Ces questions légitimes, posées par les parties prenantes internes (salariés) ou externes (pouvoirs publics, actionnaires, etc.) permettent de définir une gouvernance équilibrée d'entreprise comme étant une gouvernance qui donne confiance pour l'avenir parce que l'entreprise est « entre de bonnes mains ». Dans une société ouverte, informée et agile, répondre clairement à cette question est une exigence politique, sociale et économique.

A l'instar de chaque entreprise, l'entreprise publique est un lieu où coexistent également plusieurs « stakeholders⁵ », poursuivant chacun son propre intérêt. Ce sont des organisations complexes qui cherchent à concilier l'objectif de la rentabilité financière (puisque'elle reste une « entreprise ») avec celui de la qualité du service public (d'où le qualificatif « publique »).

Il est de ce fait primordial de les soumettre à un fonctionnement et à un suivi rigoureux permettant d'optimiser l'utilisation des fonds publics et d'instaurer un climat de confiance entre les prestataires de services publics et les différentes parties prenantes.

D'ailleurs, les exigences en matière de gouvernance ne sont plus limitées aux entreprises du secteur privé, mais s'étendent désormais aux entreprises publiques qui sont de plus en plus soumises aux obligations de transparence et de reddition des comptes. C'est dans ce sens qu'il devient impératif à ces entreprises de se doter de structures de gouvernance opérationnelles et efficaces, qui répondent aussi bien aux exigences de l'intérêt public qu'à celles de la relation avec les parties prenantes.

En effet, la gouvernance des entreprises publiques constitue un paramètre essentiel pour l'efficacité et l'ouverture des marchés, tant sur le plan national qu'international. Dans un grand nombre de pays, ce type d'entreprises est le principal fournisseur de services d'intérêt général essentiels, notamment de services publics. Il en résulte que leurs activités aient un impact sur la vie quotidienne des citoyens ainsi que sur la compétitivité des autres secteurs de l'économie.

Au Maroc, le rôle des entreprises publiques dans l'économie nationale a toujours suscité un intérêt majeur, pour des raisons à la fois politiques et économiques. Ainsi, veiller à leur développement et leur pérennité constitue un véritable défi pour l'Etat marocain.

Les pouvoirs publics n'ont pas cessé de mettre en œuvre des actions de réformes pour consolider davantage leurs performances, améliorer leur transparence et renforcer leur contribution au développement du pays. Il s'agit, en particulier, d'actions visant la libéralisation sectorielle, l'ouverture économique, l'amélioration des rendements et de la qualité des services, ainsi que la pérennisation des modèles économiques et la modernisation de leur gouvernance.

⁵ Parties prenantes. C'est-à-dire l'ensemble des acteurs internes et externes ayant un intérêt dans l'entreprise.

Aussi, le contexte politique actuel constitue un cadre particulièrement favorable à la consécration de ces règles. Rappelons que la Constitution de 2011 a contribué au renforcement des principes de la primauté de l'Etat de droit, de la responsabilisation, de la reddition des comptes et du renforcement des mécanismes de contrôle de gestion des deniers publics. Une constitution qui a réservé tout un titre sur « la bonne gouvernance⁶ » (articles 154 à 160 et 165 à 167 du Chapitre XII du Dahir N°1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution).

« C'est pourquoi la mise en œuvre des mécanismes prévus par la nouvelle Constitution ne devrait pas nous faire perdre de vue la nécessité de poursuivre les efforts engagés en matière de développement. Mieux encore, le nouveau texte constitutionnel devrait, au regard de l'impératif de bonne gouvernance qu'il implique, constituer un puissant levier pour accélérer le rythme de ce processus, tout en veillant à la préservation des équilibres macroéconomiques et financiers, devenue, désormais, une règle constitutionnelle », a confirmé Sa Majesté le Roi Mohammed VI dans le discours adressé à la Nation, à l'occasion de la Fête du Trône du 30 juillet 2011.

De plus, en mois de mars 2011, nous avons assisté au lancement du Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics (EEP). *« Ce code constitue ainsi la 3^e annexe au Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise ou Code Général lancé en 2008, suivi par l'annexe spécifiques aux petites et moyennes entreprises et entreprises familiales et celui réservé aux établissements de crédit, lancés respectivement en décembre 2008 et en juin 2010 »⁷.*

Ainsi, le Maroc est en train de suivre (avec un petit retard enregistré) la tendance des codes de bonnes pratiques en la matière. Une tendance qui a débuté avec le rapport Cadbury, publié en 1992 au Royaume-Uni, et qui a servi de référence à de nombreuses autres publications, tant dans les pays du Commonwealth⁸ (Canada (1994), Afrique du Sud (1994), Thaïlande (1997), Inde (1998), Singapour (1998) et Malaisie (1999)), que dans les autres pays européens (France (1995), Pays-Bas (1997), Espagne (1998), Belgique (1998), Grèce (1999), Italie (1999), Portugal (1999), Finlande (2000), Allemagne (2000), Danemark (2001), Autriche (2002)

⁶ Telle que citée dans le titre du chapitre de la Constitution marocaine, dans son édition de 2011.

⁷ Extrait de l'intervention de Monsieur Mohamed Horani, ex-Président de la CGEM, le 21 mars 2012 à Rabat lors de la cérémonie de lancement dudit code.

⁸ Le Commonwealth (littéralement, la « Communauté des Nations ») est une organisation intergouvernementale composée de 52 États membres qui, pour la plupart, sont d'anciens territoires de l'Empire britannique.

et Suisse (2002).⁹ Le développement de ces codes a également été favorisé par la publication des « Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE » (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) en 1999, puis en 2015 dans leur dernière édition actualisée.

L'objectif de la mise en place de ces codes est principalement l'amélioration de la qualité de la gestion et du contrôle, ce qui entraîne une amélioration du niveau de performance des firmes et de leur risque de crédit.

Visant à asseoir les meilleures pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics (EEP) et à ancrer les valeurs et les principes de transparence, de communication et de reddition des compte, le Code marocain précité, quant à lui, comprend des recommandations et des règles se rapportant à :

- La relation entre l'Etat et les EEP, en opérant une distinction claire entre les différentes fonctions et missions qui incombent à l'Etat et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les EEP exercent leurs activités.
- Le renforcement du rôle et des responsabilités de l'organe de gouvernance, en permettant à ce dernier d'avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction. Ainsi, les trois aspects qui permettront de renforcer ce rôle sont : la professionnalisation, l'efficacité et la responsabilité, tout en encourageant l'approche genre lors de la nomination des membres des organes délibérants.
- Le rôle et les responsabilités du management : dans ce cadre, des instruments sont proposés par ledit code pour affirmer ce rôle et ces responsabilités dans le respect du principe de reddition des comptes du dirigeant vers l'organe de gouvernance.
- Le renforcement de l'éthique, de la communication et de la transparence.
- Le traitement équitable des parties prenantes et la préservation de leurs droits.

⁹ Les codes actuels peuvent être obtenus sur le site internet de l'European Corporate Governance Institute (<http://www.ecgi.org>) et une synthèse de ces codes et des principes en vigueur dans les pays de l'OCDE se trouve sur le site de l'OCDE (Gouvernement d'entreprise, panorama des pays de l'OCDE, 2004).

De même, la publication en 2003 de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes au Royaume vient pour renforcer le dispositif réglementaire en la matière.

Sans oublier la création en juin 2009, de l'Institut Marocain des Administrateurs par la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise ; cette dernière étant responsable de la préparation des différents codes de bonnes pratiques de gouvernance depuis 2007. Cet institut qui dispense des formations en matière de gouvernance d'entreprise œuvre pour l'amélioration des compétences des membres des organes de gouvernance et leur professionnalisation, visant ainsi à donner un effet moteur pour asseoir une gouvernance saine au sein des entreprises tant publiques que privées.

A cela s'ajoute la mise en place en mars 2012 par des experts marocains, de l'Institut Marocain de Gouvernance, qui se propose comme un espace interdisciplinaire de réflexion, d'analyses et de débats autour des questions de la gouvernance au Maroc. L'un des points les plus importants reste celui de l'adoption, en fin 2012, de la nouvelle loi sur la nomination des hauts fonctionnaires dans les entreprises et établissements publics en application des articles 49 et 92 de la Constitution.

De plus, les Hautes Orientations Royales, notamment celles du Discours de la Fête du trône du 30 juillet 2016 et celles du Discours du 63^{ème} anniversaire de la Révolution du Roi et du Peuple, ont placé la dimension humaine en tête des priorités en mettant en exergue la nécessité de placer le devoir de servir le citoyen au-dessus de toute autre considération ; l'importance et la finalité de toute action publique se mesurant par son impact sur les conditions de vie des citoyens en matière d'amélioration de leurs conditions de vie et de la qualité des services qui leur sont rendus.

A cet égard, les entreprises publiques constituent un levier essentiel et fondamental du modèle de développement de notre pays et ce, au vu de leur engagement en matière d'investissements, de réalisation de grands chantiers structurants, d'extension d'infrastructures et d'offres de services publics, ainsi que de leur niveau de gouvernance, de transparence et de responsabilité sociale et environnementale.

S'inscrivant dans cette dynamique et eu égard à son poids déterminant dans l'économie nationale, le secteur des entreprises publiques a connu, comme nous venons de citer, la mise en œuvre de mesures visant le renforcement des principes de base d'une gouvernance équilibrée qui favorisent non seulement leur développement et accroissent leurs performances techniques et financières, mais améliorent également leur image de marque et renforcent, par conséquent, leur crédibilité vis-à-vis de leurs différents partenaires nationaux et internationaux, dont notamment les citoyens, les usagers des services publics, les opérateurs économiques, les bailleurs de fonds et les agences de notation.

Tel a été le contexte qui justifie le choix de notre sujet de thèse consacrée à l'étude de l'implication des acteurs dans le processus de gouvernance des entreprises publiques, dans le sens où elle met en œuvre une recherche empirique qui permet **de dresser l'état des lieux de la compréhension et des pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines.**

Nous insistons sur la compréhension, car nous estimons qu'elle constitue le point de départ de tout engagement de l'être humain : nous ne pouvons pas nous engager à adhérer et à appliquer les principes d'un concept, sans réellement le comprendre dans toutes ses dimensions. Une analyse théorique des principaux concepts liés à la gouvernance et des pratiques souhaitables instituées au niveau international puis national, permettra de mettre en évidence un cadre conceptuel adapté à l'étude des outils dont disposent ou devront entreprendre lesdits acteurs pour favoriser une gouvernance équilibrée de l'entreprise publique.

En effet, cette étude propose une approche intégrant les différentes théories et standards internationaux pour déterminer l'ensemble des facteurs qui permettent aux acteurs des entreprises publiques marocaines de s'inscrire dans un contexte de gouvernance.

1. Formulation de la question de recherche

Notre travail consiste à répondre à notre problématique de recherche, en décrivant le degré de compréhension du concept de gouvernance chez les cadres et responsables des entreprises publiques, et en dressant une cartographie de ses pratiques au sein de ces entreprises, dans le cadre des réformes lancées par le gouvernement.

Plus précisément, notre étude se focalise sur la perception, la représentation et la compréhension de la gouvernance, ainsi que sur la pratique des orientations gouvernementales, dans le cadre des nouvelles politiques prévoyant de franchir un nouveau palier de la gouvernance des entreprises publiques et de renforcer leur rôle dans le processus du développement économique et social.

Autrement dit, nous allons essayer de positionner l'entreprise publique marocaine, par rapport aux bonnes pratiques de la gouvernance, proposées dans les nouvelles réformes de modernisation du secteur. Notre travail vise alors à répondre à la question de recherche suivante : **Comment la gouvernance est-elle perçue, comprise et mise en pratique au sein des entreprises publiques marocaines ?**

Pour ce faire, nous allons procéder à une évaluation du niveau de compréhension puis de la mise en œuvre des principes énoncés dans le Code Marocain de Bonnes Pratiques des Entreprises et Etablissements Publics, afin d'appréhender le degré de leur application au sein des entreprises publiques marocaines.

De cette question principale, découlent d'autres sous-questions auxquelles nous essaierons de répondre tout au long de notre thèse, à savoir :

- La feuille de route établie par l'Etat pour mettre à niveau la gouvernance des entreprises publiques est-elle intériorisée comme une culture de changement ?
- Cette feuille de route est-elle perçue, comprise et mise en œuvre de la même manière ainsi que de la même vitesse par les entreprises publiques marocaines ?
- Quels sont les éventuels manquements relevés du Code Marocain de Bonnes Pratiques des Entreprises et Etablissements Publics ?
- Comment peut-on améliorer la gouvernance des entreprises publiques marocaines ?

L'hypothèse sous-jacente émise dans notre travail de recherche étant que les acteurs des entreprises publiques marocaines sont conscients de l'importance de la gouvernance et de la nécessité de leur implication dans sa mise en œuvre.

Nous avons fait cette hypothèse à partir du constat que dans tous les services publics, et plus particulièrement dans toutes les entreprises publiques au Maroc, il est rare où la gouvernance n'est pas abordée et où des initiatives considérées comme des vraies avancées ont été lancées, donnant ainsi le sentiment et l'image que les choses vont dans le bon sens.

2. Objectifs de la recherche

Le doctorat est une épreuve de longue haleine, source de grandes satisfactions et de difficultés plus ou moins passagères. La préparation d'une thèse de doctorat doit s'inscrire dans le cadre d'un projet personnel et académique clairement défini. Ainsi, à travers notre travail de recherche, nous visons deux types d'objectifs :

a. Objectifs académiques

Les résultats de notre travail de recherche pourront constituer une modeste référence pour toute personne souhaitant comprendre le concept de gouvernance et pour toute entreprise publique marocaine souhaitant se positionner par rapport aux standards nationaux et internationaux de bonnes pratiques de la gouvernance ou se situer par rapport à d'autres entreprises publiques.

C'est-à-dire qu'à travers les résultats de notre recherche, une entreprise publique pourrait appréhender son degré de compréhension de la gouvernance et d'application du code marocain de bonnes pratiques en la matière, et au-delà améliorer sa gouvernance. De plus, ces résultats de recherche pourront constituer une base pour une éventuelle amélioration des réformes et recommandations déjà existantes dans ce domaine.

b. Objectifs personnels

A travers notre recherche, nous visons également à atteindre des objectifs personnels. En effet, le doctorat serait pour nous une occasion d'accroître nos connaissances en matière de gouvernance et d'entreprises publiques, notamment à travers l'examen de la documentation pertinente et récente à ces sujets. C'est une expérience professionnelle de recherche qui nous permettra également d'accroître nos habiletés et compétences en matière de recherche scientifique et de méthodologie de recherche.

Aussi, c'est une opportunité pour nous d'acquérir l'autonomie, la rigueur, le recul critique, la capacité d'analyse et de synthèse, ainsi que la persévérance dans la poursuite des travaux de recherche et de développer la curiosité de vouloir s'approfondir dans les domaines qui nous intéressent.

Enfin, la thèse de doctorat nous permettra d'accomplir un parcours académique complet, à l'issue duquel nous pourrions envisager une éventuelle carrière universitaire ; l'enseignement étant un métier qui nous a tant passionnés.

3. Positionnement épistémologique et logique de raisonnement

Le présent point sur l'épistémologique et la logique de raisonnement, ainsi que le point suivant concernant la démarche méthodologique, donnent une vision synthétique de la logique de notre travail de recherche. Aujourd'hui, tout chercheur doit faire des choix épistémologiques qui détermineront sa démarche scientifique. Il doit aussi avoir une attitude caractérisée par certaines dispositions mentales essentielles, qu'on appelle « l'esprit scientifique » qui imprègne l'activité de recherche.

Cependant, avant de faire cette recherche et d'utiliser une démarche scientifique, il faut d'abord être conscient de certains principes épistémologiques, à défaut de quoi le chercheur se condamne à faire de la science « sans conscience ». En effet, l'épistémologie considérée comme la philosophie des sciences et de la connaissance, est définie comme étant la discipline philosophique qui vise à établir les fondements de la science.

En ce sens, elle cherche à caractériser cette dernière afin d'estimer la valeur logique et cognitive des connaissances qu'elle produit, pour décider si elles peuvent prétendre se rapprocher de l'idéal d'une connaissance certaine et authentiquement justifiée. Autrement dit, il s'agit de l'étude de la constitution des connaissances valables.

Adama Mbengue¹⁰ présente, quant à lui, l'épistémologie comme le statut de la relation entre le chercheur et ce qui peut être connu. Cette relation peut prendre la forme d'une indépendance ou d'une interdépendance.

Selon Raymond-Alain Thietart et al.¹¹, « *l'épistémologie a pour objet l'étude des sciences. Elle s'interroge sur ce qu'est la science en discutant de la nature, de la méthode et de la valeur de la connaissance [...]. Tout travail de recherche repose, en effet, sur une certaine vision du monde, utilise une méthode, propose des résultats visant à prédire, prescrire, comprendre, construire ou expliquer [...]* ».

¹⁰ Adama Mbengue, « Posture paradigmatique et recherche en management stratégique », 2001.

¹¹ Thietart et al., « Méthodologie de recherche en management », édition Dunot, 2003.

De son côté, Marie-José Avenier relisant Jean Piaget en 2008, distingue entre « épistémologie » et « méthodologie », afin de mettre fin à la confusion qui existe souvent entre ces deux concepts.

Elle postule que « *la méthodologie traite du processus de constitution des connaissances*¹² » : si l'épistémologie s'intéresse à la valeur des connaissances, la méthodologie traite du processus de leur constitution. C'est la distinction entre connaissance valable (épistémologie) et connaissance validée (méthodologie).

Partant de ces définitions, on peut convenir que la réflexion épistémologique peut se déployer sur quatre dimensions :

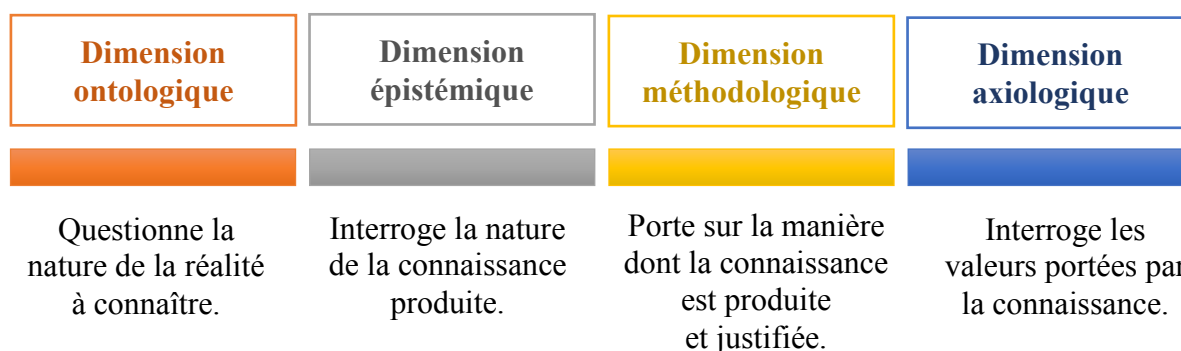


Schéma 2 : Dimensions de la réflexion épistémologique

Ainsi, à travers ces quatre dimensions, construire une réflexion épistémologique revêt, pour un chercheur en sciences de gestion, une importance capitale. Non seulement elle le guide dans l'élaboration de son travail de recherche en lui permettant de contrôler son évolution ainsi que la pertinence et la cohérence de sa démarche, mais elle lui permet d'en asseoir la validité et la légitimité.

Cette réflexion est consubstantielle à toute recherche qui s'opère. D'où l'attention et le sérieux qu'il faut accorder au positionnement épistémologique, compte tenu du domaine de recherche et des objectifs fixés. Le positionnement épistémologique du doctorant figure alors parmi les exercices attendus de sa thèse. C'est un exercice difficile en fait, et qui demande un effort réflexif. Une réflexivité qui, par définition, lui demande un retour en arrière, une relecture de son travail et exige donc une certaine maturité scientifique.

¹² Avenier et Gavard-Perret, 2008.

a. Positionnement épistémologique

A ce niveau, il convient au chercheur de choisir un paradigme scientifique¹³. Ce dernier peut être défini comme un système de croyances relatives à ce qu'est une science, à ce qu'elle étudie et à la manière dont elle l'étudie. Dans les recherches en sciences des organisations, il existe deux épistémologies ou visions de la recherche : le positivisme et la phénoménologie (qui comprend l'interprétativisme et le constructivisme).

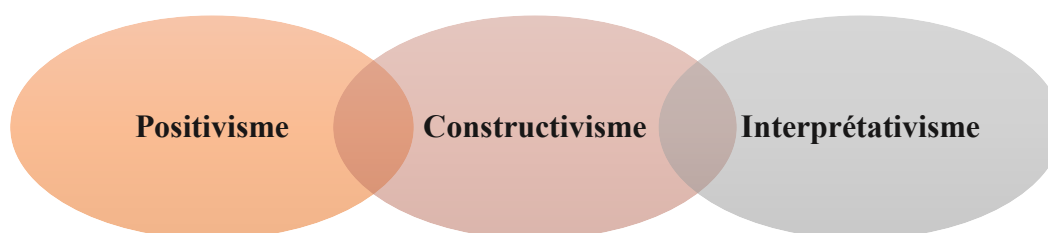


Schéma 3 : Principaux paradigmes scientifiques couramment identifiés

Dans ce qui suit, nous essaierons de présenter brièvement l'idée générale de chaque paradigme.

– Paradigme positiviste

Le paradigme positiviste a été institutionnalisé depuis 1851 par le philosophe Auguste Comte. A la question « quelle est la forme et la nature de la réalité ? », la réponse des positivistes consiste à affirmer que **la réalité est objective et a une essence propre**. Les fondements sous-tendant ce courant sont : l'unité de la science, l'utilisation d'une méthodologie de recherche qui soit absolument celle des sciences exactes et la recherche de lois générales.

De même, Comte considère que « *dans l'état positif, l'esprit humain, reconnaissant l'impossibilité d'obtenir des notions absolues, renonce à chercher l'origine et la destination de l'univers et à connaître les causes intimes des phénomènes, pour s'attacher uniquement à découvrir, par l'usage bien combiné du raisonnement et de l'observation, leurs lois effectives, c'est-à-dire leurs relations invariables de succession et de similitude.*

¹³ Nous pouvons dire, dans une définition très simplifiée, qu'un paradigme est une représentation du monde, une manière de voir les choses, un modèle cohérent de vision du monde qui repose sur une base définie (matrice disciplinaire, modèle théorique ou courant de pensée). C'est une forme de rail de la pensée dont les lois ne doivent pas être confondues avec celles d'un autre paradigme et qui, le cas échéant, peuvent aussi faire obstacle à l'introduction de nouvelles solutions mieux adaptées. Cette notion est rattachée à celle d'idéologie, au sens de la science des idées et des représentations.

L'explication des faits, réduite alors à ses termes réels, n'est plus désormais que la liaison établie entre les divers phénomènes particuliers et quelques fait généraux, dont les progrès de la science tendent de plus en plus à diminuer le nombre ».

Ainsi, pour Perret et Girod-Séville, la réalité a ses propres lois, immuables et quasi-invariables, s'imposant à tous. Ce qui s'est confirmé chez les positivistes. Dès lors, pour ces derniers, **l'objectif de la science est d'expliquer la réalité extérieure**, qui existe en soi et en dehors du chercheur et de la science.

Le positivisme suppose ainsi, **la possibilité pour le sujet de se distancier complètement de l'objet**, afin de le saisir objectivement dans sa forme et sa structure réelle. Les connaissances produites dans la perspective positiviste, selon ses préceptes, ses règles, ses processus et ses procédures, sont alors considérées comme **des connaissances qui reflètent la réalité**.

– Paradigme constructiviste

Dans le paradigme constructiviste, **la connaissance est une représentation de l'activité cognitive**. Elle implique donc un sujet connaissant et qui n'a pas de sens ou de valeur en dehors de lui. Trois principes constituent le noyau dur autour duquel s'organisent les constructivistes : la négation du présupposé ontologique, la co-construction des problèmes avec les acteurs et la construction d'artefacts¹⁴ comme projet de recherche. Ce paradigme résulte surtout des recherches que Jean Piaget a menées en psychologie génétique, où il décrit comment l'humain, dès son enfance, construirait son savoir au contact de l'environnement.

Les travaux de Piaget fournissent un cadre pour mieux comprendre le processus constructiviste de constitution des connaissances scientifiques. Ils explicitent, en effet, qu'**une personne développe son intelligence et construit ses connaissances en action et en situation** et par la réflexion sur l'action et ses résultats. Selon ces travaux menés en psychologie génétique dès la première moitié du 20^e siècle, l'être humain dès son enfance, construirait son savoir au contact de l'environnement : d'un stade à un autre, l'enfant se réalise à travers un processus graduel d'interactions avec son environnement, et se développe lorsqu'il est confronté à de nouvelles caractéristiques de son environnement.

¹⁴ Le terme désigne un phénomène créé de toutes pièces par les conditions expérimentales.

En effet, lorsque l'enfant est confronté, il se produit un “ déséquilibre ” que l'enfant cherche à résoudre à travers deux processus d'adaptation : le premier étant celui de l'assimilation, par lequel l'enfant associe les nouvelles expériences à la conception qu'il a déjà du monde ou à ses schèmes mentaux et le second étant celui de l'accommodation, où il modifie ses schèmes ou sa vision du monde pour incorporer les nouvelles expériences.

« L'intelligence ne débute ainsi ni par la connaissance du moi, ni par celle des choses comme telles, mais par celle de leur interaction ; c'est en s'orientant simultanément vers les deux pôles de cette interaction qu'elle organise le monde en s'organisant elle-même¹⁵ ».

Partant de là, toute personne appréhende et comprend les situations nouvelles à travers ce qu'elle sait déjà et modifie ses connaissances antérieures afin de s'y adapter. Chaque adaptation à une situation permet d'élargir et d'enrichir le réseau de connaissances antérieures dont dispose une personne, et cette progression continue du réseau lui permet de traiter des situations de plus en plus complexes.

Ainsi, Piaget mettait de l'avant l'importance de l'interaction du sujet connaissant et de l'objet observé dans la construction de la connaissance. Il révélait aussi le caractère constructif, récursif et relatif du savoir, et ouvrait la voie au développement du constructivisme, paradigme qui de plus en plus trouve des adeptes dans la communauté scientifique actuelle.

Jean-Louis Le Moigne, à son tour, propose de **voir la réalité comme une construction. L'essence de la réalité pour lui n'existe pas ; l'Homme l'a construit par ses actions.** Etant alors une construction, la réalité n'est jamais indépendante de l'esprit et de la conscience du chercheur. Le Moigne nomme ce fondement, « le principe d'interaction sujet - objet » : les explications que le chercheur fournit « *ne sont pas la réalité, mais un construit sur une réalité susceptible de l'expliquer* ». En 1995, le même auteur a considéré qu'une connaissance produite est valide si elle est intelligible, constructible et reproductible.

Pour les constructivistes, **le rôle du chercheur est alors de tenter de construire la réalité**, en s'interrogeant sur les finalités des individus. Il se différencie des positivistes par la valeur qu'ils accordent aux connaissances et par leur représentation du mode de production de ces dernières.

¹⁵ Piaget, 1983 ; cité par Le Moigne, 1995, p. 71

– Paradigme interprétativiste

Enfin, le paradigme interprétativiste cherche à comprendre comment les acteurs construisent le sens qu'ils donnent à la réalité sociale. **Le chercheur qui se range dans ce positionnement tente de comprendre et d'interpréter la réalité en s'interrogeant sur les motivations des acteurs.** Alors que le positivisme veut découvrir et expliquer la réalité, le paradigme interprétativiste cherche avant tout à la comprendre en se concentrant sur des représentations de la réalité traduisant l'expérience de leur relation au monde.

Le projet interprétativiste passe par la compréhension du sens que les acteurs donnent à la réalité et place ainsi ces derniers au cœur du dispositif. En effet, apporter des interprétations aux comportements nécessite de retrouver les significations locales que les acteurs en donnent (c'est-à-dire des significations situées dans un contexte spatio-temporel, comme le précisent Perret et Séville). Ce qui fait que **la prise en compte du contexte par le chercheur soit dès lors fondamentale.** Aussi, l'interprétativisme est **focalisé sur l'autonomie de l'acteur et sur sa capacité à modifier les évènements.**

Le paradigme interprétativiste s'inscrit également dans un positionnement relativiste de la réalité. Il adopte donc une **vision phénoménologique** de cette dernière et pose l'hypothèse d'**interdépendance entre le chercheur et l'objet étudié.** Autrement dit, le chercheur est impliqué et cherche à donner sens aux observations réalisées. Il insiste sur les actions ou manières de représenter le phénomène vécu par les praticiens et par lui-même.

Pour Abbas Tashakkori et Charles Teddlie, le positivisme et le constructivisme sont souvent considérés comme des paradigmes épistémologiques opposés. En revanche, suivant Martine Hlady-Rispal, l'interprétativisme se positionne davantage dans une posture épistémologique constructiviste : ces deux positionnements partagent certaines hypothèses, tout en conservant des approches différentes en termes de création de connaissance ou de critères de validité de la recherche. Pour d'autres auteurs, ces deux paradigmes considèrent qu'il n'existe pas une seule réalité, mais une multitude de réalités qui proviennent des constructions mentales des acteurs de l'organisation.

En résumé, dans le cadre du **positivisme**, le chercheur va découvrir des lois qui s'imposent aux acteurs et dans le cadre de l'**interprétativisme**, il va chercher à comprendre comment les acteurs construisent le sens qu'ils donnent à la réalité sociale (il ne s'agit pas d'expliquer la réalité, mais de la comprendre à travers les interprétations qu'en font ces acteurs). Enfin, dans le cadre du **constructivisme**, il va contribuer à construire la réalité sociale avec les acteurs.

Le tableau ci-après, comporte une synthèse des principales réponses apportées par chacun des différents paradigmes aux quatre dimensions de la réflexion épistémologique précitées :

Dimension	Réponse Positiviste	Réponse Constructiviste	Réponse Interprétativiste
Ontologique <i>Nature de la réalité à connaître</i>	La réalité existe, le chercheur veut la découvrir	Contribuer avec les acteurs à construire la réalité	Comprendre comment les acteurs construisent le sens qu'ils donnent à la réalité
	Indépendance entre la réalité et le chercheur	Interdépendance entre la réalité et le chercheur	
Epistémique <i>Nature de la connaissance produite</i>	Objective et Acontextuelle	Subjective et Contextuelle	
Méthodologique <i>Manière dont la connaissance est produite et justifiée</i>	Statut privilégié de la découverte et de l'explication (Recherche formulée en termes de « Pour quelles causes ? »)	Statut privilégié de la construction (Recherche formulée en termes de « Pour quelles finalités ? »)	Statut privilégié de l'interprétation (Recherche formulée en termes de « Pour quelles motivations des acteurs ? »)
Axiologique <i>Valeurs portées par la connaissance¹⁶ et critères de validité</i>	Autonomie ¹⁷ Vérifiabilité ¹⁸ Confirmabilité ¹⁹ Réfutabilité ²⁰	Performativité Adéquation ²¹ Enseignabilité ²²	Performativité ²³ Idiographie ²⁴ Empathie ²⁵

Tableau 1 : Résumé des principales réponses apportées par chaque paradigme aux interrogations des quatre dimensions épistémologiques

¹⁶ Il s'agit du débat qui oppose les tenants d'une conception autonome de la science à l'égard de la société et ceux qui vont défendre le point de vue d'une science en société.

¹⁷ Autonomie de la pratique scientifique.

¹⁸ Selon cette conception, un énoncé n'a de signification cognitive que s'il est vérifiable par l'expérience.

¹⁹ C'est le degré de probabilité avec lequel les énoncés sont confirmés (généralisation).

²⁰ Une théorie est réfutable lorsque certains résultats peuvent l'infirmer.

²¹ Une connaissance est valide dès lors qu'elle convient à une situation donnée, ce qui oblige le chercheur à vérifier que les énoncés et les modèles permettent de résoudre un problème précis.

²² Signifie que la connaissance produite doit être transmissible. En ce sens, toute connaissance doit être construite de manière projective.

²³ L'imbrication des faits et des valeurs, des sujets et des objets dans la construction des phénomènes humains et sociaux, sous-tend la dimension performative de la connaissance produite.

²⁴ Une recherche idiographique se distingue d'une recherche nomothétique par le fait qu'elle s'intéresse à un événement singulier, avec ses particularités, situé dans son contexte, tandis que la recherche nomothétique tente de formuler des lois générales en étudiant l'aspect général, régulier et récurrent des phénomènes.

²⁵ Révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs.

– Positionnement épistémologique retenu dans notre thèse

A ce niveau, nous allons préciser le positionnement épistémologique retenu pour notre recherche. Il y a lieu de noter que le choix d'un positionnement épistémologique se fait, généralement, par simple opposition à un autre. C'est ce que rappelle François Cazal en se référant à Le Moigne qui a bâti sa vision du constructivisme en l'opposant systématiquement au positivisme. Néanmoins, d'autres options de positionnement se présentent.

Gavard-Perret et Séville résument les options possibles du positionnement épistémologique qu'un chercheur peut adopter par rapport aux paradigmes coexistants. Ils distinguent trois cas de figures, en fonction de ce que le chercheur peut considérer sur la compatibilité ou l'incompatibilité logique de ces paradigmes : l'isolation, l'intégration et le multi paradigme.

- Dans le cas de **l'isolation**, on s'isole dans l'un des paradigmes, considérant que ces derniers ne sont pas compatibles entre eux, et qu'il n'est pas possible de les réconcilier.
- Pour les défenseurs de **l'intégration** par contre, les efforts devront porter sur la recherche d'un standard commun. Pour eux, le consensus autour d'un paradigme est nécessaire pour faire progresser les sciences. C'est une position épistémologique dite « aménagée », qui tente une réconciliation des paradigmes et se voit appliquée dans de nombreux travaux de recherche (en sciences de l'information et de la communication par exemple).
- Enfin, dans l'optique **multi paradigme**, on défend l'idée qu'il est approprié de considérer toute la variété des paradigmes pour appréhender toute la complexité des réalités et la variété des problématiques auxquelles s'intéressent les sciences humaines.

En ce qui nous concerne, nous estimons que la recherche ne peut se limiter à la dichotomie entre les positionnements objectifs/subjectifs, les épistémologies positiviste/constructiviste et même entre les méthodes de nature quantitative/qualitative²⁶. Un chercheur s'inscrivant dans l'un ou l'autre de ces paradigmes, ne peut nier l'existence des résultats obtenus par les chercheurs des positionnements concurrents.

²⁶ Nous y reviendrons plus loin dans le chapitre dédié à la méthodologie de recherche retenue.

Dans le cadre de notre thèse, étant donné l'objet de notre thèse qui s'articule autour de l'état des lieux de la compréhension et des pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines, nous avons tout naturellement adopté une **posture positiviste**.

En effet, cette posture est la mieux adaptée à la nature de l'objet de recherche que nous nous proposons d'étudier. Ainsi, en accord avec les principes du positionnement épistémologique positiviste, nous cherchons à **décrire** et à **expliquer la réalité existante de manière objective**, afin de **peindre une image de la réalité** de la compréhension et des pratiques de la gouvernance au sein de notre échantillon.

Nous pouvons appliquer les principes du positivisme à notre thèse, de la manière suivante :

Principaux fondements de la posture positiviste		Application sur notre travail de recherche
Appréhension de la réalité	La réalité existe, le chercheur veut la découvrir. La connaissance produite est objective et acontextuelle. Indépendance entre la réalité et le chercheur.	Notre objectif de la recherche et de découvrir comment les acteurs des entreprises publiques marocaines comprennent et appliquent la gouvernance. Nous avons essayé d'être les plus objectifs possible par rapport à la réalité que nous observons et à l'explication que nous lui donnons (d'ailleurs, cette réalité existe indépendamment de nous).
Mode de production de la connaissance	Statut privilégié de la découverte et de l'explication.	Notre recherche consiste à découvrir la réalité de la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines et d'expliquer les mécanismes qui la conditionnent. Nous nous inscrivons dans une démarche de test d'un modèle élaboré à partir de la théorie, pour découvrir la réalité.
Valeurs portées par la connaissance et critères de validité	Autonomie Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Nous avons démontré les résultats de notre recherche par référence à l'observation empirique.

Tableau 2 : Eléments structurants d'un positionnement épistémologique positiviste et leur application sur notre travail de recherche

Comme nous venons de voir, la volonté d'observer, de découvrir, d'expliquer pour répondre à notre question de recherche, mais aussi de comprendre et d'être extérieur à l'objet observé, nous conduit à nous situer dans le paradigme positiviste. Nous avons en fait, conjugué une posture extérieure et objective, en analysant factuellement les informations recueillies.

b. Logique de raisonnement

En lien avec ces différents paradigmes, il existe principalement trois types de raisonnement : la déduction, l'induction et l'abduction. Repérer le type de raisonnement utilisé dans un texte permet de mieux comprendre la stratégie argumentative du locuteur.

– Principaux types de raisonnement

Une manière simple de comprendre la différence entre les trois types précités, est de reprendre les exemples donnés par le philosophe et logicien américain Charles Sanders Pierce :

Déduction	A. Tous les haricots de ce sac sont blancs (REGLE) B. Ces haricots viennent du sac (CAS) C. Ces haricots sont blancs (CONSEQUENCE)
Induction	B. Ces haricots viennent du sac (CAS) C. Ces haricots sont blancs (CONSEQUENCE) A. Tous les haricots de ce sac sont blancs (REGLE)
Abduction	A. Tous les haricots sont blancs (REGLE) C. Ces haricots sont blancs (CONSEQUENCE) B. Ces haricots viennent du sac (CAS)

Tableau 3 : Différents types de raisonnement selon Charles Sanders PIERCE

La déduction (ABC) consiste à tirer une conséquence (C) à partir d'une règle générale (A) et d'une observation empirique (B). **L'induction correspond à la permutation (BCA)** : elle consiste à trouver une règle générale qui pourrait rendre compte de la conséquence si l'observation empirique était vraie. **L'abduction correspond à la permutation (ACB)** : elle consiste à élaborer une observation empirique qui relie une règle générale à une conséquence, c'est-à-dire qui permet de trouver la conséquence si la règle générale est vraie.

Chaque type de raisonnement joue donc, chacun à sa manière, un rôle particulier dans la construction de la connaissance : la déduction consiste à trouver (C) à partir de (A) et (B) et **prouve que quelque chose ‘doit être’** ; l’induction consiste à conjecturer (B) à partir de la connaissance de (A) et de (C) et **montre que quelque chose ‘est’ effectivement ;** et l’abduction consiste à proposer (A) à partir de la connaissance de (B) et de (C), et **suggère que quelque chose ‘pourrait être’**.

Appliqués à un travail de recherche, ces trois types de raisonnement signifie que :

- Dans le raisonnement déductif : La théorie peut précéder les observations empiriques qui servent alors de vérification de la connaissance initiale.

Le chercheur déduit les nouvelles connaissances à partir des connaissances déjà acquises.

- Dans le raisonnement inductif : La connaissance produite peut être le fruit des observations empiriques concrètes. A travers l’induction, le chercheur peut arriver à la généralisation.

Le chercheur généralise une idée à partir des observations effectuées.

- Dans le raisonnement abductif : La connaissance se construit encore par interaction entre la théorie et les données empiriques. Il s’agit d’un procès réversible où les résultats sont toujours impliqués aux causes et vice-versa.

Le chercheur cherche les causes des situations.

– Logique de raisonnement retenue dans notre thèse

Concernant notre travail de recherche, cette thèse s’inscrit dans un raisonnement inductif. Ce raisonnement consiste dans notre cas, à observer ce qui se passe réellement sur le terrain pour un échantillon représentatif d’entreprises publiques, afin de généraliser les tendances des résultats obtenus sur le reste des entreprises du secteur et ce, à partir de la régularité des faits constatés et sans prétendre évidemment à l’exhaustivité.

Ainsi, des indicateurs du phénomène observé (sous forme de bonnes pratiques qui reflètent le niveau d’assimilation et d’adhésion à la gouvernance) seront déterminés empiriquement puis observés concrètement sur le terrain, afin de tracer et de présenter un état de lieux et d’évaluer la compréhension et les pratiques de la gouvernance au sein de notre échantillon et par généralisation, dans le secteur des entreprises publiques au Maroc.

4. Démarche scientifique

Dans le cadre du présent travail de recherche, nous avons suivi les principes méthodologiques de la démarche scientifique présentée par P. Bourdieu, J.C. Chamboredon et J.C. Passeron²⁷ et reprise par Quivy et Campenhoudt²⁸. Cette démarche est décrite comme un processus en trois actes, dont l'ordre doit être respecté, mais qui n'est pas aussi mécanique.

Les auteurs précisent qu'il peut se produire des mouvements de rétroaction et qu'enfin chacun de ces actes renferme une logique qui les unit. Ils considèrent, en effet, trois actes essentiels qui sont : la rupture, la construction et la constatation (ou expérimentation) que nous pouvons résumer dans le tableau suivant :

RUPTURE	Etape 1 : La question de départ Etape 2 : L'exploration (Lectures / Entretiens exploratoires) Etape 3 : La problématique
CONSTRUCTION	Etape 4 : La construction du modèle d'analyse
CONSTATATION	Etape 5 : L'observation Etape 6 : L'analyse des informations Etape 7 : Les conclusions

**Tableau 4 : Etapes de la démarche scientifique
proposée par Quivy et Campenhoudt**

Nous avons au début choisi un point de départ à notre travail, en formulant et énonçant notre question de recherche (**étape 1**).

Nous avons ensuite situé le cadre théorique dans lequel s'inscrit notre thèse, comparé les études développées sur son sujet et pris connaissance des approches théoriques déjà engagées dans le domaine, en examinant toute la documentation collectée.

Nous n'avons pas fait d'entretiens exploratoires à ce niveau, car la littérature portant sur notre problématique a été particulièrement et suffisamment riche. De ce fait, nous nous sommes basés essentiellement sur son analyse afin de définir notre problématique (**étapes 2 et 3**).

²⁷ Bourdieu P., Chamboredon J.C. et Passeron J.C., « *Le métier de sociologue* », Mouton, Paris, 1968.

²⁸ Quivy R. et Van Campenhoudt L., « *Manuel de recherche en sciences sociales* », Dunod, 1988.

Les trois premières étapes bouclées, nous avons construit notre modèle d'analyse à partir des éléments du cadre théorique propre à notre recherche, que nous avons essayé de tester tout au long de notre analyse **(étape 4)**.

Notre modèle a été ensuite vérifié pratiquement sur le terrain constitué de notre échantillon, en utilisant une méthode qualitative de type exploratoire-descriptive basée sur le guide d'entretien²⁹, comme technique de collecte des données **(étape 5)**.

Nous avons procédé à l'analyse des données recueillies, principalement par la méthode de l'analyse de contenu et envisagé des points de vue supplémentaires **(étape 6)**.

Enfin, un ensemble de résultats et conclusions a été généré et des propositions et recommandations d'ordre pratique ont été faites **(étapes 7)**.

Avant de passer à la présentation de l'organisation et au plan de notre thèse, nous synthétisons les choix épistémologiques et méthodologiques³⁰ de notre recherche, dans le schéma ci-après :

²⁹ Nous y reviendrons en détails dans la partie traitant la méthodologie de recherche adoptée.

³⁰ Auxquels nous avons consacré un chapitre à part dans la deuxième partie, et que nous présentons dans cette introduction générale de manière très brève.

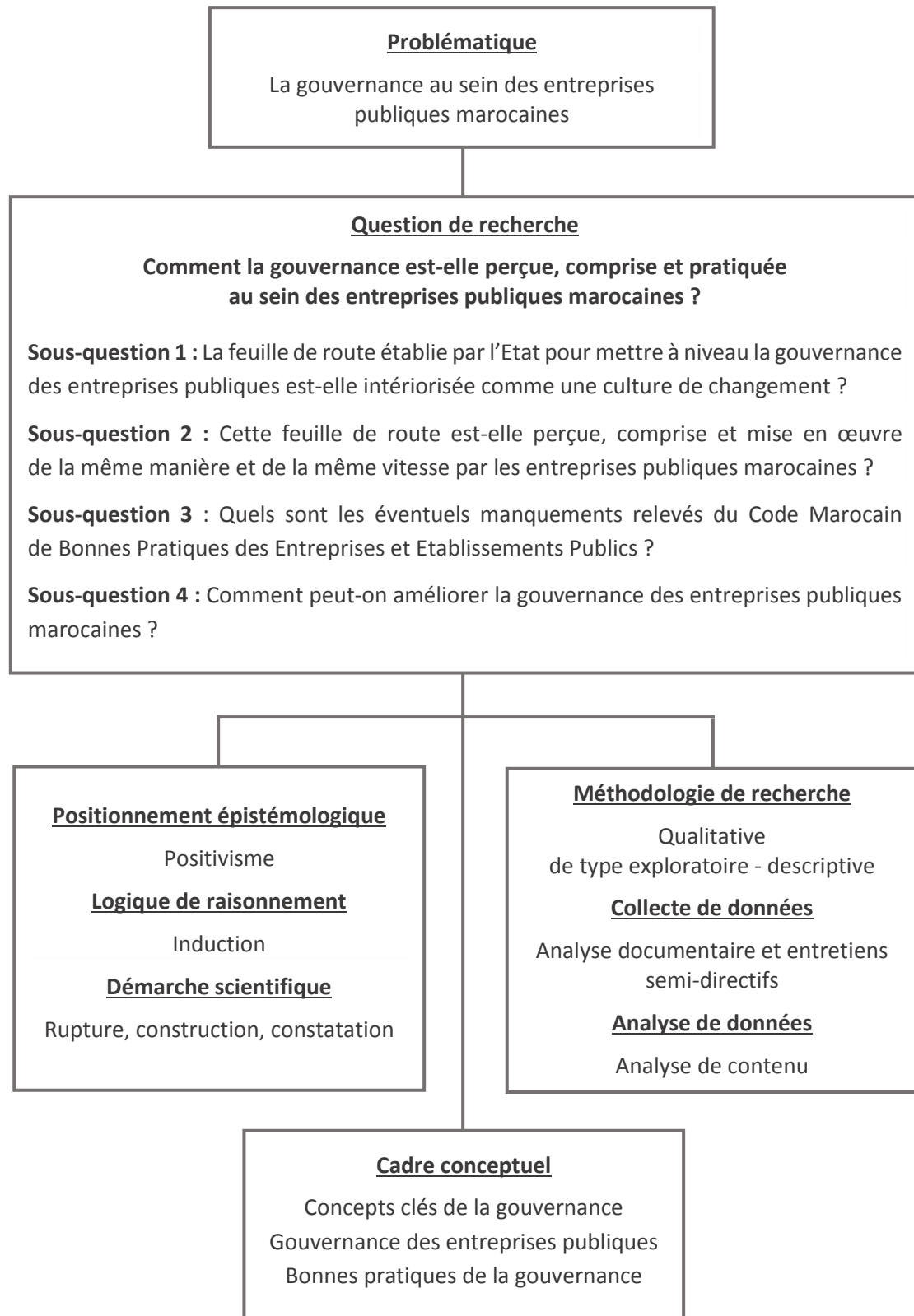


Schéma 4 : Synthèse des choix épistémologiques et méthodologiques de notre travail de recherche

Une fois les choix épistémologiques et méthodologiques préliminaires définis, nous présentons ci-après, l'organisation de notre travail de recherche.

5. Organisation de la recherche

Notre réflexion est construite autour de six chapitres, regroupés en deux parties.

La première partie d'ordre théorique et conceptuel, est consacrée à l'analyse de la revue de littérature relative à notre sujet de recherche. Elle est composée de trois chapitres théoriques :

Dans le **chapitre 1**, nous définissons et discutons en profondeur la gouvernance, problématique de notre recherche, à travers son étymologie, les domaines de son application, ses arguments et méthodes, ainsi que ses approches théoriques et ses principaux concepts clés à savoir la gouvernabilité et la gouvernementalité.

Dans le **chapitre 2**, nous parlons également de la gouvernance, mais cette fois-ci au sein des entreprises publiques, objet de notre recherche. Nous définissons d'abord l'entreprise publique, ses caractéristiques et ses théories explicatives, avant de lui appliquer le concept de gouvernance.

Dans le **chapitre 3**, nous donnons quelques exemples de systèmes européens de gouvernance d'entreprises publiques, en citant les principaux aspects qui les caractérisent. Nous présentons également une synthèse du contenu des codes de bonnes pratiques de la gouvernance des entreprises publiques. Cette synthèse nous permet d'aboutir à la proposition de notre modèle exploitable de recherche.

La deuxième partie d'ordre pratique et empirique, concerne la vérification du modèle conceptuel sur le terrain de la recherche. Elle est composée, à son tour, de trois chapitres :

Dans le **chapitre 4**, nous présentons le contexte de notre recherche à travers un aperçu sur les caractéristiques du secteur des entreprises publiques au Maroc, en ce qui concerne notamment l'historique, la composition, l'évolution et les performances du portefeuille public marocain, ainsi que son cadre réglementaire et juridique.

Aussi dans le **chapitre 5**, nous formulons un ensemble de choix méthodologiques, concernant la méthodologie de recherche retenue, la mise en œuvre de la collecte de données et la méthode adoptée pour l'analyse des données recueillies.

Dans le **chapitre 6**, nous présentons les résultats de notre recherche issus de l'enquête sur le terrain et nous les analysons et discutons, pour proposer nos propres recommandations.

Enfin, dans notre **conclusion générale**, nous présentons l'ensemble des apprentissages et des enseignements accumulés tout au long de cet exercice combien passionnant. Nous citerons également les apports de notre recherche ainsi que ses limites, avant de proposer de nouvelles voies de recherche pouvant constituer un prolongement à notre travail.

Le schéma ci-dessous présente la structure de notre thèse.

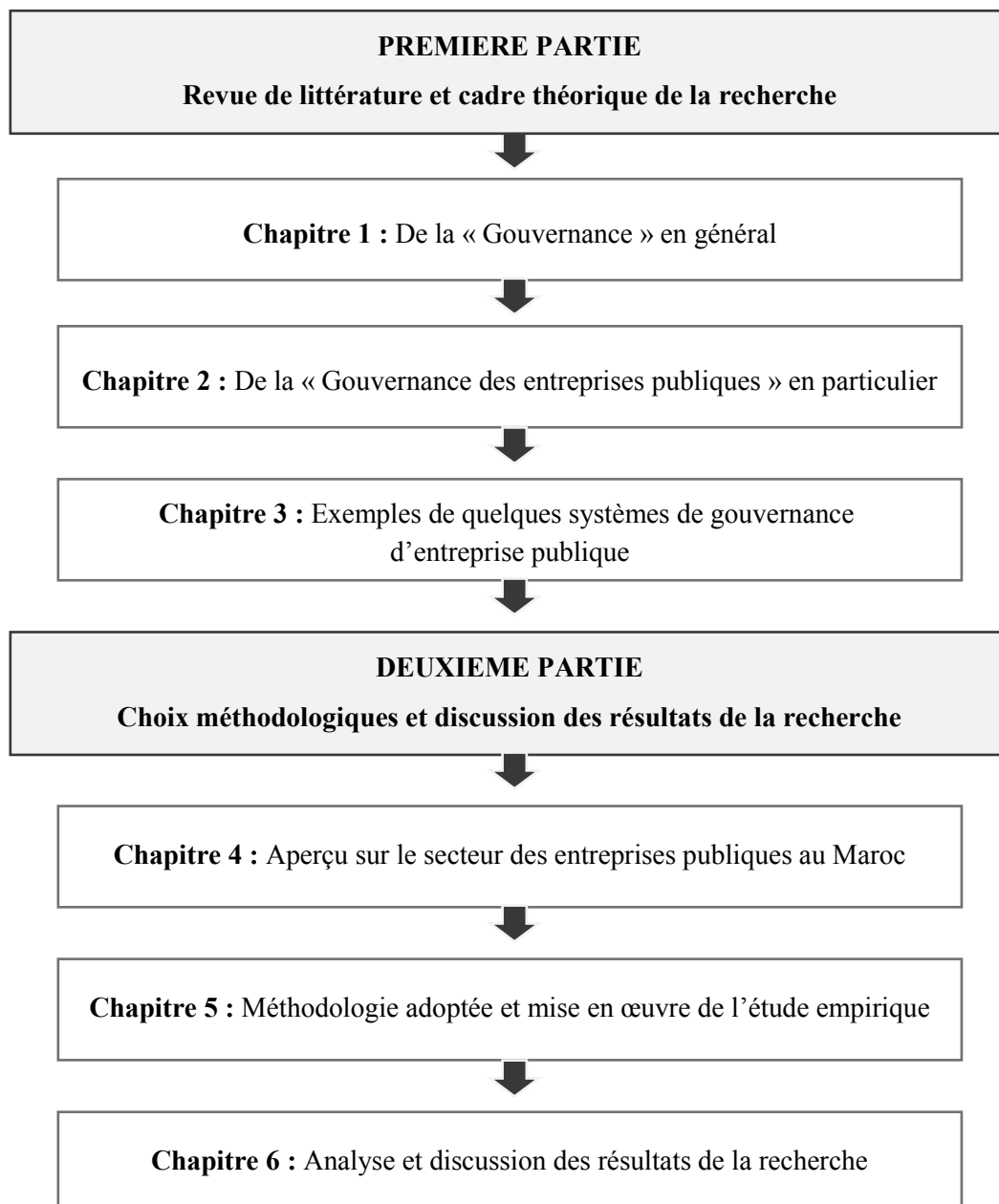


Schéma 5 : Organisation de notre travail de recherche

*« Les concepts nous conduisent à faire des recherches.
Ils sont l'expression de notre intérêt et le dirigeant. »*

Ludwig Wittgenstein

PREMIERE PARTIE - REVUE DE LITTERATURE ET CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE

Cette première partie « revue de littérature et cadre théorique de la recherche », d'ordre théorique et conceptuel, est consacrée à l'analyse de la revue de littérature relative à notre sujet de recherche. Elle est composée de trois chapitres théoriques :

Dans le **chapitre 1**, nous définissons et discutons en profondeur la gouvernance, problématique de notre recherche, à travers son étymologie, les domaines de son application, ses arguments et méthodes, ainsi que ses approches théoriques et ses principaux concepts clés à savoir la gouvernabilité et la gouvernementalité.

Dans le **chapitre 2**, nous parlons également de la gouvernance, mais cette fois-ci au sein des entreprises publiques, objet de notre recherche. Nous définissons d'abord l'entreprise publique, ses caractéristiques et ses théories explicatives, avant de lui appliquer le concept de gouvernance.

Dans le **chapitre 3**, nous donnons quelques exemples de systèmes de gouvernance d'entreprises publiques européennes, en citant les principaux aspects qui les caractérisent. Ce chapitre nous aidera à élaborer une synthèse de bonnes pratiques en matière de gouvernance des entreprises publiques, qui nous permettra à son tour de construire notre guide d'entretien.

Chapitre 1 : De la « Gouvernance » en général

Le concept de gouvernance est pluriel et complexe. Il recouvre des significations très diverses et parfois disparates. Pour amorcer la réflexion, nous partirons d'une définition usuelle du terme selon laquelle la gouvernance d'une organisation qu'il s'agisse d'une entreprise privée, d'une entreprise publique, voire même d'un ministère ou de toute autre organisation, désigne un mode d'opération de l'ensemble des organes et règles de décision, d'information et de surveillance permettant aux ayants droits et partenaires de cette organisation de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans son bon fonctionnement.

Néanmoins, ce genre de définitions très séduisant qu'il apparaisse de prime abord, pose plus de problèmes qu'il n'en résout. En effet, diriger un gouvernement ou gérer une entreprise, c'est d'abord et avant tout, imposer une ligne de conduite issue par exemple d'un programme de parti dans un cas, et d'un conseil d'administration dans l'autre.

Ainsi, évoquer « un mode d'opération » qui passerait par-dessus ces contraintes de base pour inscrire les ayants droits et les partenaires dans une relation de respect mutuel et de bonne entente, tout en maintenant le bon fonctionnement d'une administration publique ou d'une entreprise, renvoie à la question de savoir où et comment ce « mode d'opération » s'inscrit dans les opérations courantes, normales et normées du gouvernement ou de l'entreprise.

Ceci dit, cette définition souffre d'une carence majeure : elle escamote en effet complètement, la notion de « pouvoir » qui est inscrite au centre de tout processus de gestion. Par ailleurs, la notion de gouvernance, telle que nous entendons l'étudier dans notre contexte, ne peut ni ne doit être limitée à la seule dimension gestionnaire ou au bon fonctionnement des organisations en place. Il nous faut donc aller au-delà d'une définition strictement gestionnaire de la gouvernance pour saisir toute la signification et la portée de ses multiples dimensions.

Dans ce chapitre, nous analyserons en premier temps l'origine, la genèse, l'évolution historique, les arguments ainsi que les méthodes de la gouvernance.

Par la suite, nous essaierons de mettre en lumière quelques définitions de ce concept et de présenter notre propre définition que nous lui donnons. Nous analyserons, également, les deux principaux concepts clés de la gouvernance, à savoir la gouvernabilité et la gouvernementalité, et ce, pour saisir la dimension philosophique, psychologique et cognitive de ce concept.

Enfin, nous introduirons la différence entre la gouvernance et ses concepts connexes à savoir le gouvernement, le management, la gestion et le développement durable, avant d'exposer ses approches théoriques, dans un dernier point.

Section 1 : Historique, domaines, arguments et principales méthodes de la gouvernance

Dans ce qui suit, nous allons présenter l'étymologie et l'évolution historique de la gouvernance, quelques exemples de domaines de son application, ainsi que ses arguments et principales méthodes. Nous allons, également, soulever un point que nous estimons important dans le débat sur la gouvernance, à travers lequel nous essaierons de donner notre avis sur la question de parler de « bonne » et de « mauvaise » gouvernance.

1.1. Etymologie et évolution historique de la gouvernance

Le terme « gouvernance » tire ses origines :

- Du verbe grec « *Kubernân* » qui signifie « piloter un navire ou un char ».
- Du nom grec « *Kubernetes* » relatif à l'individu tenant le gouvernail des navires de guerre.

Il y a lieu de préciser que le rôle du « *Kubernetes* » n'était ni de ramer, ni de décider de ceux qui rament ou de la combinaison. Son rôle était uniquement de surveiller la trajectoire du navire. Ainsi, la première définition du mot « gouvernance » était de « surveiller et de diriger »³¹.

Nous allons voir que sa signification va évoluer par la suite, en fonction des transformations historiques des sociétés qui vont l'employer, et aussi de ses migrations transfrontalières.

Le verbe grec « *Kubernân* » fut utilisé pour la première fois par le philosophe grec Platon³², pour désigner de façon métaphorique « le fait de gouverner les hommes ».

³¹ John O'Grady « Recent Corporate Failures - Key Lessons from the Private Sector ». Conference on Corporate Governance in the Public Sector, Canberra, 13 Août 2002.

³² Connu pour sa philosophie de la raison. Il a laissé une œuvre philosophique considérable sous forme de dialogues.

En effet, dans les années 387 avant J-C, Platon considérait qu'Athènes, capitale et plus grande ville de la Grèce, souffrait de plusieurs problèmes, notamment la démesure démocratique, le manque de direction et l'anarchie totale.

Et donc à cette époque, Platon s'était lancé dans une longue rédaction dans laquelle il avait proposé sa propre solution à ces maux et problèmes dont souffrait Athènes, selon lui. Dans son livre « la République », le plus célèbre et le plus influent de sa philosophie, il posa alors les bases d'une organisation juste de la société.

Dans cette rédaction, Platon avait comparé la démocratie à un navire où tous les matelots³³ ont l'obsession du contrôle dudit navire, négligeant le fait tout simple qu'une seule personne, qu'est le pilote, puisse véritablement s'en occuper.

Donc, par cette métaphore, Platon avait instauré une conception particulière de la politique comme navigation. Par conséquent, le verbe grec « Kubernân », utilisé pour désigner cette activité de navigation, était à l'origine de la gouvernance.

Ce verbe grec a donné, ensuite, naissance au verbe latin « Gubernare » qui revêtait les mêmes significations et qui, par le biais de ses dérivés, dont « Gubernator », a engendré de nombreux termes dans plusieurs langues : Français (gouverner, gouvernement, gouvernance), Anglais (govern, government, governance), Espagnol (gobernar, gobierno, gobernanza), etc.

Précisons que, jusqu'au 13^e siècle, les termes « gouvernance » et « gouvernement » sont restés identiques sur le plan sémantique, et renvoyaient tous les deux à « l'action de piloter quelque chose ». La « gouvernance » était l'équivalent du « gouvernement » et signifiaient tous les deux « l'art ou la manière de gouverner ».

Par ailleurs, ce n'est qu'au 15^e siècle que le terme « gouvernance » fut utilisé pour désigner un régime politique. Il a été traité par John Fortescue, avocat et théoricien politique anglais qui avait publié, en 1471, un livre intitulé « The Governance of England », où il expliquait les avantages d'une monarchie limitée :

- Pour lui, le roi doit gouverner politiquement, c'est-à-dire en appliquant à son peuple des lois auxquelles ce dernier a consenti.

³³ Les hommes dont le métier est de naviguer un navire et qui participent à sa manœuvre sous les ordres des officiers

- Il considérait aussi que les personnes qui gouvernaient (pilotaient) un peuple, doivent tenir leurs pouvoirs de l'élection ou du contrat ; et opposait ce mode de « gouvernance » à celui pratiqué par les rois de France de l'époque, qui gouvernaient plutôt par la « tyrannie ».

Dans le même sens, le mot « gouvernance » fut utilisé dans le Robert, en 1478, pour désigner la juridiction de certaines villes de la France sous la domination des Pays-Bas (c'est-à-dire pour désigner les territoires dotés d'un statut administratif particulier à l'époque).

Les réflexions conceptuelles sur le pouvoir, liées à la naissance de l'Etat moderne à partir du 16^e siècle, ont distingué de plus en plus les notions de gouvernance et gouvernement. Durant ce siècle, on a assisté à l'autonomisation du terme « gouvernement » par rapport à celui de « gouvernance » et ce, à partir de deux réflexions :

- La réflexion de Nicolas Machiavel, théoricien politique italien, sur les qualités d'un bon chef d'Etat et la question du rapport entre Pouvoir, Etat politique et Morale³⁴ : pour lui, le chef d'Etat ne doit pas obéir à une morale fixe, mais s'adapter aux circonstances.

Machiavel a donc dissocié la morale du pouvoir, sans dire pour autant qu'un chef d'Etat doit être immoral, mais qu'il peut s'affranchir de la morale si c'est nécessaire. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui « le primat de la fin sur les moyens », d'où l'adjectif « machiavélique », qui signifie rusé et astucieux.

- Celle de Jean Bodin, théoricien politique français, sur la souveraineté absolue³⁵ : pour lui, c'est le roi qui fait et change les lois, car il a la charge de la défense et de l'harmonie de la nation. Bodin reconnaît, par conséquent, que le roi doit détenir un pouvoir absolu.

A partir de ces deux réflexions, le terme « gouvernement » s'est associé à l'idée de l'Etat qui monopolise l'intégralité du pouvoir exercé sur une population circonscrite à un territoire donné. Tandis que le mot « gouvernance » fut pris dans le sens de la science du gouvernement et par conséquent, relégué au second plan.

Par la suite, et selon les périodes, plusieurs acceptions de la gouvernance ont été distinguées. Par exemple, en 1937, on note la réapparition du mot « governance » (gouvernance en anglais), mais cette fois dans le monde des entreprises, dans un article intitulé « *The nature of the firm* » de Ronald Coase, économiste britannique.

³⁴ Dans son livre « le Prince », dans lequel il montre comment devenir prince et le rester surtout, en analysant des exemples de l'histoire antique et de l'histoire italienne de l'époque.

³⁵ Dans son traité « Les six livres de la République ».

C'est ainsi que la gouvernance va être liée à la gestion plutôt qu'au pouvoir, et sera développée chez les économistes, à travers l'idée de la Corporate Governance (gouvernance d'entreprise).

Cette dernière est définie par Oliver Williamson, économiste américain connu pour son travail réalisé sur la théorie des coûts de transaction, comme étant « *des dispositifs mis en œuvre par l'entreprise pour mener des coordinations internes, en vue de réduire les coûts de transaction que génèrent le marché* ». A la fin des années 1980, le terme est importé dans les sciences politiques pour caractériser les modalités de gouvernement régissant les agglomérations. On parle alors de « l'Urban Governance » (gouvernance urbaine) et par extension de l'action publique territoriale.

Toujours dans la même époque, le terme « gouvernance » réapparaît dans le champ du développement et plus précisément dans les discours de la Banque Mondiale (BM), du Fonds Monétaire International (FMI) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). En effet, entre les années 80 et 90, ces institutions internationales étaient confrontées aux échecs des programmes économiques³⁶ mis en place dans un ensemble de pays en voie de développement.

Face à ces échecs, les institutions internationales ont pris conscience du fait qu'il était impossible de tout régler par des réformes économiques et de continuer à négliger les questions politiques et sociales dans le débat sur le développement. « *L'idée sous-jacente est que les institutions du gouvernement n'ont pas le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité. Elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique* » (P. Duran, 2001).

C'est ainsi que le terme « gouvernance » fut transposé de nouveau, du monde de l'entreprise à celui du pouvoir politique et du développement et que le mot « gouvernement » fut transformé en « gouvernance », qui serait à cette époque le dépassement des politiques antérieures qui ont montré leurs limites et leurs insuffisances.

D'où l'apparition de la notion de « Bonne gouvernance » ou de « Good Governance », à laquelle nous reviendrons à la fin de ce point, pour réfléchir sur la question de si peut-on vraiment parler de « bonne » et de « mauvaise » gouvernance ?

³⁶ Les programmes d'ajustement structurel (PAS), qui sont des programmes que le FMI ou la BM mettent en place pour permettre aux pays touchés par de grandes difficultés économiques, de sortir de leurs crises.

Les années 2000, qui ont connu la faillite de plusieurs entreprises internationales (ENRON³⁷, VIVENDI, WorldCom, etc.), ont constitué, quant à elles, un regain d'importance de la gouvernance d'entreprise, car il était nécessaire de repenser les rapports entre les différents acteurs au sein des entreprises, suite à ces nombreuses faillites de grandes firmes.

Enfin, actuellement, la gouvernance est appréhendée selon une nouvelle approche en termes de partenariat, de pluralités des acteurs (qui interagissent et échangent) et d'analyse en réseaux plutôt que de rapports de pouvoirs conçus selon le mode de la verticalité. Ce qui implique une nouvelle forme à la fois de la prise de décision mais aussi de l'action publique, en tenant compte de la multipolarité naissante au sein d'un monde en pleine transformation.

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de repenser les rapports entre les différents acteurs, que ce soit au sein des entreprises et des organisations en général, dans les Etats nationaux ou dans le système mondial.

Cette nouvelle approche en termes de partenariat, de pluralité d'acteurs et de pouvoirs multi centrés, rejette l'analyse classique des rapports de pouvoirs conçus sur le mode de la verticalité entre les autorités ordonnancées de manière hiérarchique. Elle privilégie plutôt l'analyse en réseaux, au sein desquels une pluralité d'acteurs échange et interagit sur le mode de la coopération ou de la concurrence ; d'où la nécessité d'une nouvelle forme procédurale à la fois de la prise de décision mais aussi de l'action publique, comme nous venons de préciser.

Synthèse de l'évolution historique de la gouvernance

13^e siècle : aucune distinction sur le plan sémantique, entre les termes « gouvernance » et « gouvernement », qui signifiaient « l'art de piloter quelque chose ».

15^e siècle : usage du terme « gouvernance » pour désigner un régime politique.

16^e siècle : autonomisation du terme « gouvernement » (lié au pouvoir) par rapport à celui de « gouvernance » (prise pour la science du gouvernement et reléguée au second plan).

1937 : réapparition du terme « governance » (gouvernance en anglais), qui fut de plus en plus utilisé dans le monde des entreprises.

1980 - 1990 : usage du terme « gouvernance » dans le discours de la BM et d'autres institutions internationales, dans le champ du développement.

2000 : renouveau de la « Corporate Governance » suite à de nombreuses faillites de grandes firmes.

Actuellement : approche en termes de partenariat, de pluralité d'acteurs et de pouvoirs multi centrés.

³⁷ ENRON (société américaine spécialisée dans la production, le transport et le gaz naturel), qui trafiquait ses comptes avec l'aide d'un cabinet d'audit, a perdu à la fin sa crédibilité sur le marché et a vu le cours de ses actions chuter en bourse.

– Existe-t-il une « bonne » et une « mauvaise » gouvernance ?

Comme nous venons de voir plus haut, la notion de « bonne » gouvernance a vu le jour par opposition à la « mauvaise » gouvernance. Cette dernière constituait, selon les institutions internationales, l'origine du retard chronique de l'Afrique en matière de développement. Dans ce qui suit, nous souhaitons mettre le point sur cette formulation.

Pour commencer, rappelons que dans les années 70, l'Afrique était étranglée financièrement et les institutions internationales avaient jugé que le continent souffrait de « mauvaises politiques publiques ». Elles avaient alors imposé, entre autres par le biais du Fonds Monétaire International, la privatisation des entreprises de l'Etat, l'ouverture des marchés, etc. et ce, dans le cadre de plans d'ajustement structurel (PAS).

Mais face à l'échec même de ses programmes (qui toutefois ont permis dans de nombreux cas d'atteindre une certaine stabilité budgétaire), les spécialistes du continent africain ont par conséquent, déplacé le centre de gravité du débat sur les « mauvaises politiques publiques » vers la « mauvaise gouvernance » à la fin des années 90, estimant que ce ne sont plus les politiques qui sont mauvaises, mais plutôt les gouvernants.

Néanmoins, même en déplaçant le débat plutôt vers la « mauvaise gouvernance », il s'est avéré que cette nouvelle conception de « bonne gouvernance », comme solution focalisée sur l'Etat, s'intéressait principalement à la légalité formelle des institutions et des règles.

En somme, la problématique de la gouvernance a été ramenée à la seule question de l'existence ou non d'un « Etat de droit ». C'est-à-dire un ensemble d'Institutions qui procèdent par élections et qui sont régies par un ensemble de règles juridiques et mécaniquement évaluées sur la base d'un certain nombre de critères étrangers aux populations.

En effet, cette approche place l'organisation d'élections au cœur du processus démocratique, et donc de la gouvernance. Elle en fait une condition nécessaire et, très souvent suffisante, au mépris de la reconnaissance réelle dont jouissent ces institutions de la part des populations.

Ce qui a conduit à la mise en place d'institutions théoriquement assises sur le principe de la séparation des pouvoirs, mais largement décalées des sociétés. Ainsi, la « bonne » gouvernance sous le seul angle de la légalité ne répond pas à des questions de fond comme l'éthique et le vivre ensemble, pour des sociétés et des Etats composés de communautés plurielles et diverses.

Raison pour laquelle, nous préférons parler de « gouvernance équilibrée » plutôt que de « bonne gouvernance », car nous partons de l'idée que la refondation de la gouvernance va au-delà de la simple énonciation de pratiques et de règles, généralement tirées d'autres expériences, et qui seraient considérées comme les modèles indiscutables de la « bonne » gouvernance.

Nous estimons que cette refondation demande l'élaboration et la mise en chantier de nouvelles pratiques, fondées sur des valeurs, des référentiels et des principes connus, reconnus et acceptés par tous les acteurs concernés.

Et ce sont ces pratiques qui seront « bonnes » ou « mauvaises ».

La gouvernance équilibrée que nous prônons, signifie que toute organisation et que tout pays doit collectivement concevoir et mettre en place un système dans lequel les différents acteurs se reconnaissent, et qui répond à leurs aspirations. Elle postule donc l'adhésion de tous, à un système qui permet par ailleurs, la satisfaction des besoins matériels et immatériels des populations.

Il ne s'agit pas de recettes de « bonne » gouvernance à appliquer, mais de modes d'organisation et de fonctionnement articulés à toutes les échelles du territoire, à construire ; et des pouvoirs au service du bien commun à exercer, avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs

Nous considérons que la notion de « bonne » gouvernance implique des modèles importés qui ignorent les réalités des populations concernées. Par contre, celle de gouvernance « équilibrée », propose des systèmes, alliant légalité et légitimité, qui sont adaptés à la réalité de tout un chacun, enracinés dans sa culture, et en même temps ouverts aux apports du reste du monde.

1.2. Principaux arguments de la gouvernance

De la revue de littérature examinée, nous avons pu relever trois principales justifications à la gouvernance à savoir la complexité des sociétés actuelles, la nécessité de rendre le pouvoir à la société civile, et les problèmes de déconcertation dans nos sociétés modernes.

a. Complexité des sociétés actuelles

La gouvernance se justifie selon de très nombreux auteurs, par le caractère plus complexe qu'avant des affaires publiques. Elle se conçoit donc comme un mode de gestion d'affaires complexes (Pierre et Peters, 2000 ; Hermet et Kazancigil, 2005). Cela serait particulièrement le cas pour un développement durable qui doit tenir compte des interactions dynamiques et complexes entre la société, le développement économique, la technologie et la nature (Baker, 2009). Selon Warren, *« les sociétés actuelles sont extrêmement complexes, non seulement techniquement, mais aussi politiquement »*.

Techniquement, d'une part car les phénomènes et les données à prendre en compte seraient beaucoup plus nombreux qu'autrefois et d'autre part, car la décision politique est morcelée sujet par sujet et projet par projet.

Politiquement, car *« la complexité accrue du fonctionnement sociétal nécessiterait une dispersion de la fonction de pouvoir au sein d'une chaîne d'acteurs étroitement imbriqués et mêlant niveaux européen, national, régional, local ainsi qu'une multitude d'acteurs privés de plus en plus diversifiés (identifiés comme la société civile) et couplés aux acteurs publics traditionnels en des associations ad hoc à géométrie variable suivant les politiques à définir et ensuite à gérer en commun »* (Gobin, 2005).

Par exemple, le modèle de la gouvernance européenne, mobilise avant tout la métaphore du réseau, tout en qualifiant de l'expression valorisante de « société civile » ce que d'autres appellent « lobbies ». Décentraliser la fabrication des normes vers les parties prenantes (acteurs auxquels elles sont destinées) permettrait de prendre des décisions mieux informées des contextes réels (Magnette, 2005).

Warren (2008) cite ainsi des exemples où selon lui le choix politique ne peut être que thématique et fait par ceux qui sont directement concernés et touchés par le sujet : *« les oppositions aux extensions d'aéroports, la couverture médicale, le problème de la pauvreté, la politique forestière, les problèmes de voisinage, le prix de l'énergie »*, etc.

La gouvernance est aussi présentée comme une réponse à la trop grande simplicité du système représentatif qui buterait sur une double contrainte : sa rationalité pyramidale et son ordonnancement à partir d'un dispositif binaire : majorité/minorité ou droit/gauche (Painter et Pierre, 2005 ; Dujardin, 2007). Ce qui nous pousse à nous demander comment, avec du binaire, peut-on gérer la complexité, le fluide, et le mouvement ?

Andersen et Burns (1996) résument fort bien cette position dans un rapport sur le futur de la démocratie parlementaire en Europe : *« une des raisons principales pour lesquelles les systèmes parlementaires sont de plus en plus marginalisés dans la politique et la gouvernance modernes est le fait que les sociétés occidentales sont devenues hautement différenciées et trop compliquées pour qu'un Parlement ou une administration les contrôle, acquière des connaissances suffisantes et des compétences pour en délibérer. Actuellement, de nombreux discours, négociations, conceptions et applications de politiques se passent dans des milliers d'agences qui élaborent des politiques, voire dans le cadre de sous-gouvernements »*.

L'Etat centralisateur ne pourrait répondre à cette complexité en raison de l'incapacité fonctionnelle des agences techniques spécialisées et du chevauchement des compétences des différentes juridictions qui rend le système représentatif inefficace. *« Le secteur public comme la société a besoin de nouvelles sources d'expertise, d'établissement de réseaux d'échange continu d'informations entre le gouvernement et ceux qui savent, et de rapprochement des groupes de militants de la société civile des centres de prise de décision et de l'administration publique »* (Prud'homme, 2005).

Cette insistance sur la complexité des sociétés contemporaines justifie aussi le rôle des experts, les citoyens comme les organisations politiques (parties, etc.) n'ayant plus la compétence nécessaire pour analyser et finalement décider (Crozier et coll., 1975). Il reste que des organisations politiques, comme d'ailleurs la société civile et nombre de ses composantes, peinent à répondre aux nouvelles exigences du temps, à prendre en compte la crise écologique, ou à prévoir d'éventuelles crises économiques.

b. Nécessité de rendre le pouvoir à la société civile

Face à la désertion de la sphère publique, à l'apathie et au désenchantement prétendus croissants des citoyens face à la politique, la gouvernance se présente comme une partie de la solution au problème de l'érosion de la cohésion sociale.

Sa mise en œuvre est censée contribuer à éviter le désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique, en mettant l'accent sur la participation de la société civile à la prise de décisions. Elle devrait aussi contribuer à améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public par l'action en réseaux et en partenariat (Saint-Martin, 2005), afin de ne pas laisser une place excessive aux pouvoirs publics nationaux et internationaux considérés parfois comme trop bureaucratiques.

La notion de « société civile » s'est identifiée aux « parties prenantes » au cours de la migration de la gouvernance à l'Union européenne. Le terme « gouvernance » est notamment passé par l'école du sociologue britannique Anthony Giddens qui a créé une théorie générale de la société : la société des parties prenantes ou des acteurs (stakeholders society). Avancé avant lui par les démocrates américains, le terme « stakeholder » s'oppose à « shareholder », qui désigne dans le mode du capitalisme actionnarial, le détenteur de parts ou l'actionnaire.

La doctrine des parties prenantes prétend que la valorisation des produits d'une entreprise ne dépend pas des seuls actionnaires et managers : les fournisseurs de matières premières, les ouvriers qui fabriquent une pièce détachée, les défenseurs de l'environnement qui se soucient des conditions de production, les consommateurs qui vont donner des avis sur le produit livré, les syndicats, etc., sont autant des parties prenantes aux résultats de l'entreprise.

Giddens a généralisé cette doctrine en affirmant que nos sociétés contemporaines devaient se constituer comme des sociétés de parties prenantes, c'est-à-dire dans lesquelles tous ceux qui ont intérêt à agir doivent pouvoir parler. Cette théorie a ensuite nourri le monde politique : la gouvernance est celle qui donne voix à toutes les parties prenantes d'un problème donné.

c. Problèmes de déconcertation dans nos sociétés modernes

Dans nos sociétés modernes, la déconcertation pose des problèmes de plus en plus graves. Encore plus, ces problèmes de mauvaise coordination sont souvent mal diagnostiqués à cause du fait qu'ils soient trop souvent abordés par le biais de perspectives fonctionnelles réductrices (finances, ressources humaines, etc.). Une approche davantage systémique³⁸ et globale devrait permettre de mieux diagnostiquer le mal et de trouver de meilleurs moyens de réparer les organisations en crise.

Dans ce cas de déconcertation, la gouvernance vient rappeler à tous ceux qui prétendent être en autorité que toutes nos organisations privées, publiques et même sans but lucratif, n'ont plus comme autrefois, un maître absolu à bord : malgré les apparences, la direction n'est pas le fait d'une personne ou d'un pilote, mais plutôt de circuits et réseaux complexes s'ajustant constamment aux circonstances environnantes (et toujours en procès d'amélioration au fil

³⁸ L'approche systémique se distingue par sa façon de comprendre les relations humaines : l'individu fait partie et est influencé par différents systèmes : familial, professionnel, social, etc. Les personnes dépendent les unes des autres et leurs échanges se font selon des règles implicites de communication utilisées le plus souvent de manière inconsciente. Les difficultés d'une personne signalent parfois une souffrance qui peut être celle d'un système. L'approche systémique prend donc en compte la communication et les interactions entre les individus.

des nouvelles crises et des nouveaux défis), un peu comme c'est le cas pour le « pilote automatique d'un avion », si on se permet l'allégorie.

La gouvernance représente justement l'ensemble de ces circuits et réseaux complexes qui relient actionnaires, sociétaires, citoyens, travailleurs, fournisseurs, clients, groupes d'intérêt, médias, élus, fonctionnaires et autorités réglementaires des divers niveaux de gouvernement, et qui amènent les différents acteurs à coordonner leurs activités de manière à assurer une performance dynamique adéquate à l'organisation privée, publique ou associative dans laquelle ils œuvrent.

Or, le « programme du pilote automatique » qui assure la coordination entre toutes ces personnes qui détiennent une part du pouvoir, des ressources et de l'information n'est pas nécessairement impeccable : il arrive, par exemple, que personne ne puisse être tenu responsable parce que plusieurs intervenants ont pris part à une décision, ou qu'il existe des incitations perverses (comme quand le PDG reçoit un bonus alors que la valeur de la compagnie en bourse est en chute libre), etc. Ce sont là des pathologies de gouvernance, dont résulte une performance misérable.

Cela doit entraîner en conséquence, une révision plus ou moins extensive et réussie du « programme », comme c'est le cas quand le pilotage automatique d'un avion n'a pas été à la hauteur des conditions météorologiques inédites et que l'on intervient pour modifier, le plus rapidement possible, les mécanismes de coordination pour éviter qu'un tel drame se reproduise.

La gouvernance vise alors à assurer que l'information circule bien, que les réseaux et circuits soient bien nets de brouillage et que chaque agent connaisse bien ses droits et responsabilités. Ainsi, le « pilote automatique » pourra bien faire son travail. Ce qui ne semble pas sorcier, mais qui demeure complexe. Pourquoi ? Parce qu'il est difficile de faire comprendre à ceux et celles qui se prennent pour des potentats³⁹ que personne n'est en charge, que personne ne peut prendre tout seul le contrôle de l'appareil, et qu'il faut collaborer.

³⁹ Souverain absolu d'un grand État.

Peu de gens écoutent ceux⁴⁰ qui, rappellent que l'organisation est comme un corps humain où chaque partie et chaque organe jouent un rôle essentiel et complémentaire, et que si chacun n'y joue pas son rôle, c'est le désordre et l'implosion. Les prétentieux sont partout, ce qui fait qu'il est difficile, même dans les meilleures conditions, d'assurer que le travail complexe et exigeant de coordination et de collaboration sera fait.

Nous résumons ces trois principaux arguments de la gouvernance dans le schéma ci-après :

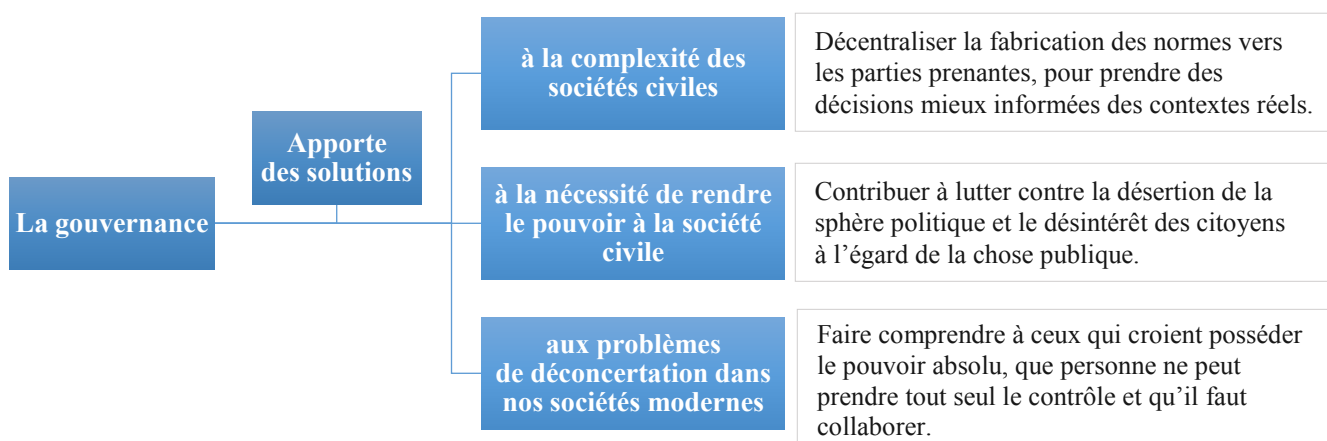


Schéma 6 : Synthèse des principaux arguments de la gouvernance

1.3. Principaux domaines d'application de la gouvernance

La gouvernance a été transposée dans tous les domaines. Elle touche désormais toutes les dimensions, à savoir la dimension territoriale (du local au global), économique (public, privé ou mixte), sociétale (expression des besoins des usagers par leur participation), environnementale, politique, sécuritaire et culturelle.

L'économie et la gestion, la géographie, la science politique et la sociologie représentent les principales matrices disciplinaires du concept de gouvernance. La rigueur des définitions initiales n'a néanmoins pas empêché l'hybridation du concept.

⁴⁰ Comme Menenius dans la pièce de théâtre Coriolan de Shakespeare.

a. Gouvernance en économie (Gouvernance d'entreprise)

Le premier principal domaine d'application moderne de la gouvernance est la gouvernance d'entreprise, ou « Corporate governance ». Comme nous l'avons cité précédemment, c'est dans son article « The Nature of the Firm » où Ronald Coase, prix Nobel d'économie en 1991, expose les fondements de cette nouvelle perspective et consigne en 1937 les bases du néo-institutionnalisme. Il s'agit d'une école de pensée sociale qui interprète dans des termes strictement économiques de rendement et d'efficacité, conformément à la méthode générale de l'économie néoclassique, les relations sociales et politiques ainsi que l'histoire et les relations sociales internes à l'entreprise.

C'est dans le cadre de cette école que l'on commence à parler de gouvernance d'entreprise et de structures de gouvernance depuis les années 1970, pour désigner la politique interne de l'entreprise, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs que l'entreprise applique pour effectuer des coordinations efficaces sur deux plans : les protocoles internes quand l'entreprise est intégrée, ou bien les contrats, les associations temporaires et l'utilisation de normes, quand le produit ou le service est sous-traité (Dignam and Lowry, 2006).

La gouvernance désigne ici clairement un processus et non une institution ou une structure, et un système en réseau régissant les relations d'acteurs réunis avec l'objectif d'engendrer un profit ou une meilleure gestion.

b. Gouvernance en géographie (Gouvernance urbaine ou territoriale)

Après l'engouement pour la notion d'autogestion, le concept de gouvernance investit le contexte public de la gouvernance urbaine (Urban Governance). Celle-ci est initialement le résultat des tentatives contradictoires des mairies britanniques de l'ère Thatcher de gérer la ville avec des ressources budgétaires qui avaient fait l'objet de coupes drastiques.

La gouvernance n'est alors pas toujours désignée sous le nom qu'on lui connaît maintenant, mais il s'agit d'une notion très proche. Elle s'applique dans ces circonstances critiques où les restrictions financières et les privatisations des services publics visant à les compenser vont de pair avec des réactions de protestation et de résistance à ce qui va se dénommer bientôt l'exclusion. Dès lors, les pratiques seront différentes selon l'orientation politique des communes, tantôt néolibérales et d'externalisation des coûts et tantôt participantes et appuyées sur la « société civile » (Hermet, 2004). La gouvernance urbaine ou plus généralement des collectivités locales a pu par la suite s'éloigner de son acception initiale.

c. Gouvernance en sociologie (Gouvernance contre la pauvreté)

Le troisième domaine de la gouvernance est celui des stratégies de lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 1989 ; World Bank, 1992). En proie à un surendettement provoqué par la chute des cours des matières premières durant les décennies 1980-1990 et à une hausse brutale des taux d'intérêts décidée par les Etats-Unis en 1979, les pays du Sud ont été contraints de réformer leur économie pour pouvoir servir leurs créanciers (Millet et Toussaint, 2008).

Les experts des grandes agences internationales de l'aide au développement ont alors prescrit la « bonne gouvernance⁴¹ » aux dirigeants estimés trop maladroits ou corrompus des pays démunis de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit de l'application disciplinée des plans d'ajustement structurel rebaptisés stratégies de réduction de la pauvreté, de la privatisation de certaines fonctions publiques, et de la promotion de la « société civile ».

Cela passe par des programmes monétaristes de lutte contre l'inflation et de diminution vigoureuse (« assainissement ») des dépenses publiques, notamment dans le secteur social, éducatif, sanitaire, etc., avec notamment l'idée qu'en termes de développement économique, le commerce et les capitaux privés doivent remplacer l'aide publique, taxée d'inefficacité (Hermet, 2005 ; Robert-Demontrond et Bezaudin-Péric, 2005).

L'objectif est de diminuer l'influence de l'Etat providence, en privilégiant les initiatives individuelles et les groupes d'intérêt privés, en faisant à la limite l'impasse sur des administrations et des classes politiques jugées trop corrompues.

Les acteurs de la « société civile » auxquels on fait alors appel, sont soit des organisations non gouvernementales qui, en essayant de pallier les effets les plus destructifs du système, se transforment en piliers de ce dernier, soit plus directement des entreprises privées intéressées par les affaires humanitaires ou la privatisation des services collectifs.

d. Gouvernance en sciences politiques (Gouvernance globale)

Le quatrième principal domaine d'application de la gouvernance est celui de la gouvernance globale ou « Global Governance ».

⁴¹ Selon eux. Nous avons déjà émis notre avis sur cette formulation dans le point précédent.

D'après Hermet (2004), le temps fondateur de la notion remonte probablement à 1992, date de parution de l'ouvrage « Governance without Government » dirigé par James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (1992). Mais son grand moment survient en 1995, quand la « Commission on Global Governance » créée à l'initiative de Willy Brandt diffuse un rapport rempli de toutes les idées convenues sur le sujet (CGG, 1995).

Cette notion s'appuie sur des institutions puissantes et « libres de souveraineté » (dans le langage de James Rosenau, 1990), comme le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale (BM), plus tard l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), le Forum Economique Mondial ou le Forum Social Mondial, les organisations non gouvernementales (ONG) et les mouvements sociaux. Les ONG de première grandeur sont censées être les représentantes (autoproclamées avant de se coopter entre elles) de l'improbable société civile mondiale.

Cependant, parmi les partenaires non souverains, les organisations intergouvernementales et les grands acteurs économiques privés sont bien plus admis dans la gouvernance que les ONG et les mouvements sociaux. Les acteurs (stakeholders) souverains - les Etats, avec les quelques Etats économiquement et militairement les plus puissants, leurs instances propres (G8)⁴² et celles qu'ils dominent (FMI, BM, OMC, OCDE), situés en haut de la hiérarchie, établissent l'agenda mondial et fixent les règles de la mondialisation selon leurs propres intérêts.

Les Etats en développement sont obligés d'accepter agenda et règles ; leur propre agenda, leurs priorités et leurs intérêts n'étant pas pris en compte, ils en subiront malgré eux les conséquences (Kazancigil, 2005).

Avant la naissance de la gouvernance globale en tant que telle, la rapport Brundtland⁴³ estime en conclusion du chapitre 2 « Vers un Développement durable » que le développement soutenable exige entre autres « *un système politique qui assure la participation effective des citoyens à la prise de décision* ».

⁴² Le G8 (« Groupe des huit ») est un groupe de discussion et de partenariat économique. Il est constitué d'Etats parmi les plus puissants du monde (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Canada et Russie) et concentre à lui seul 65 % des richesses mondiales et les deux tiers du commerce international pour seulement 15 % de la population mondiale. Les réunions sont annuelles et portent sur des questions économiques et financières, mais aussi de défense et de sécurité internationale, d'éducation et de développement.

⁴³ Le rapport Brundtland est le nom communément donné à une publication, officiellement intitulée 'Notre avenir à tous' (Our Common Future), rédigée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies, présidée par la Norvégienne Gro Harlem Brundtland. Utilisé comme base au Sommet de la Terre de 1992, ce rapport utilise pour la première fois l'expression de « sustainable development », traduit en français par « développement durable » et il lui donne une définition.

Ce à quoi l'Assemblée Générale des Nations Unies fait écho, en appelant dans sa déclaration 17 « *les gouvernements à impliquer pleinement les organisations non gouvernementales, l'industrie et la communauté scientifique dans les activités nationales et internationales en vue d'un développement durable* ». Nous avons là quelque chose de très proche de la gouvernance.

e. Gouvernance au sein de l'Union Européenne (Gouvernance européenne)

Le cinquième et dernier principal domaine d'application de la gouvernance est la gouvernance européenne. Dans un premier temps, la diffusion dans les espaces nationaux de l'idée de gouvernance s'est faite à partir des politiques d'innovation institutionnelle du « New Public Management » des années 80 aux Etats-Unis, puis de Tony Blair en Grande Bretagne (2002).

Le nouveau management public visait à rendre l'administration plus efficace, en introduisant les principes de la concurrence, provenant du marché, dans le fonctionnement et la prestation des services publics, passant ainsi de la culture du règlement à la culture de la performance (Saint-Martin, 2005 ; Bruno, 2007).

La gouvernance constitue alors, à partir du milieu des années 90, la nouvelle conception de l'Etat mise en avant par les tenants de la troisième voie dans les pays anglo-saxons. L'objectif affiché d'améliorer le service se traduit à terme par la disparition des services publics eux-mêmes et par leur transfert à des intérêts privés qui concentrent les bénéfices.

Cette remise en cause du modèle social d'après-guerre se traduit donc par la remise en cause du rôle de l'Etat par les promoteurs de la gouvernance, qui mettent en parallèle le désenchantement croissant des citoyens pour le jeu politique traditionnel. La participation des citoyens en dehors du cadre politique démocratique leur apparaît comme la solution.

Le concept de gouvernance va alors migrer vers l'Union Européenne. Selon le Livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission Européenne (CE, 2001b), les dirigeants politiques de toute l'Europe sont aujourd'hui confrontés à un véritable paradoxe. D'une part, les citoyens européens attendent d'eux qu'ils apportent des solutions aux grands problèmes de leurs sociétés et d'autre part, ces mêmes citoyens ont de moins en moins confiance dans les institutions et la politiques ou s'en désintéressent.

Le Livre blanc propose alors d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application.

Cependant, selon Haarch (2005), le Livre blanc sur la gouvernance européenne ne vise pas à définir des politiques en les basant sur des informations et des arguments plus solides, mais à accroître le soutien et la compréhension des politiques menées.

La participation et la consultation sont alors des outils d'éducation, voire de communication, plutôt que des outils de décision : *« l'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques »*.

Trois mots-clés forment le cœur de cette nouvelle représentation du pouvoir : le consensus, le partenariat et la participation (Gobin, 2005). Réunis autour de valeurs communes (le libre marché, la croissance et l'emploi, la compétitivité des entreprises, la cohésion sociale, etc.), les acteurs de la gouvernance sont identifiés à des partenaires qui, chacun à son niveau, participe au fonctionnement du système et travaille à améliorer leur capacité à s'entendre et à produire une perception consensuelle du monde.

C'est pourquoi la notion de « dialogue » a autant d'importance dans ce système : c'est en échangeant les points de vue et en multipliant les rencontres que les malentendus se dissiperaient et que se dégageraient des orientations communes. L'existence de conflits d'intérêt ou de divergences de valeurs n'est même pas envisagée, le monde étant réglé fondamentalement par la concurrence marchande.

Ce nouveau système imbrique, par ailleurs de façon étroite, les appareils d'Etat (administrations nationales et régionales, rythme de travail des exécutifs nationaux, agendas parlementaires, méthode ouverte de coordination, etc.) et les institutions de l'Union Européenne qui forment ensemble le système politique européen.

La gouvernance européenne se définit par la primauté de la norme négociée sur la loi démocratiquement votée, et avec celle-ci la supériorité du pouvoir des juges par rapport à celui du législateur, au moins du législateur national (Hermet, 2005).

Nous synthétisons les principaux domaines de la gouvernance dans le schéma suivant :

01	02	03	04	05
ECONOMIE	GEOGRAPHIE	SOCIOLOGIE	SCIENCES POLITIQUES	UNION EUROPEENNE
Premier principal domaine d'application moderne de la gouvernance. (G. d'entreprise ; G. mondiale)	Organisation d'un débat public impliquant les citoyens autour des décisions et des projets qui concernent leur territoire et son environnement. (G. urbaine ; G. territoriale)	Domaines des stratégies de lutte contre la pauvreté. (G. contre la pauvreté)	Gestion plus démocratique du monde grâce à une coopération non plus seulement entre les États mais entre tous les acteurs des relations internationales (G. globale)	Le traité de Maastricht, qui a permis le passage d'une union économique (la CEE) à une union politique (l'UE), a imposé de repenser en profondeur la gouvernance de l'Europe. (G. européenne)

Schéma 7 : Synthèse des principaux domaines d'application de la gouvernance

1.4. Principales méthodes de la gouvernance

Les sources du droit sont multiples : lois, contrats, jurisprudences, déclarations d'intention, etc. Avec la gouvernance, ces sources de droit sont en négociation constante, partant du fait que la volonté générale doit laisser la place aux jeux des volontés particulières par le biais de la participation d'acteurs multiples, unis par une négociation multiforme et permanente, qui façonne l'intérêt général (Moreau-Defarges, 2003).

La gouvernance conduit, en effet, à substituer les normes du droit positif par des normes privées présentées comme techniques. Dans ce qui suit, nous allons présenter quatre principales méthodes de la gouvernance à savoir, le code de conduite négocié, le consensus, la négociation du conflit et la survalorisation du court terme.

a. Code de conduite négocié

Partant de l'idée que les décisions ne sont plus le produit d'un débat et d'une délibération, et qu'elles sont le résultat de négociations entre les différentes parties prenantes, la gouvernance tend à se codifier au regard de normes ou de « codes de conduite négociés » plutôt que de lois votées en vertu du principe majoritaire.

Un code de conduite est une déclaration officielle des valeurs et des pratiques, parfois élargie aux parties prenantes externes de l'organisation. Le code formalise un certain nombre de principes d'action et de normes « minimales » qui, en publiant son code de conduite, l'organisation s'engage à observer et à faire observer par ses parties prenantes.

On distingue en général deux types de codes de conduite, à savoir :

- Codes de déontologie : constituent un document de référence pour les membres d'une profession. Historiquement, le serment d'Hippocrate, prononcé par les médecins depuis la Grèce ancienne, en représente le premier exemple, puisqu'il fixe les règles et les normes d'une pratique médicale ordonnée au bien du patient.
- Codes d'éthique : comme leur nom l'indique, ces codes sont généralement liés à la morale et établissent ce qui est correct, incorrect, permis ou souhaitable en ce qui concerne une action ou une décision. Dans leur contenu, ils rassemblent les règles qui s'appliquent plus largement aux comportements acceptables aux yeux d'une communauté dans tous les domaines de l'action humaine et non seulement dans celui des pratiques professionnelles.

Les premiers codes privés ont été mis en place dans les années 70, notamment celui de la Chambre de Commerce Internationale en 1972. Aussi, les chartes, les codes de conduite, les codes d'éthique ne sont ni créés, ni vérifiés, ni sanctionnés par les pouvoirs publics.

Ce sont donc les firmes transnationales et non pas les Etats ou les institutions internationales qui décident des contraintes opérationnelles pesant sur elles en matière de droits sociaux fondamentaux. Les pouvoirs publics voient ainsi une large partie de leurs fonctions de régulation supplantées par les acteurs privés. Ces parties relèvent donc d'une privatisation de la norme.

Ainsi, dans le cadre de la certification sociale ou environnementale, des labels sociaux et équitables, la « soft law⁴⁴ » remplace la loi, et l'auditeur remplace progressivement l'inspecteur du travail ou l'inspecteur de l'environnement (souvent déficient notamment par manque de ressources). Or, les auditeurs sont financés par les entreprises qu'ils contrôlent. Par conséquent, ces pratiques présentent un grand risque du manque d'indépendance fondamental dans la régulation privée : prenons dans ce cadre l'exemple de l'audit truqué, réalisé par le cabinet d'audit Arthur Anderson, a ainsi conduit au scandale international d'Enron⁴⁵ et à sa faillite.

⁴⁴ La « soft law » ou « droit mou » en français est un ensemble de règles dont la « juridicité » est discutée. Ce sont des règles de droit non obligatoires, ce qui est a priori contraire à l'essence du droit. La théorie de la « soft law » s'est développée à partir de l'idée qu'il existait différents degrés de la force obligatoire des normes juridiques.

⁴⁵ Enron était une multinationale américaine de Houston spécialisée dans le domaine de l'énergie, sixième capitalisation boursière des États-Unis. Mise en cause fin 2001 pour des pratiques financières douteuses l'ayant entraînée vers une faillite retentissante ; la compagnie était auditée par Andersen.

La situation peut être encore pire, quand il n'est même pas exigé d'audit externe, mais une simple déclaration par l'entreprise attestant de ses bonnes pratiques, comme c'est le cas du pacte global⁴⁶ de l'Organisation des Nations Unies (Global Compact) auquel adhèrent aujourd'hui plus de 5200 entreprises venant de 130 différents pays et destiné à « *protéger les droits de l'Homme, des travailleurs et de l'environnement, des excès de l'économie et des pratiques des entreprises* ».

Ce pacte ne repose que sur une déclaration d'intention de l'entreprise et une déclaration annuelle des progrès de l'entreprise dans ces domaines.

b. Consensus

Prendre une décision en groupe, c'est faire travailler un ensemble d'individus à la recherche d'une solution optimale. Plus il y aura de participants à la décision et mieux elle sera acceptée et appliquée. Il faudra cependant tenir compte du facteur temps : plus il y a de monde, plus l'émergence de la décision prendra du temps.

Choisir une méthode de prise de décision en équipe revient à sélectionner le meilleur équilibre entre nombre de participants et temps alloué à la prise de décision. On distingue généralement sept modes en prise de décision collective, que nous avons préféré présenter brièvement dans le schéma suivant :

Auditeur de la société depuis 1986, Andersen installa, avec le temps, des bureaux réservés à ce client au sein même du siège d'Enron, où près de 150 collaborateurs travaillaient à temps plein. Enron était devenu si puissant au sein du bureau de Houston que lorsqu'un associé émit en 1999 un avis négatif sur certains principes comptables du client, l'associé en question fut relevé de ses fonctions de supervision des règles comptables à la suite de pressions d'Enron.

Dans une ambiance de surchauffe de l'économie et face à des honoraires plantureux, pour les services d'audit comme hors audit, le cabinet avait fermé les yeux sur la « comptabilité créative » d'Enron et surtout détruit des documents comptables lors d'une enquête fédérale. Elle s'est donc prêtée à la manipulation et la dissimulation de données stratégiques, apparemment à la suite d'un conflit d'intérêt entre prestations légales d'audit des comptes et celles, plus rémunératrices, de conseil auprès d'Enron. L'affaire est à l'origine de la polémique des années 2000 sur les stock-options.

⁴⁶ Le Pacte mondial, ou Global Compact en anglais, est une initiative des Nations unies lancée en 2000 visant à inciter les entreprises du monde entier à adopter une attitude socialement responsable en s'engageant à intégrer et à promouvoir plusieurs principes relatifs aux droits de l'homme, aux normes internationales du travail, et à la lutte contre la corruption. Bien que ciblant essentiellement le monde de l'entreprise, le Pacte mondial encourage également la participation de la société civile, des organisations professionnelles, des gouvernements, des organismes des Nations unies, des universités et de toute autre organisation.

1. On distingue, généralement, 6 modes de prise de décisions collectives :

- ❑ **Domination : Je décide et j'annonce.**
La décision est imposée.
- ❑ **Consultation : Je vous consulte et je décide. (VOTE)**
L'avis est demandé, sans garantir qu'il soit pris en compte dans la décision.
- ❑ **Concertation : Je mets en place une concertation et je décide. (MISE EN PLACE DE COMMISSIONS)**
On associe à la réflexion, mais la décision est prise par une instance ad-hoc.
- ❑ **Participation : Nous décidons ensemble. (CONSENSUS)**
La décision est prise par l'assemblée qui est associée et impliquée dans la décision.
- ❑ **Démultiplication : Vous décidez dans des limites fixées.**
La décision est prise par des structures ad-hoc dans le cadre d'une mission et d'un budget prédéfinis.
- ❑ **Représentation : En tant que membre, je vous laisse décider, après avoir désigné mes représentants.**
Une délégation du pouvoir de décider à ceux qui ont été élus.
- ❑ **Compromis : « Couper la poire en deux ».**
Suppose que l'on renonce à certains intérêts pour obtenir un accord.



Schéma 8 : Principaux modes de prise de décision collective

Entre ces sept modes, la gouvernance privilégie le consensus comme méthode de prise de décision et de mise au point des accords. Le consensus consiste en fait, à rechercher un accord auquel personne ne s'oppose. Il s'agit de façonner progressivement des propositions collectives en tenant compte des points de vue de chacun, par des compromis mesurés successifs, en limant les divergences au profit des similitudes et en pariant sur l'imagination des participants pour trouver de nouvelles propositions qui dépassent des contradictions antérieures.

La méthode du consensus ne procède pas à un vote formel, ce qui évite de faire apparaître les objections et les abstentions. C'est la procédure parfois considérée comme la plus démocratique, car elle évite qu'une majorité n'impose ses décisions à la minorité.

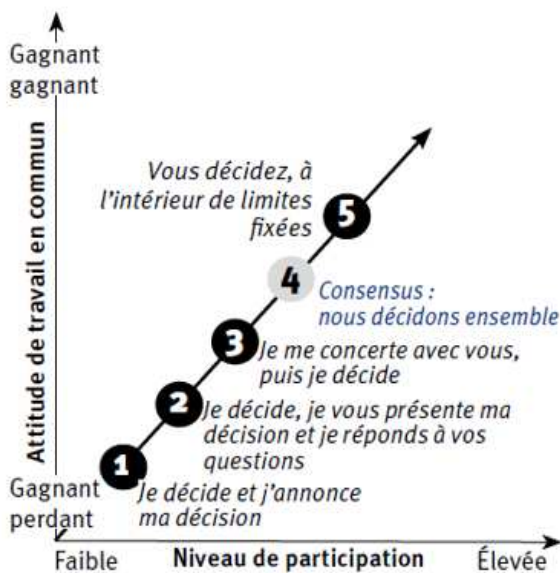
Elle comporte cependant des exigences incontournables : d'une part que les participants soient de bonne foi et soient d'accord sur l'essentiel (notamment sur les valeurs et l'objectif), et d'autre part que chaque avis et chaque proposition soient expliqués et analysés publiquement et que l'on prenne le temps nécessaire au débat.

Or, ces conditions sont bien rarement remplies : le consensus affiché n'en est pas un, et dans le cas où les participants sont dans des positions d'inégalité manifeste (comme lors des négociations entre partenaires sociaux ou entre pays du Nord et pays du Sud), il s'agit d'un pur rapport de force. Cette inégalité peut notamment se manifester par des disparités extrêmes de compétence technique, d'abord sous la forme du nombre d'experts à la disposition de chaque partie.

Néanmoins, malgré cet inconvénient, le consensus reste la forme la plus équilibrée dans la prise de décision collective, car il permet d'aller au-delà de la recherche de compromis, par la prise en compte de l'ensemble des situations, de tous les besoins et de toutes les perspectives. Les accords qui en découlent sont durables et soutenus par les personnes concernées.

Il se distingue du compromis où chacun va faire une concession (« compromission ») sur sa vision pour rejoindre en partie celle de l'autre. Le consensus, en effet, met plutôt en synergie les accords et désaccords qui viennent enrichir la vision des personnes et du groupe.

Nous résumons les caractéristiques du consensus dans le schéma ci-après :



- Le consensus est le fait que chacun fasse évoluer sa pensée et ses idées, pour mettre du sens ensemble et avoir une vision partagée.
- C'est une façon de faire ensemble qui n'est en rapport ni avec la domination, ni avec le compromis.
- Son but consiste non pas à obtenir un accord total (unanimité), mais à développer une compréhension commune et une réelle acceptation de tous pour la proposition de la meilleure décision pour le groupe en entier.
- Il permet, en conséquent, de développer l'intelligence collective à travers une prise de position personnelle au regard de l'intérêt collectif.



Schéma 9 : Caractéristiques du consensus comme mode de prise de décision collective

c. Négation du conflit

Raymond Aron (1969) estime que le conflit porteur d'histoire est inhérent au système démocratique parce que ce dernier autorise la diversité sans gommer pour autant l'inégalité. Les dispositifs de gouvernance jouent un rôle exactement opposé à cette exigence démocratique : ils tendent à éviter le face-à-face avec des organisations constituées et préfèrent le vis-à-vis avec des publics atomisés de clients, d'usagers (ou de riverains pour ce qui concerne l'environnement). Ils relèvent des technologies socioculturelles de production d'adhésion et par là-même de légitimation (ce sont des outils de gestion si l'on préfère), au service des personnes, institutions, organismes et entreprises les plus puissants qui définissent ces politiques.

Selon Jacques Rancière (2005), le conflit entre intérêts ou entre groupes sociaux est nié et le débat politique d'ensemble est vidé de toute substance au profit d'une multitude de débats sectoriels associant des acteurs inégaux mais au plus près du secteur concerné. On assiste donc à une dépolitisation du débat et de la chose publique, en éliminant du débat tout choix contradictoire, toute alternative, et finalement tout débat fondamental.

Dans le passé, la réduction ou l'absence de débat a pu se faire au nom de Dieu dont le roi tenait ses pouvoirs. Cette réduction du débat s'appelle aujourd'hui économie, c'est-à-dire le pouvoir illimité de la richesse et de la propriété. L'économie, ses lois et la mondialisation économique seraient naturelles ; le choix se réduirait à la meilleure façon de s'y adapter.

De l'autre côté, ceux qui s'opposent à ce consensus dominant sont qualifiés de « populistes » ou de « conservateurs » : est populiste celui qui ne reconnaît pas le caractère naturel du pouvoir des élites intellectuelles ou économiques ; et est conservateur celui qui n'accepte pas que la loi du plus fort soit plus moderne que la justice sociale. Dès l'instant où la concurrence marchande devient l'horizon indépassable de toute régulation, la gouvernance apparaît comme le mode minimal de régulation publique ; une régulation souple qui organise un simple encadrement de la concurrence (Martelli, 2008).

d. Survalorisation du court terme

La gouvernance s'accompagne de la promotion de nouvelles valeurs : à la perte de la notion de puissance symbolique et de sacralité de l'Etat et du politique, s'ajoute la perte d'un idéal et d'une projection dans le futur, et donc la survalorisation du présent avec en toile de fond une forte incertitude de l'avenir.

Les nouveaux critères de légitimation sont fondés sur la contrainte de résultats tangibles et immédiats ou à très court terme et non plus sur la promesse d'un avenir optimiste (Rousseau, 2005). Cet aspect semble contradictoire avec la prise en compte des générations futures et du long, voire du très long terme par le développement durable.

Section 2 : Définitions et cadre théorique de la gouvernance

Dans cette deuxième section, nous présenterons et discuterons d'abord quelques définitions de la gouvernance, nous proposerons notre propre essai de définition que nous lui donnons, nous ferons ensuite le point sur ses principaux concepts clés et connexes, avant de résumer en dernier lieu ses différentes approches théoriques.

2.1. Essais de définition de la gouvernance

Pour tenter de définir la gouvernance, nous nous sommes basés sur les définitions qu'utilisent certaines institutions internationales dans leur opérationnalisation de la gouvernance, ainsi que sur des ouvrages de référence (notamment les dictionnaires disciplinaires).

a. Définitions de quelques institutions internationales

Pour commencer, nous souhaitons rappeler que la gouvernance a été promue par la Banque mondiale dès 1989, selon l'expression de « bonne gouvernance », pour adapter les structures de l'Etat aux exigences du libéralisme économique, dans le contexte des plans d'ajustement structurel.

La Banque Mondiale offre une définition large de ce concept : « *Nous définissons la gouvernance comme étant l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous.* ». Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à élaborer et à appliquer d'une façon efficace les politiques saines, et le respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions régissant les interactions économiques et sociales entre eux.

Cette définition est intéressante en ce sens qu'elle lie l'exercice du pouvoir à la recherche du bien commun. Cette idée de l'intérêt général et du bien commun, est donc dans ce cadre, au cœur de la définition de la gouvernance. Aussi, **la Banque Mondiale** définit la gouvernance comme étant « *la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement* ». La gouvernance concerne donc le fonctionnement des pouvoirs publics et plus spécialement de l'Etat.

Une autre posture consiste à contester le terrain à la Banque Mondiale, en investissant un autre contenu dans le concept de gouvernance. Ce sera notamment la démarche de ceux qui proposent la notion de « gouvernance démocratique » et de « gouvernance légitime ». La première phase de ce réinvestissement est d'élargir le champ couvert par la notion de gouvernance.

Le rapport du **Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI)** indique d'emblée : *« une définition large de la gouvernance désigne l'ensemble des techniques de gestion efficace et transparente des ressources humaines, économiques et environnementales. La gouvernance serait la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines. ».*

La gouvernance ne concerne pas seulement le domaine du fonctionnement de l'Etat mais la façon dont la société se gère elle-même, notamment sa relation avec l'Etat. Reprenant l'idée de Marie-Claude Smouts, le HCCI précise que :

- La gouvernance n'est ni un système de règles ni une activité, mais un processus.
- La gouvernance n'est pas fondée sur la domination, mais sur l'accommodement des intérêts.
- La gouvernance implique à la fois des acteurs privés et des acteurs publics.
- La gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues.

La seconde phase est de proposer un contenu nouveau, capable de refléter ce changement de posture analytique. Le HCCI définit ainsi : *« une gouvernance démocratique doit contribuer à promouvoir, parallèlement et de façon indissociable, le processus démocratique et la lutte contre la pauvreté et les inégalités, en vue de créer les conditions d'un développement économique et social durable dans tous les Etats. Cet objectif vise à garantir l'accès de tous les êtres humains aux droits fondamentaux ».*

La « gouvernance légitime » est une variante, plus ouverte, de la gouvernance démocratique. Allant jusqu'au bout de l'idée que la légalité ne suffit pas à fonder la gouvernance, cette approche place « la légitimité » au centre des préoccupations. On peut dire qu'une situation est légitime lorsqu'elle est acceptée par ceux qui en subissent les conséquences. La loi ne suffit pas à produire cette légitimité ; et même le respect formel de la démocratie (les élections) ne garantit pas la légitimité de la loi. Il faut donc revenir à des fondements du « vivre ensemble ».

Le réseau « Gouvernance en Afrique » lui donne la définition suivante : *« Nous définissons la gouvernance légitime comme l'art de gérer les affaires publiques et d'exercer les pouvoirs y afférant au service du bien commun avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs. Les valeurs fondamentales sur lesquelles s'appuie cette vision des questions de gouvernance sont : l'équité comme principe guidant de l'action publique et le respect de l'autre comme modalité de mise en relation entre les acteurs de l'espace public »*. Si le mode de gouvernance ne peut pas se définir comme un ensemble de règles, mais comme un processus ; l'exercice de la gouvernance et sa fonction, consistent à produire des règles (juridiques ou non) et de créer des régulations publiques dans la société.

La Commission européenne, quant à elle, offre une définition adaptée au contexte du développement européen, mais qui offre selon nous, un certain potentiel de généralisation de son utilisation. Ainsi, pour cette institution : *« la notion de gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence »*.

Un peu plus précise, cette définition présente des éléments qui deviendront centraux pour bon nombre d'auteurs ; soient les notions de règles, de processus et de comportements. De plus, la notion de participation est bien présente dans cette définition et est mise en relation avec celle de responsabilisation. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un élément clé des politiques et des réformes en faveur de la réduction de la pauvreté, de la démocratisation et de la sécurité mondiale.

L'Organisation des Nations Unies (ONU), par le biais du **Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)**, donne aussi une définition de la gouvernance, susceptible de rejoindre des réalités internationales en cours. Pour cet organe onusien, *« Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions, through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences »*⁴⁷.

⁴⁷ Traduction en français : La gouvernance est l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions complexes par le biais desquels les citoyens et les parties prenantes articulent leurs intérêts, aplanissent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi.

Cette définition réfère aussi aux procédures et évoque les règles légales encadrant cette démarche, tout en référant à cette même logique de participation et de responsabilisation. Or, elle ajoute à la notion de participation, la dimension de la gestion des différends au moyen d'une certaine médiation. La gouvernance englobe, mais aussi transcende, le gouvernement ; elle s'applique à tous les acteurs concernés, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile.

Selon le **Fond Monétaire International (FMI)**, la gouvernance est une notion vaste qui couvre tous les aspects de la conduite des affaires publiques, y compris les politiques économiques et le cadre réglementaire.

L'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) propose, à son tour, une définition qui englobe des notions différentes venant mettre l'accent sur certaines composantes de la gouvernance. Selon cette agence, « *la gouvernance englobe les valeurs, les règles, les institutions et les processus grâce auxquels des particuliers et des organisations tentent d'atteindre des objectifs communs, de prendre des décisions, d'instaurer l'autorité et la légitimité et d'exercer des pouvoirs* ». La notion de valeurs est ici intégrée aux règles et processus, et les notions de légitimité et d'autorité sont associées à celle d'exercice du pouvoir.

Bien entendu, ces définitions ont toutes une finalité d'application ou d'évaluation dans le cadre de projets concrets étant mis en œuvre ou devant être mis en œuvre au sein des différentes sociétés d'appartenance (celles-ci étant variables selon les organismes).

Pour plusieurs organisations telles que **l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)**, s'ajoute la notion de « bonne gouvernance » qui renvoie plutôt à une prescription normative. Les organisations internationales utilisent celle-ci pour adopter des mesures d'intervention et de financement auprès des pays se conformant aux critères s'y référant⁴⁸. La « bonne gouvernance » inclut souvent les critères suivants : présence d'un Etat de droit, absence de corruption, équité, responsabilité, imputabilité, efficacité, transparence et participation.

Cela induit nécessairement un angle d'approche un peu différent d'une démarche simplement analytique. Les ouvrages de référence viennent en ce sens compléter cette démarche.

⁴⁸ Comme nous l'avons déjà expliqué précédemment.

b. Définitions de quelques ouvrages de référence

Dans son ouvrage de référence pour les sciences économiques, **Alain Beitone** définit le concept de gouvernance en reprenant la définition d'un commissaire européen : « *Selon P. Lamy, la gouvernance est l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées* ». Selon cette définition, la gouvernance est un processus actif qui se concrétise par des actions multi-joueurs orientant des décisions et ultimement des actions.

Guy Hermet, dans son ouvrage de référence pour la science politique ajoute au concept de gouvernance les notions d'actions formelles et informelles qui doivent être considérées comme partie intégrante de la gouvernance qui, pour lui « *désigne l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent notamment l'action politique réelle* ».

Du côté de la géopolitique, **Moreau Defarges** offre une approche qui définit ce concept notamment par le contexte qui l'a vu naître. Selon lui, « *la gouvernance, comme la globalisation et la mondialisation, est une notion des années 1990. Cette notion de gouvernance marque l'émergence de nouveaux modes d'administration des sociétés et des relations internationales. La gouvernance implique des négociations permanentes, sur un pied d'égalité, entre les grands acteurs du système : Etats, organisations, entreprises [...]. Avec la gouvernance, le champ social devient un terrain de jeu. Le pouvoir ou l'autorité - au lieu de dicter d'en haut ses priorités - se contente de réguler, d'arbitrer. Le but de la collectivité ou de la société n'est plus quelque grand dessein transcendant, mais le libre épanouissement des activités de tous* ».

La logique d'une répartition horizontale du pouvoir est au cœur de la définition de la gouvernance de cet auteur. Cette logique horizontale fait aussi écho chez **Patrick Le Galès**, pour qui la gouvernance des années 1990 fait référence à un « *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* ». Cette vision horizontale de la gouvernance n'en est par ailleurs pas une des plus récentes. En 1961, Robert Dahl, tendait à démontrer la pertinence d'une analyse sur le terrain étudiant les processus décisionnels incluant de nombreux acteurs influents d'une communauté américaine.

La définition de Moreau Defarges citée précédemment rejoint, également en partie, celle de **l'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance** selon lequel *« la gouvernance concerne essentiellement les modes d'organisation et de régulation du « vivre ensemble » des sociétés, du niveau local au niveau mondial, et la production de règles du jeu communes [...] . Elles seront d'autant plus légitimes que, loin d'être imposées « d'en haut », elles résulteront d'un processus d'élaboration collective, guidé par la recherche de réponses aux défis communs, conformément à des valeurs explicitées et partagées »*. Le « vivre ensemble » régulé par des règles communes, semble ici nécessiter cette répartition plus horizontale du pouvoir, de façon à assurer la légitimité des dépositaires de ces mêmes pouvoirs.

Le Dictionnaire des relations internationales de Smouts et al., offre aussi une définition plus étendue de la gouvernance. Pour ces auteurs, la gouvernance *« décrit un modèle d'action publique par interactions des acteurs privés et publics au-delà des appartenances territoriales. Dans cette problématique, la gouvernance possède quatre propriétés définissantes :*

- *Elle n'est pas un système de règles ni une activité, mais un processus.*
- *Elle n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues.*
- *Elle n'est pas fondée sur la domination, mais sur l'accommodement des intérêts.*
- *Elle implique à la fois des acteurs privés et des acteurs publics. »*

Rejoignant la définition du HCCI, la gouvernance se résume ici en quatre caractéristiques : processus, interactions (continues), accommodement et public/privé.

Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud définissent la gouvernance comme *« l'ensemble des règles et des processus collectifs formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir »*.

Dans le chapitre introductif de l'ouvrage collectif « Governance without Government », **Rosenau et Czempiel** définissent la gouvernance comme étant « *un ensemble de mécanismes de régulation dans une sphère d'activité, qui fonctionnent même s'ils n'émanent pas d'une autorité officielle* »⁴⁹.

Cette affirmation traduit l'idée que les gouvernements, en tant qu'organes institutionnels hiérarchisés n'ont plus le monopole des mécanismes de contrôle et de gestion des affaires publiques. Désormais, la gouvernance doit impliquer une large responsabilisation des ONG, des entreprises privées et des partenaires sociaux. Elle exclut, de ce fait, toute synonymie ou toute similitude avec « le gouvernement »⁵⁰. La notion de « gouvernance » est plus large et s'applique à des acteurs différents qui ont comme objectifs la régulation politique, économique et sociale au niveau national et international.

James Rosenau l'explique assez clairement quand il affirme que « *gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement. Les deux notions se réfèrent à des comportements exprimant une volonté, à des activités guidées par un but et à des systèmes de règles. Mais l'idée de gouvernement implique une autorité officielle, dotée de capacités de police garantissant la bonne exécution de la politique adoptée. La gouvernance, elle, couvre des activités sous-tendues par des objectifs communs ; ces objectifs peuvent s'inscrire ou non dans des mécanismes légaux ou formels de responsabilité, ils ne requièrent pas nécessairement des pouvoirs de police pour surmonter les méfiances et obtenir l'application de la norme.*

En d'autres mots, la gouvernance est un phénomène plus large que le gouvernement. Elle inclut les mécanismes gouvernementaux, dans le sens strict du terme, mais elle s'étend à des dispositifs informels, non gouvernementaux, par lesquels, au sein de ce cadre, individus et organisations poursuivent leurs propres intérêts. La gouvernance est donc un système de règles reposant tant sur le jeu des relations interpersonnelles que sur des lois et des sanctions explicites [...] »⁵¹.

⁴⁹ J. Rosenau et E.O. Czempiel, « Governance without Government : order and change in world politics », Cambridge University Press, 1992, page 5, cité par Marie-Claude Smouts dans « du bon usage de la gouvernance en relations internationales », Revue Internationale des Sciences Sociales (RISS), n° 155, « La gouvernance », Mars 1998, page 85.

⁵⁰ Nous allons expliquer la différence entre « gouvernement » et « gouvernance », dans le point suivant.

⁵¹ Cité par Philippe M. Defarges, « La gouvernance », Paris, Collections Que sais-je, PUF 2003.

c. Notre essai de définition de la gouvernance

A la lumière de l'étude de ces définitions variées, nous présentons dans ce qui suit notre propre essai de définition que nous donnons à la gouvernance. Nous incluons donc dans cet essai, tous les éléments clés qui doivent être présents dans une définition fonctionnelle de la gouvernance, d'un point de vue analytique. Ainsi, nous proposons de définir la gouvernance comme étant :

Un processus systémique (à la fois institutionnel et individuel) qui consiste, dans le cadre d'un système de valeurs accepté par tous, à partager le pouvoir (c'est-à-dire la prise de décision) avec les acteurs concernés, en communiquant avec eux de manière transparente (partage d'information et reddition des comptes), en prenant en considération leur culture (aussi bien nationale qu'organisationnelle) et en régulant leurs interactions afin d'atteindre l'efficacité, l'efficience et la performance nécessaires à la réalisation des résultats qui répondent à leurs besoins et assurent, par conséquent, leur bien-être social⁵².

A partir de là, nous estimons que la gouvernance comporte les huit composantes clés suivantes :

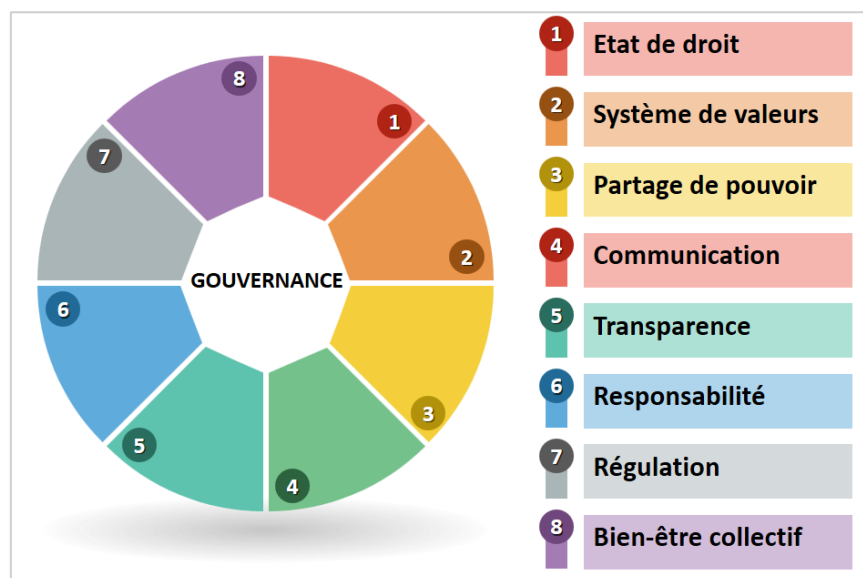


Schéma 10 : Huit composantes clés de la gouvernance

⁵² En collaboration avec notre Directeur de thèse, Professeur Mohammed GUEDIRA, PES, Directeur de « l'Observatoire Scientifique des Etudes sur la Gouvernance et le Management » et Responsable du Master « Gouvernance, Gestion des Ressources Humaines et Ingénierie des Compétences » et de l'Equipe de recherche « Management, Environnement, Education et Responsabilité Sociétale des Organisations » à la Faculté des Sciences de l'Education, Université Mohammed V de Rabat.

En s'inspirant de la réflexion de Turgot⁵³ qui disait à Louis XVI, en 1775 déjà : « *Sire, il convient de réformer l'Etat, pour préserver le Royaume* », **notre approche de la gouvernance se fixe comme point de départ : l'Etat de droit**, sans lequel on ne pourra jamais parler de gouvernance. Cette dernière requiert, en effet, l'existence de cadres juridiques équitables qui soient mis en oeuvre de manière impartiale et incorruptible. Elle exige aussi une protection complète des droits de l'homme, et en particulier de ceux des minorités.

Vient ensuite un pilier essentiel de la gouvernance, celui de la volonté et de la conviction de la nécessité de partager le pouvoir, notamment à travers la participation des femmes et des hommes dans la prise des décisions qui les concernent. Cette implication peut être directe ou peut s'exercer par le biais d'institutions ou de représentants légitimes. Il convient de souligner que la démocratie représentative ne signifie pas nécessairement que les préoccupations des catégories les plus défavorisées sont prises en considération dans les processus décisionnels. Par conséquent, la participation doit être informée et organisée. Il faut donc d'une part que la liberté d'association et d'expression soit respectée, et d'autre part qu'il existe une société civile organisée.

Enfin, une fois une volonté de partager le pouvoir s'installe, **il faudra se demander comment le partager et par conséquent chercher les meilleurs moyens pour prendre les décisions collectives**. D'où, des conditions très importantes s'imposent dans cette étape. Ces conditions se rapportent, en effet, à **la probité**⁵⁴ **et la compétence** qui sont des concepts très englobants recherchés chez les personnes ayant un pouvoir décisionnel, mais aussi à **l'agilité et la proactivité**, dans le sens où il faudra prendre les décisions nécessaires dans des délais raisonnables.

Néanmoins, ces notions d'agilité et de proactivité posent une problématique cruciale et centrale dans le débat sur la gouvernance. Il s'agit de trouver l'équilibre entre la proactivité dans la prise de décision (surtout dans les situations de crise où parfois les procédures bloquent la proactivité), et l'exigence de respecter les procédures et les règlements, en ouvrant le débat sur la manière de rendre le fonctionnement souple et flexible tout en respectant ce concept de gouvernance. Autrement dit, cette dernière ne doit pas constituer un frein à la prise de décision.

⁵³ Anne Robert Jacques Turgot est un nom bien connu des Français parce qu'il a été ministre de Louis XVI au poste stratégique de Contrôleur des finances.

⁵⁴ Intégrité, honnêteté et droiture.

Et là encore, cette problématique nous renvoie au principe global de la gouvernance que le philosophe américain Henry David Thoreau résume en disant que « *le gouvernement le meilleur est celui qui gouverne le moins* ». Or, gouverner le moins, nécessite beaucoup d'intelligence, de vivacité, de dextérité et beaucoup d'autres compétences techniques et transversales de la part des gouvernants, mais aussi beaucoup de citoyenneté et de valeurs de la part des gouvernés.

D'où le poids très important du **système de valeurs**, de la **cognition**⁵⁵ de l'Homme, de sa **splendeur** et de sa **complexité**, dans ce concept de gouvernance qui constitue finalement **un état d'esprit et un désir partagé de faire et de décider autrement, pour mieux faire et vivre ensemble**⁵⁶.

2.2. Concepts clés et connexes de la gouvernance

Il existe plusieurs conceptions erronées de la gouvernance. Différents concepts connexes sont actuellement utilisés comme synonymes ou solutions de rechange à ce terme⁵⁷. Or, ce dernier est un concept à part, comme nous venons de le voir dans notre essai de définition, et comporte deux concepts-clés. C'est la clarification que nous souhaitons apporter dans le présent point.

a. Gouvernabilité et Gouvernamentalité, concepts clés de la gouvernance

Nul ne peut nier l'importance de la philosophie dans la pensée, la réflexion, la compréhension, l'apprentissage et l'activité cognitive en général. Comme le disait le philosophe français Vladimir Jankélévitch : « *On peut vivre sans philosophie, mais pas si bien !* ». Gilles Deleuze⁵⁸, à son tour, partage cette vision en disant que « *la philosophie empêche la bêtise d'être aussi grande qu'elle soit s'il n'y a avait pas de philosophie. C'est sa splendeur* ».

Animés par cette conviction que la philosophie constitue la culture de l'esprit et qu'il n'y a pas de processus ni d'âme sans philosophie, nous insistons à dépasser l'aspect gestionnaire dans la définition de la gouvernance, pour aller vers les aspects profonds dans son analyse, qui sont les aspects **philosophique, cognitif et psychologique** de ce concept et ce, à travers ses deux concepts clés, à savoir la gouvernabilité et la gouvernamentalité.

⁵⁵ Nous y reviendrons dans le point suivant, lorsqu'on parlera des concepts clés de la gouvernance, à savoir la gouvernabilité et la gouvernamentalité.

⁵⁶ Et non pas des recettes à appliquer.

⁵⁷ Comme le montrent d'ailleurs, nos résultats de la recherche.

⁵⁸ Philosophe français aussi.

Nous souhaitons, d'abord, rappeler que la gouvernance est ce mouvement de décentrement de la réflexion, de la prise de décision et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs impliqués dans la décision et la co-construction des projets. Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples et éthiques, fondés sur un partenariat ouvert et éclairé entre différents acteurs et parties prenantes.

L'objectif est d'aider les sociétés à repenser un mode de gestion qui correspond le mieux à leurs défis. Il s'agit donc, à la fois, de l'art et la technique de gouverner (gouvernementalité), et d'être gouverné (gouvernabilité). C'est le philosophe français Michel Foucault qui a le premier mis en valeur cette opposition entre ces deux concepts majeurs que sont la gouvernabilité et la gouvernabilité. Pour lui, la gouvernabilité désigne « *la capacité du peuple à accepter d'être gouverné* », alors que la gouvernabilité, néologisme qu'il a créé, désigne l'ensemble des tactiques de souveraineté dont dispose le gouvernement pour diriger la population.

– Gouvernabilité ou prédisposition mentale et cognitive à la gouvernance

La gouvernabilité correspond à une façon nouvelle de poser la question de la gouvernance ; la question traditionnelle étant de savoir ce qu'est la gouvernance, ou comment gouverner. Or, avec le concept de gouvernabilité, c'est la possibilité même de la gouvernance qui est en cause. Ce concept met l'accent sur la spécificité des situations et sur la probabilité, face à ces situations spécifiques, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables. Certaines situations sont intrinsèquement ou politiquement gérables, alors que d'autres ne le sont pas, ou ne peuvent l'être qu'au prix de difficultés et d'efforts considérables. Par rapport au thème de la gouvernance, ce qui est important c'est que le concept de gouvernabilité remet finalement en cause l'idée même « d'outil universel » ou de « boîte à outils » appropriée à toutes les situations.

Dans certains cas de « basse gouvernabilité » (problèmes non structurés ou sans solutions praticables, pluralité anarchique d'acteurs opposés, capacité de blocage d'un acteur majeur, faiblesse structurelle des institutions, absence de projet mobilisateur, manque de consensus, etc.), les gains à attendre des procédures plus ouvertes de gouvernance, sont mineurs. Et puis, surtout, les styles de gouvernement et donc les processus à mettre en place, seront très différents selon la nature des problèmes en jeu et les contextes institutionnels. C'est ce qui a été formalisé, dans le domaine de l'environnement, en opposant de manière radicale, la prise de décision en « univers stabilisé » et en « univers controversé ».

L'immense mérite du concept de gouvernabilité est finalement de rappeler en permanence que les processus de gouvernement ne sont pas dissociables des contextes structurels dans lesquels ils se déroulent. Ce que l'idée de « boîte à outils universelle » conduit parfois à oublier. En d'autres termes : partant du concept de la gouvernabilité, si dans une organisation ou dans un Etat en général, les gens ne sont pas **prédisposés mentalement et cognitivement** à la gouvernance, on ne pourra jamais instaurer cette dernière.

– Gouvernementalité ou orientation du schéma mental

Dans l'étude du pouvoir et de ses mécanismes, la gouvernementalité met l'accent sur le fait de gouverner la conduite des personnes par le biais des moyens positifs que par le pouvoir souverain de formuler la loi. Contrairement à une forme de pouvoir disciplinaire, la gouvernementalité est généralement associée à la participation volontaire de celui qui est gouverné. Elle apparaît avec la naissance de l'Etat moderne et le développement de l'administration.

La gouvernementalité conçoit le gouvernement comme l'exercice d'un pouvoir politique organisé par une nation ou un Etat. Elle étend cette définition pour y inclure le consentement actif des individus qui participent à leur propre gouvernance, et suggère que l'Etat ne peut parvenir à ses fins lorsqu'il entreprend des actions, seul. Dans le cours prononcé au Collège de France (*Sécurité, territoire, population*), Michel Foucault forgea le néologisme « gouvernementalité » en 1978, à partir des termes « gouvernement » et « rationalité ».

Dans ce sens, « gouvernement » réfère à une activité destinée à modeler, guider ou influencer la conduite des personnes. Le sens du mot « conduite » dépasse quant à lui l'idée d'une direction imposée ; il renvoie aussi à la manière dont un individu se conduit lorsqu'il est guidé par un sentiment d'autorégulation. La « rationalité », en tant que forme de pensée qui s'efforce d'être systématique et claire sur la manière dont les choses se passent ou devraient se passer, suggère enfin qu'avant de pouvoir contrôler ou diriger une personne ou une chose, il faut pourvoir la définir.

L'Etat, par conséquent, va concevoir des systèmes permettant de définir les populations, c'est-à-dire de les rendre connues et mesurables, afin de déterminer les mécanismes qui permettent leur régulation. Il s'agit, en effet, d'un certain type de contrôle de l'Etat sur les populations, un certain mode d'exercice du pouvoir où gouverner c'est « *avoir à l'égard des habitants, des richesses, de la conduite de tous et de chacun, une forme de surveillance, de contrôle non moins attentive que celle du père de famille sur la maisonnée et ses biens*⁵⁹ ».

Son but est de « disposer des hommes et des choses » et de gérer leurs relations de façon à les conduire à des objectifs acceptables pour tous. Il doit de fait servir des buts s'articulant autour de la protection et du bien-être social et moral des populations, par le biais de toute une panoplie de politiques sociales et éducatives (l'Ecole notamment), à travers lesquelles il essaiera d'inculquer certaines normes de travail et de la vie sociale.

Quand ces normes et valeurs seront intériorisées par les habitants, l'Etat n'aura plus besoin d'utiliser la force pour exercer sa souveraineté sur son territoire. Le gouvernement implique donc des procédés subtils de domination, qui passent d'abord par la connaissance des sociétés, comme nous venons de le dire plus haut, afin de susciter leur confiance et les convaincre plutôt que les contraindre.

Pour être plus simples, nous dirons que si la gouvernabilité désigne la prédisposition des personnes à être gouvernées, la gouvernementalité quant à elle, consiste à **orienter un petit peu le schéma mental** de ces personnes pour pouvoir appliquer la gouvernance, notamment à travers, entre autres, la notion de partage du pouvoir, comme nous venons de l'expliquer. De ce fait, à travers ce concept, Foucault a eu un rôle majeur dans le déplacement des théorisations de l'Etat, en s'écartant des débats sur sa nature et sa légitimité et en privilégiant la réflexion sur ses pratiques, c'est-à-dire sur l'Etat « au concret ». Enfin, nous schématisons ces deux concepts clés de la gouvernance, comme suit :



Schéma 11 : Concepts clés de la gouvernance

⁵⁹ Michel Foucault, "La gouvernementalité", Dits et écrits, 1954-1988, Volume 3, page 642.

Avant de passer aux concepts connexes à la gouvernance, nous souhaitons mettre le point sur un autre aspect psychologique de ce concept, que nous estimons très important à prendre en considération, à savoir « **le syndrome de la Diplomite** » et « **l'arrogance** » qu'il génère.

Ce syndrome consiste en cette conviction que si une personne obtient un grand diplôme, elle sera automatiquement capable d'implanter la gouvernance. Or, c'est totalement faux : on ne forme pas des leaders convaincus de la gouvernance ; c'est plutôt **une question de mentalité, de valeurs et d'éducation** qu'il incombe à l'Etat d'inculquer chez les citoyens dès leur enfance.

D'ailleurs, cette question d'arrogance est très importante dans le sens où elle constitue un véritable danger pour la gouvernance, car comme l'a bien dit Serge Zeller « *une gouvernance qui joue d'arrogance gagne en déchéance* ». Ce qui veut dire que lorsqu'on a des responsables arrogants au sein de nos organisations, la gouvernance n'y aura pas sa place. Et par conséquent, on aura beau instaurer toutes les composantes de la gouvernance que nous avons citées plus haut ; sans un **système de valeurs bien** défini et partagé, on n'arrivera jamais à gouverner.

b. Principaux concepts connexes à la gouvernance

Une deuxième approche pour comprendre encore mieux le concept de gouvernance, consiste à le différencier de ces concepts connexes. Dans ce qui suit, nous présentons quatre principaux concepts connexes à la gouvernance, souvent confondus, à savoir le gouvernement, la gestion, le management et le développement durable.

– Gouvernement et gouvernance

Le gouvernement est un groupe de personnes qui dirigent un pays. En d'autres termes, on peut dire qu'un gouvernement est le corps de représentants qui régit et contrôle l'Etat à un moment donné. C'est le moyen par lequel le pouvoir de l'Etat est exercé.

D'une manière générale, la notion de gouvernement recouvre trois dimensions, qui sont :

- **La gouverne politique au sens propre** : il s'agit de l'action de gouverner ou de diriger politiquement un pays, qui s'appuie sur l'art de gouverner ou ce qu'on appelle en anglais le « statecraft ». Ce dernier est entendu comme l'ensemble des habiletés politiques et administratives, ainsi que des pratiques juridiques et coutumières qui permettent de faire fonctionner l'Etat, ses organes et ses institutions.

- **Le régime politique :** c'est-à-dire l'organisation des pouvoirs et leur exercice au sein d'une entité politique donnée. La nature du régime politique renvoie à deux réalités distinctes. Celle que représentent les valeurs de base inscrites dans un document fondateur, d'où les gouvernants tirent leur légitimité (forme institutionnelle du pouvoir : gouvernement républicain, monarchique, etc.), et celle relative à l'interprétation que ces gouvernants font de ce texte fondateur, dans leurs pratiques de tous les jours (pratiques découlant de la forme institutionnelle choisie : gouvernement démocratique, autoritaire, etc.).
- **Les organes de l'Etat :** qui assurent la direction du pays, à savoir le pouvoir législatif (pour l'adoption des lois), exécutif (pour exécuter les lois adoptées), et judiciaire (pour faire respecter les lois).

Le gouvernement a de particulier que son pouvoir est établi par la loi. Cette dernière est valide dès lors qu'elle a été portée ou proposée par une autorité compétente qui l'a fait adopter dans les formes établies par la constitution. En ce sens, la légitimité et la légalité sont des attributs essentiels d'une loi. Privée de légitimité, elle devient un ordre, un diktat ou un commandement. Privée de légalité, elle devient un simple vœu, un souhait ou une optation.

En d'autres termes, la légalité sans légitimité caractérise la décision ou la loi issue d'un pouvoir autoritaire, autocratique ou dictatorial, tandis qu'une légitimité sans légalité caractérise la décision que n'accompagne aucun mécanisme universel, coercitif et objectif de sanction. Aussi, la légitimité se déploie sur deux versants qui sont respectivement la légitimité ex ante (en amont) et la légitimité ex post (en aval).

La légitimité ex ante est présumée en démocratie, c'est-à-dire que, là où le gouvernement est issu d'élections libres, il bénéficie d'une présomption favorable pour agir comme il le fait.

Symétriquement, la légitimité ex post repose quant à elle sur la publicité des débats entourant l'adoption d'une loi ou d'une prise de décision, de même que sur l'efficacité de cette loi ou de cette décision eu égard aux objectifs visés. La publicité est déterminante, puisque c'est elle qui fonde la validité de l'aphorisme selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. L'idée ici est que, pour être valide, la loi doit avoir été adoptée publiquement et non pas clandestinement, que ce soit dans l'opacité, la méprise ou par tromperie. De plus, la loi ou la décision doit être adaptée ou appropriée aux circonstances faute de quoi, ici encore, sa légitimité pourrait être remise en cause.

Si la science politique nous a appris à assimiler le rapport entre le citoyen et son gouvernement à une relation de nature contractuelle entre un mandant et son mandataire, cette métaphore permet de prendre acte du fait que là où le mandataire a été dûment et démocratiquement élu, le citoyen ne devrait pas être fondé à contester son gouvernement tant et aussi longtemps que celui-ci opèrerait dans la légitimité et la légalité. Mieux encore, il devrait exercer à son endroit un devoir d'obéissance.

Or, cette inférence est désormais questionnée. C'est-à-dire que le devoir d'obéissance des citoyens face à leur gouvernement est désormais de plus en plus souvent remis en cause, comme le montrent avec éloquence les turbulences sociales qui ont marqué la conjoncture politique ces dernières années.

D'ailleurs, la question se pose de savoir si le recours de plus en plus fréquent à la gouvernance, à travers le statut de l'entente ou de l'accord qui en découle, ne serait pas une manière de contourner l'affaiblissement de l'obligation d'obéir des citoyens qui font de moins en moins confiance aux pouvoirs politiques en place, surtout quand ces derniers sont issus d'élections fortement contestées ou contrastées. Rappelons que la notion de gouvernance renvoie à celle de consensus dans la prise de décision.

Le gouvernement doit, en effet, être capable de produire des politiques publiques, des programmes et des projets partagés qui répondent aux attentes et aux préoccupations de la majorité des acteurs engagés (secteur privé, réseaux associatifs, citoyens en général).

Enfin, on peut résumer cette relation entre le gouvernement et la gouvernance, comme suit :

- Le gouvernement peut être considéré comme l'un des acteurs de la gouvernance.
- La gouvernance est ce que le gouvernement fait.
- La gouvernance est l'exercice physique de la politique, tandis que le gouvernement est l'organe par lequel cela est fait.

– Gestion et gouvernance

La gestion, quant à elle, désigne la façon d'organiser et de piloter une organisation, afin d'en assurer la rentabilité maximale. Cela passe notamment par toute une batterie d'outils qui aident à connaître la santé réelle de l'organisation et à prendre des décisions.

Une première définition stipule que la nature même de la gestion est de s'assurer que les ressources d'une organisation sont utilisées de façon optimale (c'est-à-dire qu'elles sont bien utilisées), et à de bonnes fins. Pour s'assurer de l'atteinte de ces objectifs, on considère trois facteurs clés en gestion :

- **L'efficacité** : comment atteindre au mieux les objectifs de l'organisation.
- **L'efficience** (ou l'économie) : comment obtenir les ressources aux moindres coûts, à travers le choix stratégique de la meilleure alternative pour l'organisation, et l'analyse du rapport coût/avantage avant d'investir et de dépenser.
- **La performance** (ou le rendement) : comment exploiter les ressources de la façon la plus adéquate pour atteindre le plein rendement.

L'idéal est d'atteindre et de réaliser les objectifs de l'organisation (efficacité), en utilisant les ressources de la façon la plus optimale (efficience) et la plus adéquate (performance). D'où une deuxième définition qui peut être donnée à la gestion, en l'assimilant à un processus par lequel on planifie, organise, dirige et contrôle les ressources d'une organisation afin d'atteindre les buts visés. En effet, la gestion suit un processus appelé PODC (planification, organisation, direction, contrôle) et concerne les ressources humaines, financières et matérielles, ainsi que l'organisation des services et activités. Ce processus comporte les phases suivantes :

- **Phase de planification** : c'est un processus systématique et continu de préparation de l'avenir. Il s'agit d'une réflexion sur le « quoi faire » et le « comment faire », en décidant des objectifs et choisissant les personnes qui vont contribuer à leur atteinte.
- **Phase d'organisation** : consiste à faire la répartition fonctionnelle et équitable des tâches individuelles ainsi que le regroupement des activités selon un arrangement ordonné, afin de s'assurer qu'il existe des relations harmonieuses entre les individus et les groupes de travail (la conception d'une organisation efficace nécessite la mise en place d'une structure bien étudiée).
- **Phase de direction** : vise à influencer positivement les membres d'une équipe de travail afin de s'assurer que les buts visés seront réalisés. Cette phase impose au gestionnaire d'avoir des compétences interpersonnelles, notamment la bonne communication avec tous ceux qui œuvrent à l'atteinte des objectifs de l'organisation.

- **Phase de contrôle** : permet d'évaluer les progrès réalisés afin de les comparer aux objectifs, aux plans établis et de remédier, éventuellement, aux situations défavorables de façon à ce que les résultats correspondent aux plans. Des écarts négatifs ou positifs, entre le prévu et le réalisé, peuvent être dégagés. Il s'agira alors de les communiquer aux responsables concernés pour qu'une action correctrice soit entreprise.

Par rapport au concept de gouvernance qui, rappelons-le, réfère grosso modo à la répartition des pouvoirs entre les différents acteurs d'une organisation, la gestion semble être plus concrète puisqu'elle s'intéresse au quotidien de la structure. C'est dans les années 90 que le concept de gouvernance a été étendu à la gestion des organisations, dans une perspective de saine gestion et de recherche d'efficacité. En effet, dans une organisation, la relation entre sa gouvernance et sa gestion est que les principes d'une gouvernance saine se traduisent automatiquement dans un modèle de gestion.

En ce qui a trait spécifiquement aux structures et modes de gestion, il ressort que les bonnes pratiques de gouvernance privilégient des modèles organisationnels où le pouvoir est de type horizontal plutôt que vertical. Ces bonnes pratiques tentent d'éviter les modèles de gestion hiérarchiques et favorisent des styles de gestion respectant la dimension humaine et le désir de transformation des rapports sociaux. Les chercheurs sur la gouvernance démocratique identifient quatre modèles de gestion, dans le cas d'une entreprise par exemple :

- **Modèle de gestion hiérarchique** : il s'agit du modèle de gestion traditionnel qui concentre les pouvoirs et les responsabilités aux mains de la direction/coordination et du conseil d'administration.
- **Modèle de gestion participative** : vise une gestion démocratique, un partage des pouvoirs et une transformation des rapports sociaux, afin qu'ils soient égalitaires et respectueux des contributions de toutes les personnes.
- **Modèle de cogestion** : consiste en une gestion partageant le pouvoir, la prise de décisions et les responsabilités entre l'équipe de travail et le conseil d'administration. S'il y a présence d'une coordination, elle est incluse au sein de l'équipe. Le conseil d'administration a le rôle de représenter les membres de l'organisation.
- **Modèle de gestion en collectif ou l'autogestion** : c'est une structure non hiérarchique qui favorise une participation égalitaire de tous les membres.

En gouvernance, rappelons que la question de la démocratie est au cœur des préoccupations, et le souci d'établir des relations de collaboration est souvent mis de l'avant au sein des organisations et ce, afin de choisir le modèle de gestion qui précise le mieux les rôles et les contributions de chacun au sein de la structure (qui fait quoi ? qui doit être informé ? qui doit être consulté ? qui décide de quoi ? à qui rendre compte ?).

– Management et gouvernance

Un grand débat existe, entre les français et les anglais, sur l'origine du terme « management ». Pour les français, ce terme provient de l'Italien « Maneggiare » (manier, diriger, manœuvrer), issu du latin « Manus » (la main) et du verbe « Ménager » qui signifiait au 16^e siècle « conduire son bien ou sa fortune avec raison et ménagement ».

Aussi, en langue française, on a abusivement traduit le mot « management » par « gestion » et on l'a également adopté via l'Académie française avec une prononciation francisée ; d'où le fort amalgame entre les deux domaines de gestion et de management.

Cependant, la plupart des spécialistes en la matière se rejoignent sur le fait que dans son acception économique, le mot « management » est un anglicisme utilisé pour la première fois aux Etats-Unis par Frédéric Taylor⁶⁰ au début du 20^e siècle, et qu'il a pour origine le verbe anglais « to manage » qui signifie « diriger, manier mais aussi parvenir à ». Ce n'est que quelques années plus tard qu'il a été importé en France par Henri Fayol.

Le terme réapparaît ensuite, en 1960, en dépassant les fonctions de direction et de gestion, pour marquer l'art et la compétence de conduire le changement au sein d'une organisation. Il reprend alors une autre dimension. Le livre « Management de l'administration »⁶¹ définit ainsi le manager comme étant la personne à laquelle est confiée la responsabilité de conduire une organisation ou une partie de celle-ci, dans le but d'obtenir des résultats conformes aux intérêts de l'organisation, en utilisant le mieux les ressources mises à sa disposition. Le management va ensuite s'intéresser à la manière par laquelle les actions et les comportements des responsables et de l'ensemble du personnel peuvent y contribuer. Le mot « comportement » est très important à ce niveau, puisque le management est finalement le domaine du comportement organisationnel par excellence.

⁶⁰ Taylor définit le management comme étant le « *savoir exactement ce que l'on veut que le personnel fasse et veiller à ce qu'il se fasse de la meilleure manière et au moindre coût* ».

⁶¹ Michel Amiel, Francis Bonnet et Joseph Jacobs.

Ce dernier vise à explorer l'impact des individus, des groupes et des structures sur les comportements des acteurs au sein d'une organisation, en vue d'améliorer son efficacité⁶². En d'autres termes, le comportement organisationnel étudie l'activité des membres d'une organisation et la manière dont leur comportement affecte les performances de celle-ci. De ce fait, un manager est une personne qui doit faire en sorte d'obtenir des résultats de manière efficace et performante via et avec autrui, c'est-à-dire par le biais d'autres personnes.

Défini comme une science comportementale, le domaine du management est alimenté par les contributions d'un certain nombre d'autres disciplines dont les prépondérantes sont :

- **La psychologie** : partant de la définition de la psychologie comme étant la science qui cherche à évaluer, à expliquer et parfois même à modifier le comportement des êtres humains et de certains animaux, les psychologues s'attachent à étudier et à comprendre le comportement des individus ainsi que leurs interactions.

D'ailleurs, ce sont les théoriciens de l'apprentissage et de la personnalité, les professionnels de la relation d'aide, ainsi que les psychologues industriels qui ont apporté les plus grandes contributions et enrichissent toujours les connaissances dans le domaine du management. Raison pour laquelle, la première appellation du management était « la psychologie industrielle ».

- **L'économie** : l'économie est la science de la rareté, et le management s'intéresse justement à la gestion de cette rareté au sein des organisations, à travers le comportement humain.
- **La sociologie** : contrairement à la psychologie, dont l'objet premier est l'individu, la sociologie oriente sa réflexion sur les groupes humains et sur l'étude des interactions sociales et culturelles entre acteurs individuels et collectifs. L'étude des comportements de groupes au sein des organisations s'impose, à cet égard, comme la plus importante contribution des sociologues dans le domaine du management.

Ils ont apporté également de précieux éclaircissements sur le plan de la dynamique des groupes, la conception des équipes de travail, la culture organisationnelle, la communication, le pouvoir et les conflits au sein des organisations.

⁶² Stephen Robbins et Timothy Judge, « Comportements organisationnels », Pearson Education France, 2006.

- **L'anthropologie** : spécialistes dans l'étude des sociétés, les anthropologues s'emploient à expliquer le fonctionnement des êtres humains et à éclairer leurs activités. Leurs travaux sur les cultures et les environnements aide les managers à comprendre ce qui distingue les différents membres de l'organisation sur le plan de valeurs fondamentales, attitudes et comportements.
- **La science politique** : bien qu'elle soit fréquemment négligée, cette discipline a beaucoup apporté à la compréhension du comportement dans les organisations. Elle étudie, en effet, le comportement des individus et des groupes dans un environnement institutionnalisé de pouvoir et traite notamment de la structuration des conflits, la répartition du pouvoir ainsi que la façon dont les gens manient l'autorité dans leur propre intérêt.

Plusieurs thèmes entrent dans le cadre du management (ou comportement organisationnel), à savoir la motivation, le leadership, le team building, la conduite du changement, le coaching, la gestion des conflits, le pouvoir et l'autorité, la prise de décision au sein des organisations, etc. Et c'est à partir ces deux derniers thèmes que s'établit la relation entre le management et la gouvernance. On pourrait dire, en quelque sorte, que derrière chaque décision prise dans une organisation, se cache une problématique humaine et comportementale.

En effet dans cette relation, l'enjeu majeur ne réside pas dans l'existence de règles au sein des organisations, qui permettraient de prendre des décisions pour sa conduite. L'enjeu consiste plutôt en la manière dont ces décisions sont prises et appliquées. La difficulté de la gouvernance dans les organisations est le plus souvent due au comportement des dirigeants et des personnes qui décident et appliquent et non pas aux règles en elles-mêmes.

Dans la majorité des cas, quand une décision n'est pas appliquée correctement ou mal prise, c'est parce que les hommes ne se comportent pas comme il était convenu qu'ils le fassent. Une question centrale demeure alors de savoir comment les dirigeants décident et comment s'élaborent les décisions. Cette question relève tant de la sphère individuelle (quel type de décideur suis-je ?) que collective (comment puis-je contribuer à la décision ?).

Il apparaît donc clairement et lucidement que la gouvernance des organisations constitue un débat sur le comportement des dirigeants plus que sur les lois et les autres textes qui les entourent. Par conséquent, les expériences managériales comme les capacités cognitives et comportementales sont à développer pour atteindre une gouvernance équilibrée au sein des organisations.

On se concentre ici sur les dimensions et l'évaluation des impacts humains des décisions⁶³. Il s'agit de s'assurer que, dans toute décision, les règles et les principes que l'on s'est fixés sont respectés, mais que l'on met en place également des attitudes et des comportements en cohérence avec les principes du fonctionnement interne et externe à l'organisation. Ce qui suppose, comme pour tout ce qui est lié au comportement, un état d'esprit, des principes et une volonté appuyée de faire vivre les principes qui donnent du sens aux actions.

Un autre point commun entre la gouvernance et le management, c'est que tous les deux considèrent que l'organisation est un temps de réalisation d'un projet et un lieu de hiérarchie, de commandement, d'épanouissement et de revenus, et impliquent de reconnaître la dignité des individus dans ce qu'ils sont : des êtres humains, tous différents et en cela tous semblables, quels que soient leur état de fortune, leur niveau social ou culturel, leurs responsabilités ou leurs pouvoirs. Tous ont droit au respect et s'ils font confiance à l'organisation qui les emploie, celle-ci doit satisfaire ce besoin fondamental de la reconnaissance en tant qu'être humain participant au projet de l'organisation.

– Développement durable et gouvernance

Le développement durable est un atout majeur et incontournable de la vision et du fonctionnement de la société : il permet d'envisager un modèle de société démocratique, viable à long terme, qui saurait réconcilier activité économique performante, développement humain, protection et préservation des ressources naturelles. Il a en effet, pour vocation de réconcilier l'homme, la nature et l'économie, à long terme et à une échelle mondiale.

La finalité du développement durable est d'assurer le bien-être de tous les êtres humains qui vivent aujourd'hui et vivront demain sur la Terre, en harmonie avec l'environnement dans lequel ils évoluent. La croissance économique, en l'absence d'objectif de bien-être des hommes, des femmes et des enfants, sans renouvellement des ressources naturelles indispensables à la création des richesses et avec pour seul but le profit à court terme, n'est pas soutenable.

⁶³ On peut faire référence à ce niveau, au concept de la gouvernance humaine définie par Serge Hubert dans son ouvrage intitulé « Décider la gouvernance humaine. Un engagement du conseil d'administration et du management », Egeon, 2008, page 44, comme étant « *la mise en place des principes et de comportements éthiques qui mènent à l'intégration des questions d'ordre humain à tous les stades du processus de décision des organes décisionnaires de l'entreprise. Elle permet d'agir en cohérence et de renforcer toutes les dimensions humaines liées aux activités internes et externes de l'entreprise* ». Notons que cette définition touche la sphère éthique, non pas en ce qu'elle moralise et édicte la règle, mais bien en ce qu'elle est productrice de sens pour toute communauté économique au travail et toute organisation ainsi que les personnes qui y exercent leurs devoirs et leurs droits.

Dans ce contexte, la gouvernance demeure indispensable à la réflexion et à la bonne application des enjeux du développement durable, car elle représente une nouvelle forme de démocratie participative. Elle exige la concertation, la coopération et le partenariat entre tous les acteurs du développement durable. Rappelons que la gouvernance est une démarche de concertation et de prise de décision, qui implique de façon responsable les acteurs ou les populations concernées par les politiques de développement durable et leurs plans d'actions. Son objectif est d'aboutir à des décisions acceptables par la majorité, dans la mesure du possible, et qui vont dans le sens du bien commun.

Ainsi, la gouvernance est identifiée comme étant l'un des quatre domaines⁶⁴ où l'organisation doit élaborer une stratégie et mettre en place des actions lui permettant de répondre aux enjeux du développement durable. La gouvernance des organisations en réponse à ces enjeux, s'appuie sur les principes de l'ISO 26 000 qui incitent à la reconnaissance des intérêts des parties prenantes et invitent à un mode de gouvernance dit plus participatif. De ce fait, dans la conduite de l'action publique comme dans celle d'un projet, une gouvernance équilibrée doit respecter et appliquer les cinq principes suivants :

- **Participation des acteurs** : doit être effective à toutes les étapes et le plus en amont possible, pour permettre à tous de construire et de s'approprier le projet ou la politique.
- **Pilotage** : organise l'expression des différents intérêts des parties prenantes et les modalités de choix et de mise en œuvre.
- **Transversalité** : vise à concilier le développement économique, l'amélioration du bien-être, la cohésion sociale, la protection des ressources environnementales, la préservation et l'adaptation au changement climatique.
- **Evaluation partagée** : permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques au regard des enjeux globaux et locaux, des principes du développement durable et des attentes des citoyens ainsi que l'efficacité des moyens mis en œuvre. Elle permet d'être en accord avec l'évolution des besoins et attentes de la société.
- **Amélioration continue** : contribue à l'évolution de la stratégie et de ses projets.

⁶⁴ Responsabilité économique, Responsabilité environnementale, Responsabilité sociale et Gouvernance.

Enfin, pour la norme « ISO 26 000 », relative à la responsabilité sociétale des organisations, la gouvernance est le système par lequel une organisation prend des décisions et les applique en vue d'atteindre ses objectifs. Cette norme définit sept grands principes et lignes directrices :

- **Redevabilité :** est à la fois un positionnement éthique et un outil au service de l'appropriation des politiques de responsabilité sociétale de l'organisation par les parties prenantes extérieures.
- **Transparence :** est un « état » de l'organisation, consistant à rendre publiques les informations qui lui sont relatives concernant sa stratégie, ses actions et les résultats obtenus.
- **Comportement éthique :** l'organisation adopte un comportement éthique dans son fonctionnement, dans la conduite de ses missions et dans ses liens avec ses parties prenantes, lorsqu'elle va au-delà de ses objectifs d'efficacité, de production de profits et de plus de rentabilité, en agissant pour le bien commun.
- **Reconnaissance des intérêts des parties prenantes :** l'organisation doit être en mesure d'identifier les attentes, les besoins et les exigences de ses parties prenantes et les respecter.
- **Respect du principe de légalité :** les organisations doivent être exemplaires dans le respect et la conformité aux lois et aux règles en vigueur dans les pays où elles exercent leurs missions.
- **Prise en compte des normes internationales de comportement :** le respect des lois par les organisations doit aller au-delà des réglementations internes à leur pays. Il s'agit donc de prendre en compte les droits coutumiers à l'international, les principes généralement acceptés de droits international et les accords inter gouvernementaux reconnus. Ces normes interdisent entre autres toute complicité ou connivence avec des organes de gouvernement ou avec d'autres organismes à des fins inavouables.
- **Respect des droits de l'homme :** chaque être humain possède des droits universels, inaliénables, quel que soit le droit positif en vigueur ou les autres facteurs locaux tels que l'ethnie, la nationalité ou la religion. Le respect des droits de l'homme est un principe fondateur de la démocratie. Il se réfère à la charte internationale des Droits de l'homme.

Par conséquent, l'organisation socialement responsable doit s'engager dans une démarche d'amélioration continue de son mode de gouvernance et plus précisément du pilotage de sa stratégie et de ses projets. Ceci consiste à rendre compte de la manière avec laquelle les sept grands principes et valeurs de la responsabilité sociétale sont déclinés sur les trois champs d'action de l'organisation suivants :

- Son fonctionnement en tenant compte des enjeux environnementaux, sociaux et financiers.
- Ses missions et son cœur de métier en tenant compte des enjeux de développement durable spécifiques à l'organisation.
- Sa sphère d'influence en tenant compte des attentes des partenaires de l'organisation (clients, sous-traitants, fournisseurs, etc.) et des acteurs extérieurs à l'organisation (associations, élus, société civile, etc.).

Après avoir expliqué chacun des quatre concepts connexes à part, il convient à ce niveau de présenter une synthèse des relations qui existent entre ces concepts et celui de gouvernance. Ainsi, nous avons choisi de présenter cette synthèse dans le tableau ci-après :

Gouvernement	Gestion	Management	Développement durable
Le gouvernement n'est pas l'action de gouverner. Le gouvernement est plutôt l'un des acteurs de la gouvernance, dans le sens où il constitue l'organe par lequel la gouvernance est faite. Autrement dit, cette dernière n'est autre que ce que le gouvernement fait.	Alors que la gouvernance réfère à la répartition des pouvoirs entre les différents acteurs d'une organisation, la gestion semble être plus concrète, en s'intéressant au quotidien de la structure. En d'autres termes, les principes d'une gouvernance saine doivent se traduire dans un modèle concret de gestion.	Considéré comme une science comportementale, le management contribue à atteindre une gouvernance équilibrée dans une organisation à travers le développement des capacités comportementales de ses acteurs, car derrière chaque décision prise se cache une problématique humaine et comportementale. En effet, la difficulté de la gouvernance au sein des organisations est, le plus souvent, due aux comportements des dirigeants et des personnes qui appliquent et non pas aux règles en elles-mêmes.	La gouvernance constitue l'un des quatre domaines où l'organisation doit élaborer une stratégie et mettre en place des actions lui permettant de répondre aux enjeux du développement durable, dont la finalité est d'assurer le bien-être de tous les êtres humains qui vivent aujourd'hui et vivront demain sur cette Terre et ce, en harmonie avec l'environnement dans lequel ils évoluent. Par conséquent, la gouvernance demeure indispensable à la réflexion et à la réponse aux enjeux du développement durable.

Tableau 5 : Relations entre la gouvernance et ses concepts connexes

2.3. Synthèse des approches théoriques de la gouvernance

Principalement, les apports conceptuels et théoriques de la gouvernance moderne, découlent de deux sources : la gouvernance des institutions politiques complexes caractérisées par une multiplicité de paliers de gouvernement et de lieux de pouvoirs (Etats fédéraux décentralisés, l'Union Européenne, etc.), et la gouvernance d'entreprise d'inspiration américaine.

D'obédience européenne, la première source permet de considérer les rapports entre divers partenaires publics et privés, évoluant à des échelles de pouvoirs différentes, voire enchevêtrées. Il s'agit donc de prendre des décisions concernant des actions publiques qui soient efficaces, compte tenu de cette complexité institutionnelle. La gouvernance de ces institutions politiques complexes favorise une coordination empirique entre les multiples acteurs présents, ainsi que l'élaboration pragmatique et négociée des normes et des instruments de régulation.

Développée principalement dans le contexte américain, la seconde source se situe dans le prolongement des modifications structurelles de l'économie. Le nouveau mode de gestion de la corporate governance explore ainsi la voie d'un fonctionnement moins hiérarchique de l'entreprise, en se fondant sur le postulat du choix rationnel dans un contexte de libre circulation de l'information et de collaboration.

Très schématiquement, trois courants se dessinent dans les approches et usages de la gouvernance. Le premier, développé principalement depuis les années 1970, est constitué par les analyses scientifiques de « la Théorie de la Gouvernance » (TG) à proprement parler. À partir de ce tronc commun, deux courants presque simultanés dégagent les deux applications les plus importantes du terme : celui de « la gouvernance corporative » dans les années 1990 et celui de « la bonne gouvernance⁶⁵ » à partir de 1989 avec la Banque Mondiale, qui sera repris par la plupart des organisations de coopération et d'aide au développement.

Les usages contemporains de la gouvernance dans le cadre des études, recherches et analyses académiques prennent le sens de « pilotage pragmatique des pouvoirs ». Les premiers travaux en date, sont ceux d'Adolph Berle et Gardiner Means en 1932⁶⁶ et de Ronald Coase dès 1937⁶⁷.

⁶⁵ Nous avons déjà émis notre avis à propos de cette formulation, précédemment.

⁶⁶ Berle et Means, «*The Modern Corporation and Private Property*», Transaction Publishers, 1991.

⁶⁷ Coase Ronald, «The Nature of the Firm», *Economica*, vol. 4 (13-16), November 1937.

L'analyse théorique du phénomène de gouvernance s'orientait plus vers le monde des entreprises où elle se concevait comme un mode de gestion qui marque la séparation bien nette entre le patrimoine et la gestion à travers la substitution de la responsabilité à la rente de pouvoir, ou en d'autres termes, un mode qui remet en cause la gestion patrimoniale des fonctions. La gouvernance est alors à la fois un état d'esprit et des méthodes de travail.

Mais on peut situer le démarrage de la théorisation de la gouvernance dans les années 1970, avec les deux repères suivants : le texte d'Olivier Williamson (1970) et le rapport intitulé « *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* » (Huntington, Crozier et Watanuki 1975).

Ce dernier développe le principe selon lequel dans les pays d'Europe occidentale, au Japon et aux Etats-Unis, la fracture entre l'augmentation des demandes sociales et le manque de ressources de l'Etat génère des problèmes de gouvernabilité. Il s'agit donc du début de la crise de l'Etat-providence, qui ouvre la voie au thème des réformes structurelles des relations entre l'Etat et le citoyen ; thème centré sur le retrait économique de l'Etat. La gouvernabilité est ici la première utilisation de la version instrumentale ou pragmatique de la question de la gouvernance, entendue alors comme la capacité à trouver les conditions pratiques au guidage de l'action publique.

L'analyse institutionnelle appliquée en dehors de la sphère publique est une partie essentielle de la Théorie de la Gouvernance. En 1976, James March et Johan Olsen parlaient de « University Governance », faisant référence aux problèmes de gestion et d'administration du pouvoir et de l'économie des responsabilités dans une structure organisationnelle.

Dans la même lignée, la « gouvernance corporative », consacrée au cours des années 1990, est à proprement parler la première conception de la gouvernance dans son sens moderne. Elle s'intéresse à la structure de l'entreprise, à son organisation interne, à la division du travail entre les unités de production, à ses relations avec d'autres entreprises et à la régulation du jeu entre les actionnaires et les dirigeants.

Selon cette conception, le meilleur système de gouvernance est celui qui permet de minimiser les pertes de valeur en tenant compte des coûts qu'il induit, sachant que les différents mécanismes sont imbriqués et que l'élimination totale des pertes de valeur est impossible.

Son application dans la gestion des biens publics parie sur l'établissement de partenariats entre les entreprises, veillant à davantage d'efficacité, avec la responsabilité ou 'accountability'⁶⁸ comme pierre angulaire. Son présupposé part du fait que les entreprises transnationales sont plus puissantes que beaucoup d'Etats dans le monde⁶⁹ et qu'elles pourront garantir la gestion des biens publics avec le double résultat de l'accroissement de l'efficacité et du profit.

Pour revenir à l'action publique, le débat en sciences politiques autour de l'Etat s'est développé dans les années 1980 et 1990, à partir du constat de ses défaillances face à ses fonctions régaliennes, associées à la régulation, au bien-être et au développement social.

Avec ce constat, les acteurs non étatiques se forgent de plus en plus une légitimité pour défendre et promouvoir le bien public, et l'Etat ne détient donc plus de façon exclusive le monopole de la promotion de ce bien, ni celui de sa définition.

Dans ce cadre, il s'agit aussi de définir l'espace public dans lequel se joue la démocratie actuellement, cet espace étant constitué d'un réseau complexe d'intérêts, d'interactions entre acteurs et d'échelons d'intervention politiques. Certains auteurs comme Kooiman et Jessop parlent d'une « école européenne » de la Théorie de la Gouvernance, relativement différente du « courant américain » et fortement orientée par une sociologie, davantage fonctionnaliste que critique, des systèmes politiques.

Selon cette approche « européenne », la gouvernance est un processus complexe de prise de décision qui devance et dépasse le gouvernement, ayant pour principaux aspects la légitimité de l'espace public en constitution, la répartition du pouvoir entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés, les processus de négociation entre les acteurs sociaux, la décentralisation de l'autorité et des fonctions liées à l'acte de gouverner.

Notons enfin que la Théorie de la Gouvernance est concernée, pour différentes raisons et de diverses manières, par les deux champs extrêmes de la sphère publique : le local et le transnational. Pour ce qui est du premier, l'approche instrumentale de la gouvernance, dans son acception importée du monde de l'entreprise pour décrire des protocoles de coordination différents des marchés, a eu comme premier laboratoire le pouvoir local et la gestion urbaine.

⁶⁸ C'est la définition claire de qui est responsable de quoi, et a pour but principal de s'opposer aux « dimensions arbitraires » de la gestion. De son côté, la *corporate social responsibility* est un nouveau terme du monde des affaires et comporte trois éléments : prospérité économique, souci de l'environnement et équité sociale

⁶⁹ Selon German Solinis, 500 de ces entreprises contrôlent un tiers du PNB mondial et trois quarts du commerce international. « Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre ».

La gestion de l'aménagement des villes en France au 20^e siècle à travers les plans d'urbanisme apparaît comme une pratique de fait de la gouvernance locale « avant la lettre » : après l'acte classique de gouvernement de la commande du plan, se développe la pratique de gouvernance dans les mécanismes de négociations informelles et de coopération entre acteurs publics et privés.

En outre, il est aujourd'hui convenu d'accepter que les politiques urbaines⁷⁰ des années 1980 et 1990 ont fait en général l'objet d'une influence accrue de la terminologie néolibérale et des méthodes de gestion consacrant les principes de transparence, d'efficacité et d'obtention de résultats précis (il est rarement établi un plan qui définit les résultats à atteindre, dans quel objectif et surtout au moyen de quel processus - démocratique, participatif, technocratique, etc.).

Le niveau transnational pourvoit l'une des plus intéressantes applications de la Théorie de la Gouvernance. En 1995, la Commission mondiale sur la gouvernance globale a défini la gouvernance comme étant un « *processus continu à travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être conciliés par des actions de coopération* ».

Le processus comprend la constitution d'institutions formelles et de régimes capables de renforcer des allégeances et des accords informels que les peuples et les institutions font ou envisagent de faire dans la protection de leurs intérêts. Dans cette approche, il n'y a pas plus un seul modèle de gouvernance qu'une seule structure.

Dans son élaboration la plus achevée et en liaison avec l'approche de la gouvernance globale ou transnationale, la Théorie de la Gouvernance participe à l'étude de réseaux organisés (Policy networks) où l'Etat est un acteur parmi tant d'autres. Les notions d'ouverture, de dynamique et de complexité sont des approches nécessaires à la prise de décision interactive qui évolue pour répondre à des circonstances changeantes.

⁷⁰ Sur l'application de la gouvernance au niveau local, voir le numéro spécial que la revue *Annales de la recherche urbaine* a consacré à ce thème (n° 80/81, décembre 1998).

Le concept clé de cette analyse est la régulation, issue de la théorie des systèmes et désignant un ensemble de règles explicites et implicites qui guident le comportement des acteurs en présence sur la scène politique et qui maintiennent un minimum d'ordre et d'intégration par des processus grâce auxquels un système politique serait capable de résoudre des tensions sociales et de réduire les effets déstabilisateurs.

Les bases théoriques de cette approche sont ancrées dans la gestion des systèmes sociaux complexes, appliquant à la science politique des notions systémiques empruntées aux sciences dures.

Pour terminer ce point, nous pouvons dire que malgré la nature diverse des courants de la Théorie de la Gouvernance, ces derniers peuvent être regroupés en cinq traits :

- L'efficacité dans la gestion des biens publics.
- Le transfert du pouvoir du secteur public au secteur privé et de l'Etat à la société civile.
- Le rôle des acteurs non étatiques dans les mécanismes de régulation politique, de gestion et de participation.
- L'analyse des organisations les mieux adaptées aux évolutions du monde contemporain.
- Les transferts des usages sociaux de la science.

Chapitre 2 : De la « Gouvernance des entreprises publiques » en particulier

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la qualité de la gouvernance demeure une priorité tant liée à la performance. En renforçant l'image de toute organisation et en contribuant à la transparence des activités, la gouvernance permet de concilier et de satisfaire sur le long terme les intérêts parfois contradictoires de ses différentes parties prenantes, en permettant de renforcer la confiance partenariale et de proposer une vision stratégique dans laquelle chaque partie peut se retrouver.

Devant la présence importante de l'entreprise publique dans le paysage économique international et à côté de la remontée en force de la notion de gouvernance d'entreprise, la relation entre les deux concepts reste peu exploitée.

En effet, les exigences en la matière ne sont plus limitées aux entreprises du secteur privé, mais s'étendent désormais aux entreprises publiques également, qui sont de plus en plus soumises aux obligations de transparence et de reddition des comptes.

L'intervention de l'Etat dans la nomination des dirigeants de ces entreprises, des membres de leurs conseils d'administration ainsi que des contrôleurs des marchés et des comptes ne libère pas l'entreprise publique de l'obligation de toute entité économique d'optimiser la gestion de ses ressources et de maximiser sa valeur.

C'est dans ce sens qu'il lui devient impératif de se doter de structures de gouvernance opérationnelles et efficaces qui renforcent ses relations avec ses parties prenantes et répondent à l'intérêt public.

Ainsi, il s'avère nécessaire de rappeler en premier temps la définition et les caractéristiques de ces entreprises, puis dans un second temps de chercher les théories qui ont essayé d'expliquer leur existence, et enfin de faire une projection des théories de la gouvernance sur ce type d'entreprises et de leur lien avec la notion du bien public. Brièvement, tel sera le plan de ce deuxième chapitre de la première partie de notre thèse.

Section 1 : Généralités sur l'entreprise publique

L'étude de l'entreprise publique fait apparaître une grande diversité dans son organisation et sa structure. Ainsi, nous présenterons dans cette première section quelques-unes de ses définitions, ses caractéristiques, et enfin ses théories explicatives.

1.1. Essais de définition de l'entreprise publique

Reprécisons que ce que nous présenterons ici n'est qu'une tentative de définition, car la notion d'entreprise publique reste pour beaucoup de scientifiques très complexe. Néanmoins, tout le monde s'accorde que l'entreprise publique constitue une composante du secteur public. Il existe, en effet, un ensemble de définitions à utiliser selon que l'on veut mettre en lumière l'aspect économique, juridique, social ou financier du secteur public.

a. Approche juridique

En France, par exemple, c'est la jurisprudence qui a essentiellement précisé ce que sont les entreprises publiques à la fois en tant qu'entreprises et en tant que publiques. Dans le contexte du droit à la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique⁷¹ indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement.

De ce fait, dès qu'une entité exerce une activité de production ou de distribution de biens ou de services, elle est qualifiée d'entreprise ; et si elle est insérée dans une collectivité publique où l'Etat détient une part de capital suffisante pour exercer un contrôle effectif de l'entreprise en question, elle constituera alors une entreprise publique. Selon leur forme juridique, les entreprises publiques peuvent être classées en trois grandes catégories⁷² :

- **Les établissements publics à caractère administratif (EPA)**, détachés de l'Etat ou des collectivités publiques locales : sont gérés selon les errements et subissent un contrôle s'inspirant davantage de ceux en usage dans les services administratifs.
- **Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)** et les entreprises nationales : bien que la totalité de leur capital ou leur dotation se trouve entre les mains de l'Etat ou des collectivités publiques, ils sont néanmoins gérés selon les règles du droit privé.
- **Les sociétés d'économie mixte** : sont des entreprises dont le capital est détenu à plus de 50% par l'Etat ou les collectivités locales. Cependant, en règle générale, au moins 15% de leur capital est réservé à d'autres actionnaires dont au moins une personne dite « de droit privé ». Les sociétés d'économie mixte sont des outils historiques d'intervention des pouvoirs publics dans l'économie et/ou la gestion des territoires.

⁷¹ Par activité économique, il faut entendre une activité de production ou de distribution de biens ou de services.

⁷² Selon les pays de la communauté européenne.

De ces trois entreprises, on peut conclure que la forme la plus moderne est celle de l'entreprise mixte qui permet toutes les possibilités de concentration et de financement à l'échelon local, national ou international.

b. Approche managériale

Selon Taieb Hafsi (1984), l'entreprise publique peut être définie comme étant « *une organisation qui gère des activités économiques, sociales et/ou culturelles, dans laquelle l'Etat a formellement le contrôle des instruments de gestion* »⁷³. L'auteur insiste dans sa définition sur un élément très important qui caractérise toutes les entreprises publiques, à savoir le contrôle formel détenu par l'Etat. Or, la nature de ces entreprises est beaucoup plus complexe du fait de la distribution du pouvoir entre elle et l'Etat.

Ce dernier est supposé détenir le pouvoir de direction et de contrôle, alors que l'entreprise détient celui de gestion. L'auteur ajoute que l'intervention de l'Etat dans ces entreprises est généralement motivée par des considérations sociales d'équité et de justice, par des raisons fiscales et d'équilibre économique, et par des motifs politiques de souveraineté nationale.

Monte Bolca (1984), quant à lui, définit l'entreprise publique comme étant « *un organisme de production de biens et/ou de services destinés à la vente soumise à l'influence directe et prépondérante des pouvoirs publics* »⁷⁴. A partir de cette définition, on peut dire que cette entreprise est sous l'influence des pouvoirs publics et non pas leur propriété. Le qualificatif « publique » n'impliquerait pas un droit de propriété de l'Etat ni même une participation majoritaire, mais bien un droit de contrôle.

En effet, les entreprises publiques contrairement aux entreprises privées, ne sont pas fondées dans le but ultime de maximiser les profits. Elles servent généralement de véhicule pour mettre de l'avant des volontés gouvernementales. C'est ce qui, d'ailleurs, constitue leur raison d'être fondamentale. Or, ces objectifs dits politiques, non commerciaux ou extra-entreprises sont contraires à la rationalité économique et auront pour conséquence soit de diminuer les revenus ou de hausser les coûts d'opération des entreprises publiques.

Dans son analyse, Yves Chevalier (1976) propose trois caractéristiques communes à toutes les entreprises publiques :

⁷³ Taieb HAFSI, « Entreprise publique et politique industrielle », Collection stratégie et management.

⁷⁴ Pierre PRESTIEAU, « Entreprise et propriété publiques », Revue économique, N°6, Vol 38.

- Elles exercent leurs activités dans le secteur économique et n'y interviennent pas dans un but d'administration.
- Elles jouissent d'une identité propre distincte de la collectivité à laquelle elles sont rattachées.
- Elles exercent leurs activités sous la direction des pouvoirs publics.

Pour l'école néoclassique, une définition de consensus de l'entreprise industrielle publique a été formulée comme suit : « *l'entreprise industrielle du secteur public est une entité qui répond aux critères suivants : c'est l'Etat qui en est le principal actionnaire ou qui a la capacité ou la possibilité d'exercer sur elle son contrôle ; l'entreprise produit des biens et des services destinés à la vente ; et en principe, les recettes de l'entreprise sont supposées avoir un certain rapport avec les coûts* »⁷⁵. Selon cette définition, les entreprises publiques sont des entreprises détenues majoritairement par l'Etat exerçant des activités commerciales. Légalement constituées, elles ont une double obligation : atteindre les objectifs d'une politique économique nationale et être rentable.

Alexandre Fernandes, de son côté, propose une vision de l'entreprise publique qui intègre les dimensions à la fois managériale, politique, économique et sociale. Pour lui, l'entreprise publique est une organisation :

- Détenue par les pouvoirs publics (de 50% ou plus).
- Placée sous le haut contrôle de gestion des pouvoirs publics, tel que le droit de nommer le personnel de direction.
- Etablie pour la réalisation d'un ensemble défini d'utilité publique, qui peut être d'un caractère multidimensionnel.
- Dans un système de reddition de comptes publics, implique l'idée de base de l'investissement, du rendement et des services.

Anne Durupty, quant à elle, cite trois catégories d'entreprises publiques à savoir des entreprises publiques économiques proches de la firme privée, d'autres politisées, et celles qui ont été créées par l'Etat dans un but de contrôle. Dans une autre perspective, l'entreprise peut être appréhendée sous l'angle de ses moyens et de ses objectifs.

⁷⁵ Javed A. ANSARI, « Paradigmes conflictuels : l'évaluation des entreprises industrielles du secteur public en tant qu'agents du développement national », Industrie et développement N°7, publication des Nations Unies.

Par moyens, il faut entendre le type de propriété de l'entreprise et surtout la manière dont les choix stratégiques qui la concernent sont adoptés. Par objectifs, il s'agirait du type de produit qu'elle fabrique. Enfin, nous pouvons dire que parmi les entreprises d'Etat, il y a celles qui assurent des fonctions de gestion commerciale, financière ou industrielle, et d'autres qui ont des objectifs d'efficacité ou d'efficience, sans pour autant viser la rentabilité.

c. Approche politico-économique

En ce sens, l'entreprise publique est une organisation qui crée des infrastructures collectives, structure les milieux ruraux en corrigeant les déséquilibres régionaux et fait la promotion de l'industrialisation en maîtrisant la production et la commercialisation des produits essentiels, tout en assurant le développement des exportations qui contribuent à l'équilibre macroéconomique de la balance commerciale.

Jean-Michel Glachant démontre, dans son analyse économique approfondie de l'entreprise publique, que l'adjectif « publique » est un amalgame de multiples réalités hétérogènes, allant de l'entreprise contrôlée par l'Etat à des simples participations dans d'autres entreprises nationales ou étrangères, en passant par « *le clivage commode entre deux situations de marché (secteur public concurrentiel et secteur public monopolistique)* »⁷⁶. Il présente un aperçu de l'entreprise publique sans la définir, en distinguant la situation de marché.

Les entreprises publiques sont d'une nature économique très diverse, qui a permis à l'auteur d'identifier quatre types d'entreprises publiques en fonction du degré d'autonomie de gestion et de l'intensité dérogatoire des modalités organisationnelles et institutionnelles.

Il distingue ainsi, l'entreprise managériale à capitaux publics, la grande entreprise nationale, la 'public corporation' et l'unité administrative de production. Cette classification a été faite par ordre décroissant du degré d'autonomie de gestion et par ordre croissant par rapport à l'intensité dérogatoire des modalités organisationnelles et institutionnelles.

Dans un même sens, l'inventaire de Robert Schuman de 1951, ne définit pas la notion mais distingue deux catégories : les entreprises publiques gestionnaires d'un service public et les entreprises publiques dans le secteur concurrentiel, non gestionnaires d'un tel service.

⁷⁶ J.M. GLACHANT, « Le marché et le hors marché, une analyse économique des entreprises françaises », Série économie 2.

Du lexique de gestion évoqué plus haut, nous pouvons donner cette définition simplifiée : l'entreprise publique est une unité de personnes et de biens matériels et immatériels, constituée pour une réalisation économique sous forme de services ou de produits, dans l'intérêt général de la collectivité, et dont la direction dépend directement des pouvoirs publics.

Il s'agit d'une organisation hybride puisqu'elle constitue un organisme public qui doit mettre en œuvre des politiques publiques et qui, en même temps, réalise des opérations de nature commerciale en vendant des biens et des services. C'est le type d'organisations publiques dont le fonctionnement est le plus proche du secteur privé, en raison de ses activités commerciales qui distingue l'entreprise publique des autres types d'organisations du secteur public où traditionnellement, on s'occupe des biens publics. Le nom d'entreprise publique vient, justement, de cette combinaison entre un fonctionnement d'entreprise au jour le jour et la poursuite d'objectifs publics sur le plan stratégique.

1.2. Caractéristiques de l'entreprise publique

On peut dire que l'entreprise publique est caractérisée par la diversité de ses formes, l'importance des cadres pour son bon fonctionnement, la priorisation de l'intérêt général ainsi que par l'engagement de la responsabilité morale de ses dirigeants.

a. Diversité des formes

Selon les critères adoptés, on peut différencier diverses formes d'entreprises publiques. Du point de vue de la couverture des frais, on distingue :

- L'entreprise à la charge de l'Etat, dont les prestations sont fournies gratuitement ou dont les recettes sous forme d'émoluments ne couvrent qu'une très faible partie des dépenses. C'est le cas pour les ateliers militaires, les écoles publiques, etc.
- L'entreprise subventionnée qui réclame pour ses prestations un montant inférieur à celui des dépenses effectives, lesquelles sont en partie couvertes par l'Etat. C'est le cas pour les musées, les bibliothèques et les cliniques universitaires par exemple.
- L'entreprise équilibrée qui se suffit à elle-même, sans aide de l'Etat. Elle est gérée comme une entreprise privée, mais a en vue l'intérêt général. C'est le cas des chemins de fer, des moyens de transport communaux, des hôpitaux et des districts.

- L'entreprise source de bénéfices, dont les recettes dépassent régulièrement les dépenses. Les bénéfices de ce genre d'entreprise alimentent la caisse de l'Etat. Il s'agit d'entreprises qui jouissent d'un droit régalien, d'un monopole ou d'un statut juridique spécial.

b. Importance des cadres

Pour l'entreprise publique comme pour l'entreprise privée, le choix des cadres est d'une importance primordiale. Cependant, dans l'entreprise publique, aucun autre facteur financier ou économique n'influe autant sur la bonne marche de l'affaire ; alors que pour l'entreprise privée, les disponibilités en capital et la situation du marché sont pour le moins aussi importantes que la qualité des cadres.

Par ailleurs, dans l'entreprise privée, l'insuffisance des cadres se révèle bientôt par l'incapacité de concurrencer les autres entreprises ; alors que dans l'entreprise publique, la carence est moins apparente, peut-être, mais se révèle assez rapidement par l'absence du sens et de la volonté de collaboration du personnel et par des frottements et des conflits. La marche de l'entreprise en est ralentie, le rendement diminue sans causes apparentes et d'inutiles difficultés entravent la route qui mène au but de l'entreprise.

Par opposition à l'entreprise privée, l'entreprise publique est astreinte à observer des prescriptions légales qui sont peut-être une garantie pour la collectivité, mais qui entravent souvent et alourdissent de toute façon, la marche de l'entreprise d'Etat : le personnel de l'entreprise publique doit se soumettre aux règles du droit administratif et ne peut donner libre cours à son initiative.

Pour cette entreprise, le déroulement des opérations commerciales ou industrielles devient alors très souvent lourd et compliqué pour se conformer aux lois et prescriptions en vigueur, lesquelles sont une expression de la volonté de la collectivité.

Pour éviter partiellement ces inconvénients, il arrive que l'on donne à l'entreprise publique une forme juridique reprise du droit privé. Cependant, sur le plan interne, une telle entreprise est assez souvent astreinte à des prescriptions si détaillées, que ce nouvel inconvénient contrebalance l'avantage de la forme juridique privée. De tout cela, il résulte que les cadres de l'entreprise publique soient rarement aussi liés avec leur affaire que ceux de l'entreprise privée.

c. Priorisation de l'intérêt général

Les cadres et le personnel de l'entreprise publique ont en vue, par définition, l'intérêt général de la communauté, et non le résultat de l'exploitation de l'entreprise ; lequel n'influe pas directement sur leur situation. Ainsi, ne se développe pas chez eux cette communauté d'intérêt avec l'entreprise que l'on rencontre dans le secteur privé (il n'est pas moins que pour beaucoup, le dévouement à la chose publique peut devenir un sacerdoce). De plus, la qualité des prestations de l'entreprise publique dépend avant tout de la conscience des chefs bien plus que des cahiers de charge imposés au personnel.

Cependant, on doit admettre que dans l'entreprise publique, seul le chef qui peut faire abstraction de certaines déficiences matérielles fera tâche qui vaille et se surpassera : il le fera par intérêt et par plaisir pour une tâche qu'il a volontairement acceptée et dont il se sent le garant. Pour que les cadres et le personnel de l'entreprise publique puissent fournir l'optimum que l'on attend d'eux, il est nécessaire que les critères de l'économie d'entreprise soient non seulement valables, mais aussi appliqués dans l'entreprise publique.

Ces considérations impliquent notamment le rendement que l'on se propose d'obtenir, à moins qu'elles ne doivent céder le pas à des considérations d'ordre social ou politique ; il est alors dans l'intérêt de l'entreprise publique de faire la distinction.

d. Engagement de la responsabilité morale

Dans l'exploitation publique, le résultat de l'entreprise n'engage pas la responsabilité financière de ses chefs, mais bien leur responsabilité morale. La portée de tout ce qui pourrait entacher la réputation du chef d'entreprise a cependant des répercussions professionnelles et par là, financières qui ne doivent pas être sous-estimées.

Par ailleurs, étant donné les très grandes possibilités de contrôle par les pouvoirs publics, le chef de l'entreprise publique est tenu très ou même trop souvent de se justifier, ce qui peut être une entrave pour les dispositions qu'il juge utile de prendre ; entrave que ne connaît pas son collègue de l'entreprise privée.

L'entreprise publique est en général conçue pour durer. La politique qu'elle poursuit doit donc avoir un caractère de continuité qui doit être observé à travers les chefs qui se succèdent à sa tête. Ceci limite les possibilités d'initiative : ce qui importe avant tout, c'est de tendre au but fixé sans omettre de respecter, jusqu'à une certaine mesure, principes et tradition établis.

Les questions d'organisation revêtent dans l'entreprise publique une très grande importance, car c'est là que le chef possède le plus de latitude. Dans ce domaine, il a le champ assez libre et c'est sur ce plan que les qualités peuvent le mieux se révéler. C'est aussi grâce à l'organisation qu'il pourra imprimer à l'entreprise publique sa marque et son esprit.

1.3. Théories explicatives de l'entreprise publique

Aussi loin que l'on puisse remonter dans l'histoire de l'humanité, l'Etat a toujours été présent dans l'esprit des penseurs, tant classiques que modernes, et des théoriciens qu'ils soient philosophes, sociologues ou économistes. Ainsi, de Rousseau à Hobbes, en passant par Weber, Nietzsche ou encore Saint-Augustin et Machiavel, de nombreux auteurs se sont questionnés sur la légitimité de l'Etat, tant sur le plan social, politique et économique.

Ainsi, au cours de notre longue histoire, depuis l'époque de la Grèce antique, l'Etat a revêtu des formes très diverses : Etat-entrepreneur pour les uns, Etat-nation théocratique, totalitaire ou démocratique pour les autres ; bref, chacun selon ses valeurs et ses propres convictions essaie de se rattacher à une croyance.

En fait, au cours des dernières décennies, plus que dans la sphère politique ou sociale, on s'est énormément interrogé sur la légitimité de l'Etat dans le domaine économique. Ainsi, il ne serait pas seulement cette abstraction chargée de maintenir l'ordre, de faire respecter les lois et d'administrer les affaires publiques. Au-delà de cette moralité objective qu'il incarnerait, l'Etat joue un rôle important dans le jeu économique (Hegel, 1938).

La question de la légitimité des entreprises publiques est intimement liée à la problématique de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique. Ces entreprises trouvent leurs fondements théoriques dans l'approche néoclassique matérialisée par les travaux de Wilfried Frederico Samaso Marquis de Pareto (1848-1923), de Léon Marie Esprit Walras (1834-1910), de Karl Marx (1818-1883) et de John Maynard Keynes (1883-1946).

L'argumentation de ces auteurs est simple : l'homoeconomicus, c'est-à-dire que l'homme, en tant qu'agent économique, est d'une rationalité imparfaite, et la main invisible, c'est-à-dire l'automatisme de l'équilibre sur le marché de concurrence ne conduit pas nécessairement à l'optimum de Pareto (meilleure allocation des ressources).

Par conséquent, il est important et nécessaire que l'Etat intervienne dans le jeu économique afin de réguler les imperfections de la « main invisible du marché ». L'approche néoclassique ne formule pas une théorie de l'entreprise en tant que telle, elle allègue simplement que l'intervention de l'Etat dans la sphère économique est utile, lorsqu'il y a difficultés à assurer simultanément l'optimum social et la maximisation du profit de l'entrepreneur.

Tout en admettant et justifiant l'appropriation par l'Etat de ce qu'ils considèrent comme étant des monopoles naturels, des entreprises en situation de rendement croissant ou celles produisant des biens collectifs, les théoriciens néoclassiques de l'entreprise publique démontrent, par la même occasion, l'impossible retour de ces entreprises au secteur privé.

L'objectif de ce point est de présenter les théories qui ont permis d'éclairer le champ des entreprises publiques. Une mise en perspective ordonnée des différents apports théoriques, en regard des enjeux actuels du secteur public, devrait conduire à mieux cerner l'inexpliqué.

Ainsi dans un premier volet, nous traiterons les analyses traditionnelles de l'entreprise publique et celles interventionnistes, qui la considèrent comme substitut du marché. Il s'agit notamment de l'analyse microéconomique classique et du mouvement des droits de propriété, et dans un deuxième volet, nous allons nous appuyer sur les théories de l'entreprise, en partant de la définition de l'entreprise publique considérée comme une entreprise tout d'abord dans sa logique, mais sous des contraintes.

Pour conclure, nous traiterons l'une des approches considérées comme un dépassement des deux premières, à savoir l'économie des organisations, notamment du point de vue de Herbert Simon qui postule une césure entre 'relation marché' et 'relation hors-marché', avant de passer en dernier lieu à la relation 'entreprise publique et « New Public Management »'.

a. Entreprise publique et marché

Certains théoriciens considèrent que l'entreprise publique vient pour remédier aux insuffisances, voire les défaillances, du marché par le biais de la tarification au coût marginal qu'elle offre. Cette approche est adoptée par la théorie microéconomique classique du monopole, qui tente d'expliquer le recours à l'entreprise publique⁷⁷ en critiquant les mécanismes du marché.

⁷⁷ « Nature et légitimité des entreprises publiques : vers un renouvellement du débat », Colette Voisin, Revue française d'économie. Volume 6 N°4, 1991.

L'entreprise publique répond, d'après cette théorie, à des problèmes techniques précis, liés à l'inadéquation du modèle concurrentiel avec les faits. Ainsi, la théorie classique propose de substituer ce qu'on peut appeler « puissance publique »⁷⁸ aux deux concepts fondamentaux d'un marché en état normal qui sont la concurrence et la recherche de profit ; ce dernier étant l'objectif naturel de toute firme. Toutefois, parmi les reproches relevés à ce modèle, c'est qu'il se base sur un postulat que la règle de tarification marginale est suffisante pour atteindre une situation optimale (le bien-être collectif) sans pour autant être en mesure de le démontrer.

Ainsi pour Glachant, *« l'absence simultanée de pression externe de la concurrence et de tension interne vers le profit maximal relâcherait les deux seules forces microéconomiques décisives qui collent les firmes standards sur la ligne parétienne de transformation complète d'efficacité maximale »*.

En d'autres termes, les hypothèses retenues par la théorie du monopole s'analysent comme des hypothèses de circonstances et non comme des hypothèses fondamentales du modèle, sauf à considérer que la propriété publique ou le système d'incitation et de sanction est en mesure d'engendrer un environnement économique identique à celui de la théorie.

Cependant, pour les analystes interventionnistes, on ne cherche plus à justifier l'écart à la norme, mais à présenter la logique instrumentale de l'intervention publique (par le biais de l'entreprise publique notamment) et son impact sur la politique économique.

Ainsi pour J.M. Keynes (1935) : *« l'élargissement des fonctions de l'Etat, qu'implique la responsabilité d'ajuster l'une à l'autre : la propension à consommer et l'incitation à investir, semblerait à un publiciste du 19^e siècle ou à un financier américain d'aujourd'hui une horrible infraction aux principes individualistes. Cet élargissement nous apparaît au contraire comme le seul moyen possible d'éviter une complète destruction des institutions économiques actuelles et comme la condition d'un fructueux exercice de l'initiative individuelle »* : l'entreprise joue le rôle d'un ordre supérieur à celui qui découlerait spontanément du fonctionnement d'un marché livré à lui-même.

⁷⁸ « Le marché et hors marché : une analyse économique des entreprises publiques françaises », Jean Michel Glachant, publications de la Sorbonne, 1994.

D'un autre côté, des auteurs (toujours dans la mouvance keynésienne) justifient la présence des entreprises publiques par ses effets favorables sur l'économie. C'est ainsi que pour François Perroux, l'entreprise publique permet de réaliser une allocation de ressources incompatible avec la rentabilité immédiate, dans un contexte de risque et d'incertitude élevés (notamment des investissements dans des secteurs industriels), elle permet aussi de coordonner les entreprises au sein d'un secteur ou entre secteurs ; ce que la concurrence ne fait généralement pas.

Un autre auteur, J.R. Houssiaux estime que l'entreprise publique a eu sa légitimité par sa fonction instrumentale que lui a confiée l'Etat. Mais cela n'empêche que le recours à l'entreprise publique n'est pas la seule mesure que peut adopter l'Etat afin de régulariser le marché (mesures monétaires, financières, fiscales, etc.), et c'est surtout ce qu'on reproche à ces théories ; c'est-à-dire leur incapacité de démontrer la supériorité de l'entreprise publique en tant que moyen incitatif ou de régularisation plus efficace par rapport aux autres méthodes.

En somme, l'Etat opte pour les entreprises publiques afin de pallier les déficiences du marché qu'elles soient d'ordre micro ou macro, mais tout en négligeant son caractère commun avec les entreprises dites privées. L'entreprise publique est tout d'abord une entreprise, et son existence est due à l'impossibilité de lui substituer un ensemble de relations marchandes.

C'est ainsi que se pose la problématique de l'efficience de la coordination marchande que propose l'entreprise publique par rapport aux autres modes. La théorie des droits de propriété a pu présenter une analyse comparée de l'efficacité des organisations économiques, ce qui a présenté une réponse à cette problématique.

L'analyse porte surtout sur l'avantage dégagé en matière de « coût de transaction » : l'entreprise est un processus organisationnel qui peut s'avérer plus efficient que le marché, parce qu'il est moins coûteux. Cette supériorité de l'entreprise par rapport au marché n'est pas absolue. En fait, elle dépend du mode interne de fonctionnement de l'entreprise.

Le mouvement des droits de propriété s'est attaché à étudier les différentes structures de droits de propriété et leurs incidences sur les comportements. La majorité de ces analyses⁷⁹ ont conclu que l'entreprise publique est considérée comme moins efficiente pour plusieurs raisons.

⁷⁹ Le rapport Ehrlich, Gallais-Hamono, Lutter (1990) reprend les principales études empiriques réalisées depuis 1970 et montre que les conclusions confirment la supériorité des entreprises privées, en comparant des entreprises reposant sur des droits de propriété différents, dans un même secteur d'activité. A signaler que la majorité de ces études n'explique pas par quel processus, la propriété publique diminue l'efficacité de l'entreprise (sur le plan théorique).

Le Public Choice, mouvement très voisin, mais distinct de celui des droits de propriété, n'est selon J. Buchanan et R. Tollison, « *pas autre chose qu'un effort de formulation d'une théorie générale de l'économie publique qui permette de faire dans le domaine des choix collectifs ; ce qui a été fait depuis longtemps au niveau de la microéconomie des marchés. Il s'agit de compléter la théorie de la production et de l'échange des biens et des services marchands par une théorie équivalente et autant que possible compatible avec le fonctionnement des marchés politiques* ». La théorie se propose plus précisément de lier une approche normative des mécanismes de choix collectifs et une étude positive des processus décisionnels qui commandent l'évolution et la répartition des finances publiques.

Dans cette lignée, « l'analyse économique de la bureaucratie » se propose, comme l'a montré Greffe, d'expliquer l'accroissement relatif de l'Etat de façon endogène : ce sont les principes même de fonctionnement des services publics et les comportements de type bureaucratique qui sont la cause de leur développement. Dans un contexte de relâchement des contrôles sur les gestionnaires publics (ou bureaucrates), l'offre d'Etat tend à servir les intérêts particuliers et est biaisée vers le haut : il en résulte que la production mise en œuvre par l'Etat ne maximise pas un intérêt général, mais des intérêts privés, au prix d'un gaspillage social⁸⁰.

Les partisans du Public Choice s'efforcent de démontrer l'inefficacité ainsi que les dangers des interventions publiques, en raison de l'absence de concurrence, d'un processus décisionnel biaisé par le politique et de l'inefficience des modes de contrôle (des propriétaires-citoyens sur leurs agents, les politiques).

b. Entreprise publique et mode d'organisation

Les différentes analyses de droit de propriété cherchaient à établir la comparaison en matière d'efficacité entre les entreprises publiques et celles privées, alors que les analyses interventionnistes et de microéconomie du monopole tentent de justifier la présence de l'entreprise publique par son apport et son remède aux défaillances du marché. Dans ce qui suit, nous présentons les études centrées sur les formes d'organisation et le fonctionnement des firmes privées, pour réinterpréter l'entreprise publique en tant que mode organisationnel spécifique qui a sa propre rationalité.

⁸⁰ « Nature et légitimité des entreprises publiques : vers un renouvellement du débat », Colette Voisin, Revue française d'économie. Volume 6 N°4, 1991.

Oliver Williamson précise, dans son approche des coûts de transaction, que l'arbitrage est une notion plus importante que celle de maximisation. En d'autres termes, l'arbitre tend à remplacer le marché. L'auteur opère une distinction entre les analyses en matière de monopole et celles qui se situent dans le champ de l'efficacité, afin de justifier le remplacement de l'échange marchand classique par des formes contractuelles plus complexes et parfois même non marchandes⁸¹.

– Analyse en matière de monopole

« Si un économiste est confronté à une pratique entrepreneuriale qu'il ne comprend pas, il tend à l'expliquer en termes de monopole » (Coase, 1972). En d'autres termes, les analyses en matière de monopole tendent à expliquer les écarts à la norme marchande par la prise d'une position monopolistique. Ces analyses, qui relèvent de la « New Industrial Organization », (NIO) présentent un intérêt considérable pour l'étude de l'entreprise publique.

La théorie des marchés contestables, qui peut être considérée comme un dépassement de la théorie des barrières à l'entrée, est une des composantes de la NIO. Elle suppose que la structure du marché est déterminée de manière endogène en même temps que la production et les prix. Le marché est dit contestable lorsque l'entrée sur ce marché est parfaitement libre ainsi que la sortie, c'est-à-dire sans coûts irrécupérables. Il offre un taux de profit normal (la vente des produits se fait au taux marginal) et garantit l'équilibre et l'efficacité, puisque tout coût indu rend l'entrée de nouveaux concurrents attractive.

Ainsi, le paradigme traditionnel de la concurrence est remis en cause : vu que la concurrence n'est plus la situation optimale, la structure du marché va ainsi évoluer vers une configuration optimale au sens où le nombre de firmes actives et la répartition de l'offre entre elles, tels que le coût de production et l'offre global, est minimisé et il peut s'agir du monopole.

Cela nous donne une redéfinition du monopole naturel : le coût de production pour une seule firme est plus faible que celui dégagé par l'ensemble des firmes indépendantes et ce, sur un secteur où les firmes sont soumises aux mêmes contraintes technologiques et techniques. C'est aussi un déplacement du champ de l'économie d'échelle liée au processus de production, vers celui des « économies d'envergure ».

⁸¹ Williamson présente deux distinctions : la première entre l'intérieur et l'extérieur de l'entreprise, la deuxième entre l'organisation intra et inter firme.

Pour pouvoir parler d'un monopole naturel, il faut avoir trois conditions : la demande de chaque produit est satisfaite au prix du marché, le monopole réalise des profits et aucun autre concurrent ne peut entrer sur le marché dans des conditions profitables.

On remarque donc que monopole et liberté des marchés peuvent aller de pair. Ainsi, le rôle des pouvoirs publics devient « *simplement d'assurer les conditions de libre entrée et surtout de libre sortie, c'est-à-dire que le marché soit contestable. Toute politique qui dérègle l'entrée d'une part et réduit les coûts fixes irréversibles ou les sépare des conditions d'exploitation d'autre part, va dans ce sens* » (Encaoua D., 1986).

Les hypothèses données par la théorie des marchés contestables sont peu réalistes dans le sens où les firmes ne sont pas si passives et donc la réactivité de l'entreprise monopolistique rend moins attractive l'entrée de nouveaux concurrents d'une part ; et d'autre part, si on suppose l'absence de réactivité, cela serait contradictoire avec la notion de marché contestable tel que démontré par W.G. Schepard (1984, 1988)⁸² (Benzoni, 1988). Mais il n'empêche que la théorie ait contribué à l'évolution de celles relatives aux structures de marché.

– Analyse en matière d'efficience

Dans ce volet, on trouve les théories contractuelles, avec tout ce qu'elles présentent en matière de rationalité individuelle des agents, de leurs relations contractuelles et du caractère conflictuel de leurs objectifs.

Les théories contractuelles permettent d'analyser les différentes formes organisationnelles en matière notamment d'efficacité comparée, y compris l'entreprise publique ; mais elles présentent des limites qui diminuent leur apport. Dans ce sens, H. Simon (1991) précise que le fait de se focaliser sur les transactions marchandes reposant sur des contrats négociés dans ces théories, alimentés par des hypothèses exogènes, permet à la théorie de fonctionner mais tout en ayant des explications « ad hoc » (qui ne sont pas justifiées au point de vue plus général). Ainsi, si on applique à l'entreprise publique, la théorie de l'agence (qui doit permettre de déterminer les formes organisationnelles les plus efficaces en matière de minimisation des coûts d'agence), le problème central deviendra celui de l'efficacité du processus décisionnel public (nous allons le voir dans le cadre des théories de la gouvernance des entreprises publiques).

⁸² « La spécificité des marchés contestables dérive directement du rôle régulateur joué par la concurrence potentielle des acteurs opérant sur les autres marchés ». W.G. Schepard (1984, 1988).

– Apport de la théorie des organisations

La théorie des organisations se situe dans la lignée du courant néo-institutionnaliste (à qui appartient les théories contractuelles), mais tout en s'inspirant de la théorie microéconomique. Elle tente de résoudre, d'une part, le problème de l'efficacité relative des différentes formes de propriété et de contrôle et d'autre part, celui de l'efficacité relative du marché et de la centralisation.

Le concept de l'organisation trouve ses fondements dans l'éviction de deux piliers de la théorie standard : d'une part, l'organisation est une entité collective et non un agent individuel, et d'autre part, le marché n'a plus le monopole de la coordination par le maniement des prix ; l'organisation est un second mode de coordination qui repose prioritairement sur un ensemble de règles.

Ainsi, de nombreuses analyses en théorie des organisations se concentrent sur la thématique du mode de départementalisation, en étudiant notamment la pertinence du critère utilisé pour définir les unités constituantes de l'organisation (notamment le choix entre une départementalisation selon la nature des inputs ou celle des outputs). Cette approche conduit à définir la structure organisationnelle selon quelques grands types : en particulier, fonctionnelle, divisionnelle et matricielle.

La notion de configuration structurelle, de design, ou encore d'agencement organisationnel (Desreumaux, 1996) permet une analyse riche de l'organisation, car elle inclut non seulement cette question du mode de structuration, mais également celles qui sont relatives aux éléments d'infrastructure, aux processus et aux styles de gestion (Fulconis, 2002).

Les travaux fondateurs de Burns et Stalker (1966) sur la théorie de la contingence structurelle proposent de classer les modes d'organisation selon deux types purs, interprétables comme les deux extrémités du continuum, à savoir les systèmes mécanistes et les systèmes organiques. Toujours dans les années 1960, le groupe d'Aston propose de caractériser les organisations selon trois grands attributs, qui sont le degré de structuration, le degré de concentration de l'autorité, et le type de contrôle opérationnel des flux de travail.

Plus récemment, Mintzberg (1982) définit cinq configurations structurelles : la structure simple, la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle, la structure divisionnalisée et l'adhocratie. Chacune de ces configurations correspond à un mode principal de coordination (de la supervision directe à l'ajustement mutuel), un mode de départementalisation (fonction et/ou marché), un caractère (mécaniste ou organique), un degré de formalisation (faible ou fort) et un degré de décentralisation (sélectif, limité ou fort).

Par contre, Simon, comme la plupart des économistes, tend à privilégier l'analyse de l'efficacité relative des marchés et des organisations, en traitant ainsi les fondements de l'efficacité des organisations, au détriment de la mise en perspective des différents modes organisationnels pouvant être développés, tels que ceux qui reposent sur la maximisation du profit et ceux qui poursuivent d'autres objectifs, ainsi que les organisations publiques.

Pour O. Favereau (1989), l'organisation se justifie soit quand le marché ne peut pas exister, soit lorsqu'il ne représente pas la solution la plus efficace. Dans le premier cas, on retrouve les solutions reconnues comme devant relever de la production publique ou d'une réglementation, c'est-à-dire d'une forme organisationnelle qui rend minimaux les coûts de transactions. Dans le deuxième cas, plus grande sera l'incertitude, plus grande sera l'avantage comparatif de l'organisation, dans la mesure où les incertitudes créent des situations contingentes où la multiplication de créations de contrats spécifiques se révèle de plus en plus coûteuse.

En reprenant les différents modes d'organisation, on peut s'interroger sur le fonctionnement du secteur public. Dans ce sens, H. Simon précise que les organisations de grandes dimensions telles que les entreprises publiques, font souvent à tort l'objet de plusieurs critiques par rapport à leur efficacité. En réalité, cela est dû à l'utilisation de l'élément du profit comme seul critère d'évaluation de la performance. Or, l'entreprise publique ne poursuit pas nécessairement toujours un objectif de profit.

Les modèles coopératifs quant à eux (par exemple ceux étudiés par Aoki en 1984), reposent en général sur trois groupes d'acteurs (actionnaires, dirigeants et salariés) et analysent l'efficacité relative des modalités organisationnelles susceptibles de générer une solution coopérative (par exemple la souveraineté des actionnaires couplée à la négociation collective).

Or, comme le souligne Francis Favereau, la démarche est transposable à l'économie publique, afin d'appréhender l'inefficience institutionnelle de l'administration : il suffit de remplacer les actionnaires par les autorités politiques, les dirigeants par les hauts fonctionnaires et les salariés par les fonctionnaires d'exécution.

c. Entreprise publique et New Public Management (NPM)

La rationalisation et l'optimisation de la gestion publique étaient toujours un souci pour les décideurs politiques. Ainsi, plusieurs tentatives de moderniser le secteur public ont été initiées depuis les années soixante ; chose qui peut être expliquée par la citation ironique d'André Tradieu qui avait remarqué que *« lorsqu'un président du conseil veut se faire applaudir sur tous les bancs, il lui suffit d'annoncer la réforme administrative car personne ne sait ce que cela veut dire »*⁸³.

Cependant, le New Public Management (NPM) a pu avoir des échos favorables sur plusieurs niveaux. Apparu au Royaume Uni, au début des années 1980, et dans bien d'autres pays de tradition anglo-saxonne, le NPM est considéré comme un mode de gestion qui vise à introduire dans l'administration publique les valeurs et modes de fonctionnement de la firme privée. Il propose, sur le volet théorique, une combinaison d'un ensemble de courants théoriques (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) avec une inspiration de Public Choice.

Depuis sa définition par Weber en tant qu'idéaltype et principale condition de performance, de multiples travaux ont identifié et analysé les dysfonctionnements de la bureaucratie. Se basant ainsi sur l'idée que le secteur privé est plus performant que le secteur public, le NPM s'inspire des méthodes de gestion du premier pour les appliquer au second, notamment l'augmentation de la marge de manœuvre des managers et des administrateurs ainsi que l'assimilation des citoyens à des clients. C'est en quelque sorte « l'hybridation public-privé » des formes organisationnelles.

⁸³ Cité par Gournay (B) : « l'administration » PUF 1976, page 119.

La naissance de ce nouveau concept s'explique essentiellement par l'urgence et la nécessité de réduire les dépenses publiques, de remédier à l'inefficience et au déficit managérial caractérisant les entreprises publiques (chose qui s'est renforcée avec la signature du Traité de Maastricht⁸⁴). A cela s'ajoute la crise de légitimité qui a secoué l'administration publique, accusée pour ses dysfonctionnements.

Ainsi, le New Public Management « [...] désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques. Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public. Cette tendance est caractérisée par une approche de gestion au détriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité »⁸⁵.

Il appelle à la responsabilisation, à la polyvalence, à la capacité d'innovation et en un mot, à l'empowerment (autonomisation) du personnel de la fonction publique. Dans le même esprit, il veut éliminer la dichotomie entre le penser et l'agir en revalorisant, entre autres, le personnel de première ligne, soit celui qui se trouve en contact direct avec la clientèle.

C'est ainsi que, idéalement, dans l'esprit du NPM, les services centraux sont au service des opérationnels et non le contraire⁸⁶. Dans le domaine du management des organisations publiques, deux courants d'administration doivent être mentionnés ; il s'agit du modèle avancé par Max Weber et celui, plus récent, du NPM.

Le tableau ci-dessous indique les principales différences entre une administration de type wébérienne et une autre basée sur le NPM :

⁸⁴ Ce traité de l'Union Européenne, signé le 07 février 1992, établissait entre autres la neutralité des divers gouvernements quant à la nature de propriété de certaines entreprises, et invitait les services publics au libre jeu de la concurrence.

⁸⁵ Bernrath W. (1998), « Le Nouveau Management Public : Concept, Situation en Wallonie. Quelques Réflexions, Visions et Conclusions Opérationnelles » Bruxelles, Revue OSF, page 92.

⁸⁶ J. Mercier, « L'Administration Publique de l'Ecole Classique au Nouveau Management Public ». Presses de l'Université Laval, 2002.

	Administration Wébérienne	Administration NPM
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramide)	Décentralisée (délégation des compétences, structure en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisation, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté	Avancement au mérite
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Tableau 6 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NPM⁸⁷

Il est clair à partir de ce récapitulatif des spécificités de chacun des courants, que le NPM vise essentiellement à créer la concurrence au sein de l'organisation à l'instar des structures privées pour qu'elle soit aussi compétitive (pour le cas des entreprises publiques) ou réponde aux attentes des citoyens dans les meilleures conditions (cas des administrations publiques). Ainsi, le résultat prime sur le respect des procédures, tout en donnant plus d'autonomie dans la prise de décision et dans l'exécution des tâches.

L'entreprise publique a pu donc voir sa situation changer avec l'avènement du NPM, pour se rapprocher de plus en plus au statut privé. Ceci a permis d'y appliquer un ensemble de mécanismes qui étaient jusque-là le seul apanage des entreprises privées ; des mécanismes de marketing, de gestion des ressources humaines, de psychologie de travail et surtout de gouvernance des entreprises.

⁸⁷ AMAR A., BERTHIER L., « Le nouveau management public : avantages et limites », Gestion et Management Publics, vol.5, Décembre 2007, p3.

Ce qui remet en cause toute hypothèse qui suppose que l'entreprise publique ne peut être étudiée dans le cadre de la gouvernance des entreprises, en s'appuyant sur des postulats tels que la nature des actionnaires ou des objectifs assignés à ce type de firmes. Devant ces débats, un autre courant se positionne de plus en plus dans la scène scientifique depuis notamment 2010, stipulant que la capacité d'adaptation et celle de prendre une nouvelle forme d'organisation des entreprises publiques constituent une caractéristique clé desdites firmes et une raison pour laquelle elles ont été en mesure de prospérer (Mussacchio & Lazzarni, 2014). Cette nouvelle forme, connue sous le nom d'organisations hybrides, « *intègre des éléments de différentes logiques institutionnelles* » (Pache & Santos, 2013). Ainsi, la propriété publique et la propriété privée représentent différentes logiques institutionnelles.

Section 2 : Application du concept de gouvernance à l'entreprise publique

Pour appréhender la gouvernance de l'entreprise publique en particulier, nous avons choisi dans cette section de présenter un résumé de généralités sur la gouvernance d'entreprise en général, puis de préciser le concept de bien public pour mieux saisir ses liens avec la gouvernance, puisque comme nous l'avons vu, la gouvernance d'une entreprise publique n'est autre que la gouvernance d'une organisation hybride participant à la mise en œuvre des politiques publiques, tout en ayant une vocation commerciale.

2.1. Généralités sur la gouvernance d'entreprise

Dans ce premier point, nous présenterons quelques définitions de la gouvernance d'entreprise, ses acteurs et principes, ainsi que la synthèse des théories qui l'ont traitée.

a. Essais de définition de la gouvernance d'entreprise

D'une manière très simple, nous pouvons dire que la gouvernance d'entreprise est l'application du concept de la gouvernance à l'échelle de l'entreprise. Rappelons qu'il s'agit de la traduction du terme anglo-saxon « Corporate Governance ».

C'est à la suite de scandales de gouvernance dans les années 1990 et 2000 que le concept de gouvernance d'entreprise a vu le jour. La chute d'Enron, de WorldCom et la presque faillite de Vivendi Universal ont révélé ce que l'exercice autoritaire et non transparent du pouvoir au sein d'un grand groupe pouvait causer de dégâts à la société entière (car, quand un grand groupe tombe, il entraîne avec lui des centaines voire des milliers de salariés directs et de sous-traitants).

Ainsi, par essence, le concept de gouvernance d'entreprise vise à apporter plus d'équilibre et de transparence dans la répartition du pouvoir, dans le contrôle de ce dernier et dans l'implication de tous les niveaux hiérarchiques dans la gestion d'une entreprise.

En 2000, Rafael La Porta a qualifié la gouvernance d'entreprise de « *l'ensemble de mécanismes dont le rôle est de protéger les investisseurs externes de la diversion de leurs actifs par les auteurs internes* ». Il entendait ainsi faire allusion au problème de séparation entre propriété et contrôle (problème d'agence). En 1776 déjà, Adam Smith faisait en effet allusion à ce problème⁸⁸.

En 1932, Adolf Berle et Gardiner Means déclaraient dans leur ouvrage qui fut le fondement de la réflexion sur la gouvernance d'entreprise et du droit des sociétés que « *dans les plus grandes compagnies américaines, une nouvelle situation s'est développée : il n'y a plus de propriétaire minoritaire dominant, et le contrôle⁸⁹ est largement maintenu en séparation avec la propriété⁹⁰* ». Cette constatation de séparation entre propriété et contrôle est la conséquence des intérêts divergents de ceux qui détiennent le contrôle (les managers) et les propriétaires (actionnaires).

En 1976, Michael Jensen et William Meckling ont étudié le problème d'agence en le liant à la théorie de l'entreprise. Ils définissent la relation d'agence comme « *un contrat selon lequel un ou plusieurs personnes (le principal) engagent une autre personne (l'agent) pour réaliser un travail en leur nom, ce qui implique la délégation à l'agent d'une autorité de prise de décision* ». Le problème d'agence surgit donc naturellement puisque le principal et l'agent essayent chacun de maximiser leurs propres intérêts qui sont d'ailleurs divergents. Le principal (propriétaire ou actionnaire) tente de tirer le maximum de l'agent (le manager) en préservant le capital, tandis que l'agent tente de maximiser sa rémunération. Le principal essaie alors de limiter les divergences par rapport à son intérêt en établissant des intéressements pour l'agent et en supportant des coûts supplémentaires de supervision (audit externe, restrictions budgétaires, politique de rémunération, etc.), de telle façon à limiter les activités aberrantes de l'agent. Le problème d'agence a donc un coût inévitable appelé « coût d'agence ».

⁸⁸ Adam Smith écrivait dans son premier tome de son livre « Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations » : « *C'est par la convention qui se fait habituellement entre ces deux personnes, dont l'intérêt n'est nullement le même, que se détermine le taux commun des salaires. Les ouvriers désirent gagner le plus possible ; les maîtres, donner le moins qu'ils peuvent ; les premiers sont disposés à se concerter pour élever les salaires, les seconds pour les abaisser* ».

⁸⁹ Dans le sens d'avoir l'autorité sur la politique de l'entreprise.

⁹⁰ Dans le sens de la possession de titres de la compagnie.

Néanmoins, le problème d'agence reste inévitable aussi partout où il y a des intérêts collectifs ou des situations nécessitant des efforts collaboratifs. De plus, le problème principal/agent s'amplifie lorsque le principal est imparfaitement informé de l'action de son agent (problème d'asymétrie de l'information).

Dans le cas des entreprises publiques, la relation d'agence est plus complexe impliquant une chaîne d'acteurs avec des principaux multiples incluant les Ministères, le Parlement, les groupes d'intérêts et l'entreprise publique elle-même ; ce qui est de nature à compliquer la structuration de la chaîne des responsabilités.

Ainsi, la gouvernance d'entreprise serait un système qui a pour but essentiel de résoudre les problèmes d'agence qui surgissent entre le principal et les agents dans la société. A contrario, le système de gouvernance d'entreprise serait inutile dans le cas où il n'y avait pas de problèmes d'agence ; c'est-à-dire quand les actions des agents sont parfaitement claires et que toute autre information en leur possession est communément connue.

b. Acteurs de la gouvernance d'entreprise

Sur le plan terminologique, il y a lieu de préciser la définition et l'origine de quelques termes clés, fréquemment utilisés en matière de gouvernance d'entreprise et précisément ses acteurs. S'ils paraissent évidents à première vue, nous estimons qu'il est particulièrement utile d'en saisir toute l'ampleur de l'étymologie tant leur perception a été distordue par l'habitude d'usage.

– Conseil d'administration

Sachons qu'un conseil d'administration est tout simplement un groupe d'individus élus par leurs collègues actionnaires et habilités à agir pour leur propre compte ou pour celui d'autrui (généralement une autre organisation). Les administrateurs sont investis d'un pouvoir de décision distinct de l'autorité et des responsabilités des propriétaires et des gestionnaires. Le conseil d'administration s'impose aussi comme la plus haute instance de gouvernance interne, mais il doit concéder à la direction assez de liberté et d'autonomie pour qu'elle puisse exploiter efficacement l'organisation ; le tout dans le but de la création de valeur durable.

Les administrateurs d'une société sont toujours élus lors d'une assemblée générale des actionnaires. Ils sont chargés par leurs collègues actionnaires de la gestion de l'organisation. Collectivement, les administrateurs forment le conseil d'administration, dont le rôle consiste à assurer le leadership entrepreneurial de la société dans un cadre de contrôle efficace et prudent des risques, qui permet de les évaluer et de les gérer.

Soulignons que certaines législations nationales peuvent exiger qu'une proportion des administrateurs soit constituée de représentants des salariés. *L'administrateur interne ou administrateur dirigeant*, en plus de siéger au conseil, est en même temps actionnaire et dirigeant de son organisation. *L'administrateur externe ou administrateur indépendant* est une personne qui siège au conseil sans être actionnaire ni dirigeant de l'entreprise.

Le conseil fixe les objectifs stratégiques de l'entreprise et s'assure que les ressources humaines et financières nécessaires, sont en place pour permettre à l'entreprise d'atteindre ses objectifs de gestion et de rendement. Il fixe aussi les valeurs et les normes de l'entreprise et veille à ce que ses obligations envers ses actionnaires et d'autres, soient bien comprises et respectées.

Il en ressort que le conseil d'administration joue un rôle crucial par son rôle classique d'encadrement et de surveillance des opérations organisationnelles, mais aussi qu'il veille à la mise en place de toutes les conditions nécessaires pour maximiser la richesse des actionnaires.

Le **président du conseil d'administration** est élu parmi les administrateurs indépendants, et a pour rôle principal d'assurer le bon fonctionnement du conseil. Il a la charge de préparer l'ordre du jour des réunions du conseil, après consultation du chef de la direction, et de s'assurer que les réunions sont organisées d'une manière efficace.

Plus précisément, il doit s'assurer de l'efficacité du fonctionnement du conseil d'administration et veiller à ce que ce dernier s'acquitte de son rôle de surveillance adéquatement. Une partie importante des écrits sur la gouvernance d'entreprise porte sur le choix de la structure optimale du conseil d'administration :

- **Structure unitaire** : dans certains pays, c'est la structure dite unitaire qui domine. Cette structure se caractérise par la cohabitation du comité de direction et des administrateurs non exécutifs⁹¹. Un conseil d'administration unitaire est donc un conseil dont certains administrateurs, mais pas tous, exercent des fonctions de direction.

⁹¹ Un administrateur non exécutif est un administrateur qui n'exerce aucune fonction exécutive dans la gestion opérationnelle de l'entreprise. Un administrateur indépendant est, par définition, un administrateur non exécutif.

- **Structure duale (ou à deux paliers) :** certains pays ont opté pour cette structure. Ce qui signifie que les fonctions de supervision et de gestion de l'organisation sont bien séparées. Cette structure comprend un comité de direction, chargé des opérations au jour le jour, et un conseil d'administration, qui a pour responsabilités principales l'encadrement des actions du comité de direction et l'application des stratégies adoptées.
- **Structure duale à directoire :** certaines sociétés anonymes comportent en effet un directoire, qui remplit une fonction exécutive, et un conseil de surveillance, doté d'une fonction de contrôle. Le directoire se compose de cinq membres ou moins. Ce sont obligatoirement des personnes physiques, actionnaires ou non. Un membre du directoire ne peut pas faire partie du conseil de surveillance de la même société, ni du directoire d'une autre société. Les membres du directoire sont nommés par le conseil de surveillance, pour un mandat de deux à six ans, renouvelable aux conditions précisées dans les statuts de la société.

– Direction générale (ou Management)

Le directeur général (ou chef de la direction) a le rôle le plus important au sein de l'équipe de direction de l'organisation. Il doit définir les stratégies et objectifs de l'organisation et les soumettre au conseil d'administration. Il est aussi la personne responsable de la réalisation et de l'exécution des plans stratégiques et des politiques établies par le conseil d'administration, à qui il doit rendre compte.

Les actionnaires demandent habituellement au directeur général de leur garantir un rendement qui maximise la valeur de leurs actions et qui pourra compenser les risques qu'ils prennent. Des exigences de rendement excessives de la part des actionnaires ont incité certains chefs d'entreprise à s'engager dans des activités douteuses de fraude et de malversation, qui se sont avérées extrêmement dommageables.

La réalisation d'un rendement pour les actionnaires nécessite cependant un environnement organisationnel qui favorise la création de valeur durable. Le directeur général doit donc assumer la pleine responsabilité et l'imputabilité de l'ensemble de l'organisation.

– Comité d'audit

Le comité d'audit est un sous-comité du conseil d'administration, composé d'au moins trois administrateurs indépendants qui n'exercent aucune fonction ni tâche opérationnelle au sein de l'entreprise.

La principale mission du comité d'audit consiste en une assistance du conseil d'administration dans sa fonction de surveillance, et plus particulièrement dans l'examen de la transparence et sincérité de l'information financière destinée aussi bien aux actionnaires qu'aux non-actionnaires, du système de contrôle interne mis en place par le conseil d'administration et par le management, et enfin du processus d'audit.

La Treadway Commission a proposé en 1987 plusieurs recommandations concernant la mise en place du comité d'audit qui doit, en effet :

- Etre indépendant et avoir les ressources et l'autorité nécessaires, avec la possibilité de recourir aux services d'un expert.
- Disposer d'une charte écrite qui décrit ses missions, son autorité et ses ressources.
- Etre un surveillant informé, vigilant et efficace du processus d'élaboration de l'information comptable et du contrôle interne.
- S'assurer de l'indépendance de l'audit interne.
- Revoir chaque année l'étendue des prestations de conseil fournies par l'auditeur externe et en vérifier les conséquences en matière d'indépendance.

Contrairement à la Treadway Commission, le deuxième grand texte normatif Blue Ribbon Committee (BRC) en 1999, qui s'intéresse au comité d'audit, apporte peu d'éléments innovants sur ce sujet. Ce texte insiste sur l'indépendance dudit comité, sur sa compétence financière pour être efficace et enfin sur l'importance d'une charte d'audit pour préciser ses missions.

– Parties prenantes internes

Les actionnaires : Ceux-ci disposent d'un pouvoir de décision égal au nombre d'actions détenues. Ils décident des grandes orientations de la société, nomment un directeur général et se partagent une partie des bénéfices sous forme de dividendes versés une ou plusieurs fois dans l'année (en fonction là aussi du nombre d'actions). Ils ne siègent pas toujours, mais ils peuvent désigner des membres pour les représenter au conseil d'administration.

Les salariés : Ils apportent bien évidemment leur force de travail à l'entreprise que ce soit dans le domaine de la production elle-même ou de l'organisation, la comptabilité, la vente, etc. Mais ce n'est pas leur seule influence, ils sont aussi une force de proposition pour améliorer la production ou l'organisation de l'entreprise. Cette force de proposition peut aussi devenir une force d'opposition et entraver la production lorsqu'ils sont mécontents. Ces mouvements peuvent être accompagnés par les syndicats qui sont présents dans certaines entreprises.

– Parties prenantes externes

Les fournisseurs : sont des entreprises partenaires qui vont procurer les biens et les services nécessaires à la production. C'est ce qu'on appelle le capital circulant. Par exemple, Danone pour fabriquer ses yaourts, a besoin de fournisseurs de lait. Dans l'économie mondialisée, les fournisseurs sont de plus en plus des sous-traitants implantés à l'étranger. Certaines entreprises font fabriquer une grande partie de leur production par des sous-traitants se contentant ensuite d'assembler les produits (cas d'Apple) ou de les commercialiser (cas de Nike). Le sous-traitant fabrique donc tout ou une partie d'un produit au service d'une entreprise donneuse d'ordre.

Les consommateurs (ou les clients) : Ils sont intéressés par le prix et la qualité du produit ou service de l'entreprise. Cette dernière se doit de bien informer les consommateurs et de réagir à leur mécontentement. Elle se doit aussi de bien cerner leurs besoins (études de marché). Les consommateurs peuvent aussi se regrouper pour influencer les entreprises (c'est le mouvement consumériste né aux Etats-Unis dans les années 1960).

Les créanciers : sont toujours considérés comme l'un des principaux intervenants dans la société, avec leurs objectifs, notamment en matière de prix, de volume des ventes et de solvabilité de l'entreprise.

L'Etat : est l'une des parties prenantes de l'entreprise car il accorde des subventions et surtout met en place des législations qui concernent la production, et lui prélève aussi des ressources (impôts, taxes, cotisations sociales par exemple).

Les collectivités locales : ces dernières ont un certain nombre d'intérêts au sein des sociétés qui opèrent dans leurs régions. En effet, les entreprises qui fonctionnent d'une manière efficace emploient un grand nombre de populations locales. A contrario, celles qui affichent des résultats négatifs peuvent perdre une grande partie de la main d'œuvre et par conséquent, participer à l'augmentation du taux de chômage local.

Les associations et ONG : peuvent aussi entrer en relation avec les entreprises pour la défense des consommateurs mais aussi pour celle de l'environnement (Greenpeace par exemple) ou des populations (contre le travail des enfants par exemple, pour lequel Nike avait été accusé dans les années 1990).

c. Quelques principes de la gouvernance d'entreprise

La nécessité d'instaurer des principes comme base stable à la gouvernance d'entreprise est née notamment de l'absence de réglementation structurant cette gouvernance pendant près d'un siècle et du fait que cette dernière soit généralisée dans divers pays du monde, sans être pour autant générée par les mêmes conditions ni adoptée pour les mêmes besoins.

En effet, ce n'est qu'en 1998 que les principes de la gouvernance d'entreprise ont été élaborés par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), afin de répondre à la requête de son conseil qui désirait fixer un ensemble de normes et de règles dans ce domaine de gouvernance et qui seraient approuvés par les gouvernements de ses pays membres. Toutefois, il est important de signaler que les principes de cette organisation ont été précédés par quelques initiatives notamment celles de l'International Corporate Governance Network (ICGN) et de l'American Law Institute (ALI), en avril 1993.

L'OCDE définit six principes fondamentaux de la gouvernance d'entreprise, à savoir :

- **La mise en place des fondements d'un régime de gouvernance d'entreprise efficace :** ce régime devrait concourir à la transparence et à l'efficacité des marchés, être compatible avec l'Etat de droit et clairement définir la répartition des compétences entre les instances chargées de la surveillance, de la réglementation et de l'application des textes.
- **La protection des droits des actionnaires et des principales fonctions des détenteurs du capital :** le régime de gouvernance d'entreprise doit protéger les droits des actionnaires et faciliter leur exercice. Les droits élémentaires des actionnaires doivent comprendre le droit de : 1. bénéficier de méthodes fiables d'enregistrement de leurs titres ; 2. céder ou transférer des actions ; 3. obtenir en temps opportun et de façon régulière des informations pertinentes et significatives sur la société ; 4. participer et voter aux assemblées générales des actionnaires ; 5. élire et révoquer les administrateurs ; 6. être associés au partage des bénéfices de la société.

- **Le traitement équitable des actionnaires :** le régime de gouvernance d'entreprise doit assurer un traitement équitable de tous les actionnaires minoritaires et étrangers. Tout actionnaire doit avoir la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de ses droits.
- **Le respect du rôle des différentes parties prenantes dans la gouvernance de l'entreprise :** le régime de gouvernance d'entreprise doit reconnaître les droits des différentes parties prenantes à la vie d'une société tels qu'ils ont été définis par le droit en vigueur ou par des accords mutuels, et encourager une coopération active entre les sociétés et les différentes parties prenantes pour créer de la richesse et des emplois et assurer la pérennité des entreprises financièrement saines.
- **La garantie de la transparence et de la diffusion de l'information :** le régime de gouvernance d'entreprise doit garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et la gouvernance de cette entreprise.
- **La responsabilisation du conseil d'administration :** le régime de gouvernance d'entreprise doit assurer le pilotage stratégique de l'entreprise et la surveillance effective de la gestion par le conseil d'administration (responsabilité et loyauté de ce dernier vis-à-vis de la société et de ses actionnaires).

Ces principes ont été effectivement adoptés en 1999 par les Ministres des pays membres de l'OCDE et imposés depuis, comme une référence à l'échelon international pour les responsables de l'action gouvernementale, les investisseurs, les sociétés et les autres parties prenantes. Ils ont été révisés en 2002 puis finalisés en 2004 et mis à jour en 2015, pour tenir compte des évolutions constatées et des enseignements des expériences acquises dans le monde. D'autres chercheurs ont revisité et présenté différemment ces principes.

Nous en exposerons, ci-après, ceux que nous avons jugés plus importants. Gérard Charreaux⁹² estime que pour être efficace, un système de gouvernance d'entreprise doit jouer deux principaux rôles :

⁹² G. CHARREAUX, « Le gouvernement des entreprises », Edition Economica, 1997.

- **Un rôle préventif** : il doit permettre d'éviter que des situations de crise ne surviennent. Il s'agit notamment de s'assurer qu'aucun des stakeholders n'accapare durablement une part des richesses trop importante au détriment des autres partenaires. Une gouvernance d'entreprise saine doit donc permettre l'expression des différentes parties prenantes avant que les conflits n'éclatent.
- **Un rôle curatif** : il doit permettre la résolution des situations de crise. Ces dernières doivent parfois se résoudre par le départ des dirigeants ou de certains salariés. Il est important que le système de gouvernance soit suffisamment souple et réactif pour le permettre.

De son côté, Pierre-Yves Gomez⁹³ considère qu'un système de gouvernance d'entreprise efficace devrait respecter trois grands principes :

- Être garant de **l'égalité entre actionnaires** quel que soit le nombre d'actions possédées.
- Assurer une réelle **séparation des pouvoirs** du Président du conseil d'administration et celui du Directeur Général et de favoriser l'émergence des comités spécialisés.
- **Tenir compte** et favoriser l'expression des **intérêts divergents**.

Hélène Ploix⁹⁴, quant à elle, a rejoint les principes de l'OCDE mais a toutefois, mis en avant deux principes :

- **L'intégrité des dirigeants et administrateurs** : l'intégrité a toujours été considérée comme une valeur qui va de soi pour les dirigeants et administrateurs. Il n'y a donc pas besoin de la réaffirmer en constatant que les scandales financiers de ces dernières années ne sont que la conséquence de comportements malhonnêtes.
- **L'indépendance du conseil d'administration** : le conseil d'administration doit construire son indépendance, afin d'établir un jugement objectif par rapport à celui des dirigeants opérationnels.

⁹³ PY. GOMEZ, « Le gouvernement des entreprises », InterEditions, 1997.

⁹⁴ H. PLOIX, « Le dirigeant et le gouvernement d'entreprise », Village Mondial, 2003.

Sur la base de ce qui précède, nous pouvons dire que si la pratique de la gouvernance favorise l'atteinte de résultats très positifs, le contraire demeure vrai aussi. De mauvaises pratiques de la gouvernance peuvent nuire à l'organisation et à ses résultats, notamment en matière de sa réputation et de sa crédibilité ; deux valeurs combien précieuses.

Ceci étant, les résultats de la gouvernance ne se traduisent pas toujours par des chiffres plus impressionnants. Il n'y a pas toujours de relation cause à effet dans ce sens. La gouvernance permet en effet, l'émergence d'une philosophie d'entreprise positive et ouverte, qui doit se démarquer par son efficacité, son indépendance et la rigueur de son contrôle.

d. Synthèse des théories de la gouvernance d'entreprise

L'objectif de cette partie n'est pas de revisiter les différentes théories de la gouvernance d'entreprise. Nous souhaitons, à travers une présentation synthétique, en tirer les éléments substantiels pouvant éclairer notre réflexion.

Pour Charreaux, l'ensemble des théories dominant les études et réflexions sur la gouvernance d'entreprise s'inscrit dans la perspective de l'efficacité. Les recherches sur ce thème sont généralement centrées sur l'étude des mécanismes susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'entreprise, à travers la création et la répartition du maximum de valeur permettant d'assurer sa pérennité. On distingue, au sein des théories de la gouvernance d'entreprise, le courant disciplinaire du courant cognitif. Le courant disciplinaire de la gouvernance d'entreprise est, à son tour, généralement scindé en deux approches théoriques, à savoir la théorie actionnariale et la théorie partenariale.

– Théorie actionnariale

Constituant l'approche financière de la gouvernance, la théorie actionnariale est axée sur les conflits d'intérêts entre les actionnaires d'un côté et les dirigeants de l'autre côté. D'un point de vue conceptuel, la théorie actionnariale de la gouvernance repose sur la branche normative de la théorie de l'agence : le courant dit « principal/agent » ou « actionnaires/dirigeants » qui s'adosse aux postulats du modèle du comportement humain présentés par Jensen et Meckling dans « The nature of man » à travers le modèle REMM (Resourceful, Evaluative, Maximizing, Model). Ainsi, l'objectif du dispositif de gouvernance est de mettre en place un certain nombre de mécanismes permettant de discipliner le dirigeant et de réduire son espace discrétionnaire afin de sécuriser l'investissement financier des actionnaires. La création du maximum de valeur passe exclusivement par la discipline du dirigeant.

Cette théorie inspirée du fonctionnement de la firme managériale anglo-saxonne présente de nombreuses limites. Pour Charreaux, elle ne permet pas d'expliquer le fonctionnement des systèmes non anglo-saxons, notamment les économies où l'Etat et les banques ont un rôle important dans le financement des entreprises.

De plus, à son avis, le réalisme de cette théorie est remis en question par le rôle de plus en plus marginal joué par les actionnaires dans le financement des entreprises. Par ailleurs, tenant compte du fait que les actionnaires ne constituent pas les seuls créanciers résiduels de l'entreprise, et du lien peu probable (qualifié d'ambigu par Charreaux) entre les mécanismes disciplinaires et la création de valeur actionnariale, les travaux et la réflexion sur la gouvernance ont été étendus à l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise (théorie partenariale).

– Théorie partenariale

La théorie partenariale de la gouvernance permet de prendre en compte l'apport de l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise dans le processus de création et de répartition de la valeur. Dans cette approche, la firme est considérée comme une équipe de facteurs de production dont les synergies sont à l'origine de la création de valeur. Cette dernière est ainsi créée par convention des efforts de l'ensemble des parties prenantes, et est appelée 'valeur partenariale'.

Contrairement à l'approche précédente, les actionnaires ne sont pas les seuls concernés par la création et la répartition de la valeur. Mais, comme dans l'approche actionnariale, la création et surtout la répartition de la valeur passent principalement par la discipline du dirigeant.

De plus, les hypothèses conceptuelles sous-tendant cette approche sont identiques à celles retenues dans la théorie actionnariale, notamment celles liées à l'opportunisme des dirigeants. Ainsi, bien qu'elle possède une meilleure valeur explicative et une vision plus large de la notion d'efficience, l'approche partenariale n'explore pas le processus de création de valeur à travers l'apprentissage et l'innovation.

– Théorie cognitive

Cette théorie rejette l'hypothèse de rationalité substantielle au profit d'une rationalité dite procédurale : la rationalité ne s'apprécie plus en fonction des décisions mais des processus qui les régissent. Dans cette approche théorique de la gouvernance, la création de valeur dépend en priorité de l'identité et des compétences qui sont conçues comme un tout cohérent. De même, le schéma de création et d'appropriation de la valeur qui la sous-tend diffère de celui sous-jacent aux théories disciplinaires.

L'organisation est perçue alors comme un répertoire de connaissances capable de percevoir les nouvelles opportunités, créatrices de valeur de façon durable. Cette valeur naît de la capacité du management à imaginer, percevoir et construire de nouvelles opportunités productives.

Une importance particulière est donc, dans le cadre de cette approche de la gouvernance, accordée à la dimension productive tant du point de vue de l'innovation que de la coordination. Dans une optique cognitive, Charreaux définit la gouvernance d'entreprise comme l'ensemble des mécanismes permettant d'augmenter le potentiel de création de valeur par l'apprentissage et l'innovation.

Enfin, chacune de ces théories indique des modes différents de création de valeur : si les deux premières théories ont une vision relativement statique de ladite création, l'approche cognitive en donne une vision plus dynamique.

2.2. Gouvernance et offre de services et biens publics

La gouvernance des entreprises publiques est un paramètre essentiel pour l'efficacité et l'ouverture des marchés tant sur le plan national qu'international. Dans un grand nombre de pays, les entreprises publiques sont les principaux fournisseurs de services d'intérêt général essentiels, notamment de services publics. Il en résulte que leurs activités aient un impact sur la vie quotidienne des citoyens ainsi que sur la compétitivité des autres secteurs de l'économie.

A cet effet, il est donc primordial de veiller à ce que ces entreprises exercent leurs activités dans un environnement concurrentiel et réglementaire sain, dans le but de préserver l'ouverture des échanges et de l'investissement qui sous-tend la croissance économique.

De plus, même dans les pays où elles n'apportent qu'une contribution mineure à l'économie, les entreprises publiques occupent souvent une place prépondérante dans les secteurs des services publics et des infrastructures, notamment l'énergie, le transport, les télécommunications et parfois aussi, dans les secteurs des hydrocarbures et de la finance dont les performances revêtent une grande importance pour de larges pans de la population ainsi que pour d'autres compartiments du secteur marchand.

En conséquence, il doit être fait en sorte que les entreprises publiques fonctionnent aussi efficacement que les entreprises privées et que la concurrence entre les deux, lorsqu'elle advient, se déroule dans des conditions équitables.

Un lien indirect avec la privatisation existe toutefois, dans la mesure où, lorsqu'un Etat décide de se désengager de ses entreprises publiques, la qualité de la gouvernance d'entreprise devient un prérequis important pour que la privatisation soit économiquement efficace puisqu'elle est un facteur de valorisation de ces entreprises et, partant, d'accroissement des recettes budgétaires résultant du processus de privatisation.

Il ne faut pas nier que plusieurs défis particuliers sur le plan de la gouvernance se présentent aux entreprises publiques : d'un côté, elles peuvent pâtir sur le terrain d'ingérences indues motivées par des considérations politiques, conduisant à une dilution des responsabilités, à un manque de transparence et à des pertes d'efficacité dans l'exploitation de l'entreprise ; et d'un autre côté, l'absence de surveillance due à la passivité totale de l'Etat actionnaire ou à la distance qui le sépare de l'entreprise peut affaiblir les incitations qui lui sont adressées ainsi qu'à son personnel et accroître la probabilité que des collaborateurs agissent pour leurs propres comptes.

D'autres problèmes de gouvernance surviennent lorsque des entreprises publiques poursuivent un double objectif consistant à exercer des activités économiques et à s'acquitter d'une mission de politique publique.

Plus fondamentalement, les problèmes de gouvernance d'entreprise proviennent de l'existence, en matière de responsabilité des performances des entreprises publiques, d'une chaîne complexe de délégation des pouvoirs (dirigeants, conseil d'administration, entité actionnaire, Ministères, Etat et Parlement) où les mandataires réels sont soit difficilement identifiables, soit lointains ; des conflits d'intérêts intestins se jouent donc parfois entre les parties prenantes qui peuvent être amenées à prendre des décisions fondées sur des critères autres que le service des intérêts de l'entreprise et du grand public.

Dans la définition économique proposé par Paul Samuelson, le bien public présente deux caractéristiques : sa consommation ne remet pas en cause la disponibilité du bien (principe de non rivalité) et il est accessible à tous, sans qu'il ne soit possible de discriminer les consommateurs (principe de non exclusion). Les utilisateurs légitimes qui auraient acquitté leur droit d'usage ne pourraient être séparés des consommateurs illégitimes (passagers clandestins) qui auraient échappé aux coûts ou aux obligations imposées par la fourniture du bien public.

Ces deux principes rendent difficile une tarification marchande qui reflète à la fois le coût de production et la satisfaction des utilisateurs. D'ailleurs, un prix concurrentiel ne permettrait pas de récupérer les coûts fixes engagés. C'est pourquoi un bien public est généralement fourni par une collectivité publique et financé par l'impôt.

Peuvent ainsi être considérés comme des biens publics certaines infrastructures (éclairage public par exemple), les paysages, la défense et la sécurité, le système de paiement, la connaissance, etc. Certains de ces biens sont non seulement destinés à la consommation finale mais aussi aux entreprises (connaissances, infrastructures). Ils sont parfois nécessaires aux transactions et donc aux marchés (droit des contrats, sécurité des paiements, monnaie).

De mauvaises pratiques de la gouvernance associées à une carence de l'offre de biens publics, conduisent à un système de production et d'échange inefficace en matière de productivité ou de coûts de transaction. Une gouvernance saine et donc bien, de ce point de vue, un facteur de développement.

Cependant, la gouvernance se heurte au consommateur illégitime. Celui-ci profite du bien public sans en supporter les coûts. Si ce comportement se généralise, l'offre de biens publics deviendra insuffisante faute de financement. Un des critères d'une gouvernance saine serait alors la capacité à surmonter cet obstacle ; elle doit permettre de lever des impôts socialement acceptés et les affecter à la fourniture des biens publics qui correspondent à un certain « contrat social » passé entre l'Etat et les citoyens.

Les procédures de révélation de la demande de biens publics, hors marché par définition, passent par des formes de consultation ou pour le moins, par un « despote bienveillant » qui perçoit les aspirations de ses citoyens et met tout en œuvre pour les satisfaire.

La gouvernance saine exige, de toute façon, un pouvoir wébérien de coercition légitime qui s'accompagne d'institutions efficaces. Les institutions démocratiques peuvent entrer dans les critères de cette gouvernance si elles assurent à la fois la légitimité du pouvoir et la révélation des préférences de la population.

2.3. Gouvernance de l'entreprise publique

Les différentes descriptions du système de gouvernance des entreprises, citées précédemment, reposent toutes ou en majorité sur une conception de la firme à actionnariat éclaté. Etant évident, vu l'origine anglo-saxonne des auteurs qui sont influencés par la structure des capitaux des entreprises caractérisées par un nombre important d'actionnaires et une faible présence de l'actionnaire dominant dans ce capital.

Cependant, dans des pays tels que la France, l'Allemagne ou aussi les pays en voie de développement, dont le Maroc, la majorité des grandes entreprises sont détenues par un actionnaire dominant, qui est généralement l'Etat. Ce dernier donne à la firme le statut d'entreprise publique, qui se distinguerait de l'entreprise privée du fait du contrôle de droit qu'exerce l'Etat dans la définition de sa stratégie.

Dans ce qui suit, nous allons présenter les principaux types de tutelle étatique sur les entreprises publiques ainsi qu'une comparaison des mécanismes de gouvernance des entreprises publiques et privées.

a. Principaux types de tutelle étatique sur les entreprises publiques

Bien que les entreprises publiques aient leur personnalité morale propre, elles restent souvent sous une forte influence de l'Etat qui leur efface toute autonomie de gestion. Sous la forme d'une tutelle administrative ou financière, cette action de l'Etat intervient dans différents moments pour valider ou refuser des décisions qui vont du choix stratégique au détail managérial. Bien sûr, cette prédominance du rôle de l'administration ou du politique, vide de sa substance toute éventuelle prise de responsabilité des organes de gestion ou de gouvernance des entreprises publiques. Ainsi, l'Etat peut avoir trois missions, à savoir : l'Etat stratège, l'Etat actionnaire et l'Etat régulateur.

– Etat stratège

Dans ce cas, l'Etat doit assumer un rôle de stratège qui définit les grandes orientations, les choix stratégiques et les politiques publiques susceptibles de créer un climat de confiance et de mettre en place les conditions propices pour le progrès économique et social ainsi que le développement régional. Ces objectifs de l'Etat stratège doivent se refléter au niveau de l'entreprise publique, dans sa mission et dans ses objectifs et plans d'action.

La clarification des relations entre l'Etat et les entreprises publiques est de nature à améliorer la contribution desdites entreprises à la réalisation des objectifs de l'Etat stratège dans des conditions optimales.

Le concept d'Etat stratège fut introduit par le New Public Management (NPM). A l'origine, Osborne et Gaebler, dans leur livre intitulé « Reinventing Government », ont insisté sur l'intérêt pour l'Etat d'être plus stratège qu'opérationnel. Il s'agit donc de recentrer le rôle de l'Etat en matière de politiques publiques sur les fonctions stratégiques (direction, coordination, régulation, partage de ressources, contrôle d'évaluation) et de se délester des fonctions opérationnelles.

Avec le New Public Management, l'Etat et le service public ne doivent pas hésiter à s'inspirer des innovations technologiques provenant du marché. C'était le début de la prescription des fameux 3E (économie, efficacité, efficience) et l'installation de nouveaux concepts comme la gestion axée sur les résultats et la promotion du partenariat public-privé (PPP), donnant ainsi naissance à un véritable modèle de l'Etat stratège.

Selon Bèzes, ce modèle est marqué par la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle (décision, conception, pilotage, contrôle et évaluation) et les fonctions administratives ou opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution. L'Etat devant se « recentrer » sur ses missions de base par le biais des schémas de la déconcentration, la décentralisation et l'externalisation.

Le concept de l'Etat stratège est en nette démarcation par rapport à celui de l'Etat entrepreneur et opérateur qui a prévalu durant une bonne partie du 20^e siècle. Néanmoins, s'il est fortement encouragé par les leaders de l'école du NPM, il a également des détracteurs. Ces derniers lui reprochent sa survenue provoquée dans le contexte de mondialisation néolibérale sous l'emprise des institutions financières internationales et des politiques supranationales qui ont conduit à la réduction du pouvoir des Etats nationaux.

Ils critiquent une renonciation aux responsabilités sociales et une totale soumission de l'Etat aux lois du marché. Un tel Etat, qui devient toujours en quête de relations partenariales avec les acteurs socioéconomiques dominants de l'économie de marché, valorise uniquement la compétition, la lucrativité et les économies d'échelle.

Certains auteurs⁹⁵ ont donc appelé à un Etat stratège plus démocratique incluant les acteurs de la société civile autant que ceux du marché, pour construire et coproduire les politiques publiques. D'autres ont appelé à un nouveau service public où l'Etat devient plutôt serviteur de ses citoyens que stratège.

– Etat actionnaire

En droit commun, l'apport en capital est l'élément qui procure la qualité d'actionnaire à un associé. Ce dernier devient alors membre de la société, possédant un droit de créance envers cette personne morale. L'Etat ne déroge pas à cette règle. Toutefois, la difficulté réside dans la distinction, pratiquement parlant, entre « associé » et simple « participant » dans la vie de l'entreprise, à travers un soutien financier par exemple.

Le critère de participation au capital permet donc de distinguer les rôles souvent confus de l'Etat qui peut être actionnaire, créancier ou garant de l'entreprise publique sous forme de société, ou encore tuteur des entreprises ayant le statut d'établissement public.

• **Distinction entre les fonctions d'actionnaire et celles de créancier ou de garant**

L'actionnaire est un associé qui reçoit des droits sociaux de participation dans la vie de la société en contrepartie de ses apports en capital. Le créancier, quant à lui, a un statut moins actif dans la mesure où il attend de toucher un intérêt stable sur sa créance à une échéance connue d'avance. L'Etat, que ce soit en France ou au Maroc, au lieu de trancher dans son positionnement entre ces deux rôles, a plutôt tenté de les rapprocher par l'usage de certaines techniques.

La première consiste en la transformation des créances en participations au capital⁹⁶ et la seconde concerne l'usage des comptes courants d'associés⁹⁷.

⁹⁵ Y. Vaillancourt et P. Leclerc, « Vers un Etat stratège de la société civile », Université du Québec en Outaouais, Janvier 2008.

⁹⁶ Cette technique a été introduite en France par la loi Monory du 13 juillet 1978. Elle a été appliquée notamment pour augmenter le capital de l'Etat dans Usinor et Sacilor en 1978, ainsi que pour la reprise des dettes de l'ERAP en 2009 en contrepartie des titres détenus par cet établissement dans le capital de France Telecom.

⁹⁷ Ce sont des avances faites par un associé existant (ici l'Etat) et qui sont converties en actions au moment d'une décision d'augmentation de capital. Cette technique est souvent utilisée pour recapitaliser les entreprises en difficulté. Ce fut le cas, en France, pour la société du Tunnel de Fréjus en 1998 où les créances de l'Etat ont été transformées en actions augmentant la part au capital de 49% à 85%.

Ensuite, d'autres techniques utilisant des titres hybrides se sont développées (obligations convertibles, échangeables ou remboursables en actions), rapprochant ainsi nettement pour l'Etat ses fonctions d'actionnaire et de créancier.

L'Etat peut jouer aussi le rôle de garant des risques financiers d'une entreprise publique, notamment en cas de recours à un prêt. Toutefois, il convient de signaler que la confusion entre les fonctions d'actionnaire et de garant revient intolérable en raison des contraintes imposées par le droit de la concurrence. A titre d'exemple, en Europe, le droit communautaire suit de très près les aides d'Etat sur les prêts et garanties étatiques, notamment pour les entreprises en difficulté.

- **Distinction entre la fonction d'actionnaire et celle de tuteur**

La notion de tutelle de l'Etat n'a pas de définition juridique claire. Elle est attribuée à la relation particulière qui existe entre l'Etat et les établissements publics et qui est régie par le droit public. Or, entre l'Etat actionnaire et les entreprises publiques sous forme de sociétés, elle devrait plutôt être régie par le droit commercial. Toutefois, cette distinction s'estompe rapidement au contact de la réalité dans la mesure où même dans les sociétés publiques où l'Etat est actionnaire unique ou prédominant, on continue souvent de parler de tutelle⁹⁸.

Ceci étant, on constate que le mot « tutelle » a tendance à perdre de l'ampleur au profit de celui d'actionnaire, plus en vogue, même lorsqu'il s'agit d'établissements publics. L'explication peut être retrouvée dans l'assimilation croissante dans les pratiques de management entre les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et sociétés anonymes.

Les mesures à prendre par l'Etat actionnaire sont les suivantes :

- ✓ *Formuler une stratégie actionnariale* : la stratégie doit être formalisée dans un document comme ça se fait dans les pratiques d'élaboration des stratégies des grandes entreprises internationales. Ce document doit énoncer d'une manière claire les objectifs de l'Etat actionnaire.

⁹⁸ C'est le cas par exemple de la tutelle du Ministère de l'Equipeement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau sur la société des Autoroutes du Maroc (ADM) ou sur la Royal Air Maroc (RAM).

- ✓ *Fixer les objectifs de l'entité actionnaire* : les objectifs doivent être bien « dosés » avec un nombre limité mais suffisant pour pouvoir évaluer l'efficacité de l'entité actionnaire. Les objectifs quantitatifs sont souvent les objectifs financiers (rentabilité, coût du capital, marge d'exploitation, taux d'endettement, dividendes, etc.).

Certains pays, comme la Nouvelle Zélande⁹⁹, sont allés même jusqu'à s'inspirer des mécanismes du marché, notamment la notation financière ou le rating pour fixer aux entreprises publiques une notation minimale de BBB ou stable à assurer. Les objectifs qualitatifs concernent le reporting et l'information, la qualité des conseils d'administration, la reddition des comptes, la conformité aux lois, règlements et codes de gouvernance d'entreprise. Ils s'étendent souvent à des objectifs d'action publique.

- ✓ *Clarifier les mandats des entreprises publiques* : ces mandats comportent une description succincte de la mission et des objectifs généraux de l'entité, et sont généralement indiqués dans ses textes de création. Dans certains pays, on n'hésite pas à inclure dans le mandat, une vision à long terme relative à la rentabilité financière, la qualité du service rendu ou l'encouragement de l'innovation. Ce mandat qui constitue, en quelque sorte, la Constitution de l'entreprise publique, doit être respecté par tous, notamment l'entreprise elle-même et l'Etat.
- ✓ *Identifier et évaluer les obligations de service public* : il arrive souvent que les pouvoirs publics exigent des entreprises publiques qu'elles assument des responsabilités ou des obligations spéciales de politique sociale et d'intérêt public. Ces obligations sont souvent au-delà des normes généralement admises pour des activités commerciales. De plus, les coûts occasionnés par leur exécution sont souvent élevés et dissimulés.
- ✓ *Fixer les objectifs des entreprises publiques* : la responsabilisation des entreprises publiques se trouve largement améliorée s'il existe un document officiel qui précise les objectifs qu'elles doivent réaliser et notamment leurs obligations spéciales. Ces objectifs doivent être convenus entre l'entité actionnaire et le conseil d'administration de l'entreprise publique. Ils doivent refléter, de façon formelle et claire, les attentes du gouvernement et ce, de préférence sous forme d'une contractualisation qui varie selon les pays.

⁹⁹ Un autre exemple est celui de la stratégie actionnariale de la Norvège 2008. C'est un document de 82 pages qui reprend les objectifs assignés par les pouvoirs publics à l'Etat actionnaire, les attentes de l'Etat et des entreprises, la politique de rémunération des dirigeants, la définition des responsabilités, le cadre légal, réglementaire et de gouvernance d'entreprise, ainsi que les relations entre le conseil d'administration, la direction et les actionnaires.

- ✓ *Mesurer la réalisation des objectifs* : la réalisation des objectifs est mesurée à travers des indicateurs de performance. Ces derniers ne sont pas exacts mais donnent plutôt une indication sur le niveau de performance atteint. L'élaboration de bons indicateurs est un processus long et difficile pour tout type d'entreprise et particulièrement pour les entreprises publiques, auxquelles l'Etat attribue des objectifs globaux et des objectifs spécifiques de diverses natures. Il faut noter que la difficulté est plus grande pour les indicateurs de mesure des objectifs qualitatifs.

– Etat régulateur

Jusqu'à un passé récent, il était tout à fait normal que l'Etat exerce l'ensemble de ses fonctions de puissance publique en plus de ses rôles de tuteur et d'actionnaire de ses entreprises publiques.

C'était le cas en France et également au Maroc ainsi que dans la majorité des pays de tradition latine. Or, ce schéma hérité de l'interventionnisme étatique n'était pas la règle dans tous les pays. Au Royaume-Uni par exemple, la présence de l'Etat comme opérateur économique était réduite et elle l'est devenue davantage avec le New Public Management et la vague de privatisations initiée par le Thatcherisme¹⁰⁰ au début des années 1980. Au sein de l'Union Européenne également, c'est ce dernier courant qui a pris le dessus pour façonner le droit communautaire de la concurrence. La confusion des rôles de l'Etat est devenue fortement critiquable car elle était perçue comme portant atteinte au fonctionnement libre du marché.

C'est ainsi que la « Directive transparence » de 1980 relative à la « transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques » a appelé à distinguer clairement entre le rôle de l'Etat en tant que pouvoir public et en tant que propriétaire. Il s'en est suivi une orientation du droit communautaire pour pousser à la séparation des fonctions d'opérateur et de régulateur dont la confusion serait porteuse de conflits d'intérêts.

En effet, c'est depuis 1990 qu'on assiste à l'émergence du principe de séparation entre les fonctions d'opérateur et de régulateur. Cette exigence s'est imposée d'abord dans le domaine des services en réseau comme la téléphonie. Ceci a annoncé la fin d'un modèle où l'Etat exerçait le pouvoir réglementaire relatif à ces activités, arrêtaient les exigences de service public, contrôlaient l'opérateur public, fixait les tarifs et régulaient les relations avec les concurrents éventuels.

¹⁰⁰ Le thatcherisme est le nom donné à l'ensemble des politiques assumées par Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume-Uni de 1979 à 1990, et notamment sa politique économique libérale.

Désormais, avec l'ouverture à la concurrence, la fonction de régulation de l'Etat s'est multipliée en couvrant le contrôle, la sanction, la réglementation, l'incitation, etc. Elle est devenue vitale pour assurer un équilibre entre une nouvelle logique de marché et les exigences traditionnelles de service d'intérêt général. La crédibilité de l'Etat ne peut être assurée s'il continue à être juge et partie, d'où l'importance du principe de séparation entre opérateur et régulateur. Ce dernier s'est développé par la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne, et ses contours restent encore mal définis.

Par Etat régulateur, on peut entendre en effet un Etat conçu, tantôt comme principe de cohésion sociale (signification la plus proche du sens original du terme de régulation), tantôt comme la clé de voûte du développement social (l'Etat régulateur apparaissant dans cette perspective comme l'autre nom de l'Etat-providence¹⁰¹), tantôt comme arbitre du jeu économique (l'Etat « régulateur » rompant avec la conception d'un Etat « producteur » de biens et services), et tantôt encore comme l'expression d'un nouveau modèle étatique (la logique de la régulation contaminant de proche en proche toutes les facettes de l'Etat).

Ces différentes significations ne sont pourtant contradictoires qu'en apparence ; elles sont en réalité liées et renvoient de l'une à l'autre, en formant une configuration complexe. Le concept de régulation permet de faire ressortir l'une des fonctions essentielles de l'Etat en tant qu'instance préposée au maintien de la cohésion sociale.

Ce dernier ne passe pas seulement en effet, par l'affirmation et la défense de l'identité collective du groupe (fonction de symbolisation) ou par la protection et la sauvegarde de l'ordre social en vigueur (fonction de domination) ; mais il suppose aussi que les comportements sociaux soient harmonisés et les conflits sociaux résolus.

L'Etat apparaît alors comme un principe d'ordre, dont l'intervention permet de faire tenir ensemble les divers éléments constitutifs de la société, en leur imposant la discipline d'un projet collectif.

¹⁰¹ L'Etat-Providence est une conception de l'Etat où celui-ci étend son champ d'intervention et de régulation dans les domaines économiques et sociaux. Elle se traduit par un ensemble de mesures ayant pour but de redistribuer les richesses et de prendre en charge différents risques sociaux comme la maladie, l'indigence, la vieillesse, l'emploi, la famille, etc. L'Etat-Providence est fondé sur la solidarité entre les différentes classes sociales et la recherche de la justice sociale.

b. Comparaison des mécanismes de gouvernance des entreprises publiques et privées

Nombreuses sont les études qui présentent l'entreprise publique comme moins performante par rapport à l'entreprise privée, vu la motivation moins importante des dirigeants, la pression syndicale ou encore sa considération comme un outil politique de création d'emplois. Ce qui explique le recours des Etats à la privatisation, considérée comme un moyen de se débarrasser des contraintes sociales, et de réduire les coûts d'agence grâce aux changements apportés par les propriétaires privés au niveau des mécanismes de motivation (participation des managers au capital, système de récompense) et de contrôle (marché de l'emploi, évaluation du marché).

La privatisation débarrasse certes les Etats des problèmes de l'entreprise publique et génère des flux permettant de soulager la trésorerie à court terme, mais elle engendre par contre un manque à gagner sur le moyen et le long terme, sans oublier le risque d'asymétrie d'informations lors du processus de privatisation qui risque d'induire en erreur l'Etat dans l'évaluation de l'entreprise ; ce qui pourrait être évité en la gardant et en la rendant plus performante.

Un autre risque est lié à la préférence par l'opérateur privé de l'efficacité productive au détriment de celle allocative, due au remplacement du monopole public par le monopole privé. Aussi, du point de vue macroéconomique, la privatisation augmente la dépendance étrangère suite à l'apport de capitaux extérieurs. D'où, la nécessité de penser à rentabiliser la firme publique, en renforçant ses mécanismes de gouvernance propres, et en s'inspirant de ceux de l'entreprise privée.

– Mécanismes internes de gouvernance

• Contrôle par les actionnaires :

Comme nous l'avons déjà signalé dans les paragraphes précédents, la notion d'actionnaire elle-même présente des ambiguïtés. Cependant, et loin de cette polémique de l'identité et des caractéristiques de l'actionnaire d'une entreprise publique, cette dernière est généralement couverte par trois contrôles exercés par trois différents intervenants (qui peuvent être aussi qualifiés de parties prenantes).

- ✓ *Le premier* étant exercé par le gouvernement (qui représente l'Etat), à travers le Ministère de tutelle ou Ministère technique (la méthode de contrôle diffère selon les réglementations en vigueur).

- ✓ *Le deuxième contrôle* se fait soit par la Cour des Comptes (l'appellation peut changer, mais l'essentiel c'est qu'il s'agit d'une institution, ayant une autonomie financière et de gestion, qui intervient pour garantir la gestion efficace des fonds publics), soit par le Ministère des Finances par l'intermédiaire de ses brigades d'inspection (toujours selon la réglementation en vigueur dans chaque pays).
- ✓ *Le troisième type de contrôle* se fait par le Parlement (ou équivalent), à travers le suivi de la gestion et de la performance de l'entreprise ; ce qui peut même déclencher une mission d'enquête s'il est jugé nécessaire.

- **Surveillance mutuelle des dirigeants :**

Dans un souci de promotion ou de succession au poste de top manager, les principaux dirigeants exercent une sorte de surveillance entre eux dans le cadre d'une concurrence, afin de garder leur patrimoine réputationnel. Cet effet réputationnel ne peut jouer que s'il existe un véritable marché des dirigeants (Charreaux, 1995) ; ce qui n'est pas le cas dans tous les pays.

Aussi, faut-il signaler que la nomination dans les postes de président ou de directeur général d'une entreprise publique obéit généralement à des critères politiques beaucoup plus que celui du parcours au sein de la même structure ou ailleurs. Ainsi, ce mécanisme est difficilement applicable dans le contexte de l'entreprise publique, à moins que des garanties sur l'indépendance des choix des dirigeants ne soient présentes (chose qui ne peut se faire facilement).

- Mécanismes externes de gouvernance

- **Marché des dirigeants :**

Dans le cadre d'une entreprise privée, le marché des dirigeants est un moyen incontournable de gouvernance, vu qu'il permet d'orienter les managers les plus efficaces vers les firmes les plus performantes. Cela passe par une évaluation complexe et objective. Or, ce n'est pas toujours le cas dans les entreprises publiques (comme nous l'avons vu dans le mécanisme de surveillance mutuelle). Les nominations dans ces dernières obéissent, dans plusieurs cas, à des considérations politiques beaucoup plus qu'à des considérations d'évaluation.

Tout cela ne signifie pas pour autant que les dirigeants nommés sur la base de critères politique ne soient pas aussi performants que ceux appartenant à des entreprises privées. Ces dirigeants, pour qu'ils puissent mener à bien leur mission, en plus de leur capacité à créer de la valeur, doivent avoir des aptitudes à arbitrer entre différents groupes de pression (des lobbies), et c'est évident tant que nous sommes dans le domaine de la politique. Il faut savoir également que le système de rémunération dans les entreprises publiques n'est pas si attrayant que celui du privé.

Néanmoins, cela n'empêche que dans certains pays, la nomination dans des postes pareils répond à un système d'évaluation rigoureux, permettant de se conformer aux exigences des bonnes pratiques de gouvernance, semblables à celles du secteur privé.

- **Marchés des biens et services et marché financier**

Si dans le cas des entreprises privées (cotées), le marché financier permet de donner une image (plus ou moins fidèle) sur la situation et la performance de l'entreprise ; dans le cas de l'entreprise publique, plusieurs considérations interviennent. Le caractère politique de cette dernière peut remettre en cause les informations financières publiées. Pour mieux éclaircir ce point, prenons l'exemple d'une banque étatique, surtout lorsqu'il s'agit d'une banque influente sur l'économie nationale : la publication de mauvais résultats va provoquer certainement une régression de l'économie, entraîner une chute dans la bourse, etc. De même, pour le marché des biens et services, l'entreprise publique est soumise à plusieurs contraintes qui limitent le champ d'intervention du manager.

Pour toutes ces considérations, le dirigeant d'une entreprise publique ne jouit pas d'une autonomie complète dans l'élaboration de sa stratégie (Charreaux, 1997), vu que l'Etat exerce sur lui des pressions par voix formelle (circulaires, notes d'information, etc.), ou via le ministère de tutelle ou par des moyens non formels (relations personnelles avec les pouvoirs publics).

- **Réseaux sociaux**

L'individu de par sa nature ne peut agir seul en s'isolant de son contour, mais il a le plus souvent besoin d'un ensemble de relations qui constitueront son « réseau ». Ce dernier sert à la fois à faciliter mais aussi à limiter ses actions. Ainsi, pour la théorie des réseaux *« le moteur social causal derrière ce que les gens ressentent, croient, et font, repose sur les formes des relations sociales entre acteurs au sein d'une situation sociale donnée. »* (Burt, 1991).

Du point de vue de certains chercheurs, l'absence de relations entre des groupes d'individus ou plus précisément des contacts non redondants permettant d'avoir des accès à certaines ressources concurrentielles (informations, capitaux, etc.), crée ce qu'ils appellent des « trous structuraux ».

Le réseau social peut être considéré comme un mode de gouvernance lorsque les entreprises se développent à l'intérieur de réseaux sociaux constitués (Huault, 2004). A titre d'exemple, les investisseurs qui désirent se lancer dans un marché pour la première fois peuvent s'informer, à travers leurs réseaux, sur la fiabilité des informations dont ils disposent, afin de réduire les incertitudes sur les transactions futures. Le réseau ainsi constitué, les processus sociaux qui le régissent, agissent comme un véritable mécanisme de gouvernance.

Application de la notion de réseau social aux administrateurs :

Le concept de réseau d'administrateurs est multiforme, car les liens humains sont de nature et d'intensité variables. Les réseaux peuvent être construits en fonction de l'intensité des liens connectant les individus dans la perspective de Granovetter (1973), mais d'autres méthodologies peuvent être retenues (Maati, 2008). D'après ce dernier, les réseaux risquent d'amoindrir l'efficacité du marché du travail des dirigeants.

Ces derniers, dans les grands corps disposent aussi dans certains cas d'un poste réservé dans l'administration et ne sont donc pas exposés aux mêmes risques que les autres dirigeants en cas de révocation. A cela s'ajoute la remise en cause de l'indépendance des administrateurs issus du même réseau que le dirigeant. Les réseaux peuvent aussi remettre en cause le rôle disciplinaire de la dette s'ils parviennent à dominer l'organe de contrôle.

La politique d'endettement devient alors un outil d'enracinement si l'institution octroyant les crédits est elle-même inefficace et s'il existe un système de créances et de dettes implicites entre les membres du réseau. Enfin, les réseaux peuvent être redevables du pouvoir politique ; ce qui peut en fin de compte peser sur la performance des organisations.

Selon Borgatti et Foster (2003), les premiers travaux sont dominés par les perspectives de la dépendance des ressources et des classes sociales qui voient les liens entre les organisations via les membres des conseils d'administrations comme d'une part, des moyens de gérer les dépendances organisationnelles et d'autre part, de maintenir une forme de pouvoir et de contrôle par l'élite sociale (Useem, 1979 ; Palmer, 1983).

L'un des principaux objectifs de ces travaux est de déterminer les causes des liens entre organisations via les administrateurs. Par ailleurs, certains travaux ont cherché à mobiliser ces liens pour expliquer les similitudes des comportements organisationnels (Mizruchi, 1989¹⁰²).

Des perspectives plus récentes ont traité les réseaux sous l'angle informationnel (Kogut, 2000), en particulier les réseaux de conseils d'administration : les liens entre organisations via les administrateurs qui y siègent sont des moyens pour réduire les incertitudes et partager des informations sur les pratiques d'entreprise acceptables et efficaces.

De nombreuses recherches empiriques ont montré l'impact de ce type de réseaux sur l'adoption de nouvelles pratiques. Des chercheurs ont mobilisé les réseaux de conseils d'administration pour expliquer le comportement d'acquisition d'entreprise, l'adoption de structures organisationnelles, les primes et salaires des Présidents Directeurs Généraux (PDG), la formation des joint-ventures¹⁰³ et, d'une manière plus générale, l'utilisation de stratégies d'imitation (Del Vecchio, 2010).

Les variables à expliquer sont souvent la performance de l'entreprise ou la création d'un comité d'audit (sans considération de sa composition, de son fonctionnement et des compétences de ses membres). Ainsi, les réseaux de conseils d'administration peuvent être perçus comme des circuits d'informations (complémentaires à des circuits plus formels tels que les médias, les associations professionnelles et autres types d'organisations) (Del Vecchio, 2010).

L'influence des réseaux sur la performance financière des grandes entreprises demeure incertaine. Les études empiriques s'intéressant au parcours de formation des élites mettent en évidence la destruction de richesse associée à la présence des réseaux d'énarques¹⁰⁴ et de polytechniciens. Ainsi, pour Bertrand et al. (2004), être énarque et, plus généralement disposer d'une expérience dans l'administration, est corrélé négativement avec le rendement des actifs, particulièrement dans l'industrie. La corrélation est encore plus négative lorsque la société opère dans les circonscriptions politiquement disputées (Maati, 2008).

¹⁰² Del Vecchio Nathalie, « Réseaux de conseils d'administration et adoption de pratiques de gouvernance d'entreprise », Revue française de gestion 3/2010 (N° 202), pages 145-161.

¹⁰³ Anglicisme régulièrement utilisé en français. C'est un accord passé entre deux ou plusieurs entreprises qui acceptent de poursuivre ensemble un but précis pour une durée limitée.

¹⁰⁴ Ancien(ne) élève de l'Ecole Nationale d'Administration.

Application de la notion de réseau social aux dirigeants :

Les groupes et réseaux de dirigeants intéressent de plus en plus la presse mais aussi les chercheurs dans différentes disciplines. Cet intérêt vient répondre à un certain nombre de questions et d'inquiétudes relevées notamment par les investisseurs qui veulent s'assurer que leurs investissements sont entre de bonnes mains.

La notion de réseau appliquée aux dirigeants (et aux administrateurs¹⁰⁵) est relativement floue. Elle repose sur la notion de lien. Si dans la littérature, sous l'influence notamment de la vision critique du capitalisme financier, les liens privilégiés sont ceux de propriété (participation au capital) et ceux qui permettent de connecter les conseils d'administration ; ces liens peuvent être d'une autre nature et trouver leur origine, par exemple, dans la formation, dans l'origine sociale, ou dans l'appartenance à des cercles patronaux (Carreaux G., 2003).

Les réseaux de dirigeants ont généralement une image négative auprès de la presse financière et de l'opinion, mais aussi auprès des investisseurs. Ils sont aussi, habituellement, considérés comme un moyen d'enracinement et un facteur de réduction de la performance.

Ainsi, l'appartenance à un réseau par le manager peut avoir comme finalité l'acquisition de ressources politiques, c'est-à-dire des ressources qui permettent à un individu de comprendre et d'influencer à son avantage, les processus de décisions de l'organisation.

Par contre, le cumul de mandats par un dirigeant peut être un signe de compétences pour certains chercheurs (Booth et Deli, 1996 ; Kaplan et Reishus, 1990). En d'autres termes, les managers des entreprises les plus performantes ont le plus souvent plus de chance pour siéger dans plusieurs conseils d'administration voire plusieurs comités et même dans les firmes les plus réputées.

Cela a été confirmé par plusieurs études, notamment celles de Geletkanyez, Boyd et Finkelstein (2001) sur un échantillon de 406 entreprises américaines. L'étude a montré l'existence d'une corrélation positive entre le niveau de rémunération du manager et le nombre de mandats détenus, hormis son entreprise.

¹⁰⁵ Les réseaux d'administrateurs ne sont pas totalement assimilables aux réseaux des dirigeants. D'une part, les liens entre les dirigeants ne sont pas nécessairement associés à des sièges d'administrateurs et d'autre part, les administrateurs ne sont pas toujours dirigeants d'autres entreprises.

Aussi, le fait d'appartenir à un réseau peut garantir de nombreuses connexions politiques (comme pour les hauts fonctionnaires par exemple), capables d'assouplir certaines contraintes ou de fournir des informations privées ou en avant-premières, chose qui permet plus de facilités dans la négociation avec les différentes parties prenantes. Nous pouvons ainsi nous attendre à une influence positive de l'endogamie des dirigeants sur la performance de l'entreprise.

Dans la même logique, le groupe ou le réseau peut être un moyen de mettre la pression et orienter même des décisions politiques en faveur de l'entreprise. A titre d'exemple, l'Association Française des Entreprises Privées (AFEP), fondée en 1893 après l'arrivée de François Mitterrand par Ambroise Rous, président de la Compagnie Générale des Eaux (CGE) ; regroupe régulièrement les plus grands patrons français autour de déjeuners ou dîners, afin de mobiliser une expertise capable de défendre les principes de la libre entreprise. L'ambitieux objectif de ce polytechnicien était de « porter secours au capitalisme qui est gravement menacé¹⁰⁶ ».

– Synthèse des études comparatives des performances des entreprises publiques et privées

En conclusion, sur le plan théorique, les principaux courants viennent supporter la thèse de la supériorité de la forme privée de propriété. L'entreprise publique est toujours analysée dans sa relation avec le marché, bien que l'angle d'analyse diffère d'une théorie à l'autre. Ainsi, si les analyses traditionnelles démontrent le recours à l'entreprise publique par la défaillance du marché, constituant de ce fait une relation directe entre les deux, les analyses économiques établissent la relation entre le marché et l'entreprise publique, en considérant cette dernière comme étant aussi une entreprise, mais avec des spécificités au niveau du mode de coordination par rapport à la firme privée.

Sur le plan empirique, les résultats des nombreuses études réalisées jusqu'à présent sont dans l'ensemble ambigus et ne permettent donc pas de conclure sans équivoque, qu'il existe une relation entre la forme de propriété et la performance (pour une revue de littérature empirique sur le sujet, se référer entre autres à Aharoni, 1986 ; Vinning et Boardman, 1992 ; Bomberger et Piggott, 1994 ; Gathon et Pestiau, 1996 ; Tittenbrun, 1996 ; Megginson et Netter, 2001 ; Lopez de Silanes et Chong, 2003).

¹⁰⁶ Aujourd'hui considéré comme l'un des groupes de pression économique les plus puissants de la France, l'AFEP est présidé par Maurice Levy, après la présidence de Bertrand Collomb de 2002 à 2007 et celle de Jean-Martin Folz entre 2007 et 2010.

A titre d'exemple, les résultats des études empiriques portant sur la performance comparée des entreprises publiques et privées, contenus dans le livre de Richard Bozec intitulé « l'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées : le problème de mesure et son impact sur les résultats », révèlent ce qui suit :

Sur le total des 89 études empiriques répertoriées par cet auteur en 2004, 56 (63%) suggèrent que l'entreprise privée est plus performante que l'entreprise publique ; 11 (12%) font plutôt la démonstration contraire ; 17 (19%) constatent l'absence de différence entre ces entreprises ; alors que 5 études (6%) présentent des résultats mitigés. Une analyse de certaines de ces études empiriques a permis de constater que les objectifs poursuivis par les entreprises ne sont jamais pris en compte. Pourtant, ces objectifs peuvent différer de manière notable entre les entreprises du secteur public et celles du secteur privé.

En effet, les entreprises publiques, contrairement aux entreprises privées, ne sont pas fondées dans le but ultime de maximiser les profits. Elles servent généralement, rappelons-le, de véhicule pour mettre de l'avant des volontés gouvernementales. C'est ce qui d'ailleurs constitue leur raison d'être fondamentale. Or, ces objectifs dits politiques, non commerciaux ou extra-entreprises sont contraires à la rationalité économique et auront pour conséquence soit de diminuer les revenus ou de hausser les coûts d'opération des entreprises publiques.

En conséquence, certains chercheurs estiment que les analyses comparatives de la performance entre les entreprises publiques et privées seront inévitablement biaisées en faveur de ces dernières (Borins et Boothman, 1986 ; Brooks, 1989 ; Parenteau, 1997) ; le problème de mesure que posent les différences d'objectifs entre les entreprises étant alors mis en lumière, confirme Bozec dans son livre précité.

D'autres auteurs font plutôt valoir le caractère illégitime des objectifs non commerciaux assignés aux entreprises publiques, dans la mesure où ils émaneraient d'un système de patronage ou de corruption. Cette position est, en fait, soutenue par les tenants de l'école des choix publics ; lesquels conçoivent les interférences politiques comme une activité dangereuse, dans la mesure où elles serviraient les intérêts personnels des politiciens et des bureaucrates. Ces derniers ne maximiseraient donc pas le bien-être de la collectivité.

De ce point de vue, les coûts supplémentaires qui incombent généralement aux entreprises publiques poursuivant des objectifs non commerciaux, sont simplement considérés comme des coûts d'inefficacité. Les disparités entre les objectifs des entreprises publiques et des entreprises privées n'ont donc pas à être contrôlées lors des analyses comparatives de la performance.

Ceci étant, si l'entreprise publique présente des spécificités qui la rendent si exceptionnelle, ces dernières auraient-elles un impact sur ses mécanismes de gouvernance ? Sachant que ce caractère exceptionnel a été justifié par des considérations politiques notamment, et que jusqu'à ce jour et à notre connaissance, aucune étude scientifique n'a pu démontrer cela.

De même, si au niveau de certains pays développés, la différence entre entreprise publique et privée tend à disparaître, l'entreprise publique garde toujours ce caractère exceptionnel dans certains pays émergents. Ceci aussi n'a pas fait l'objet de vérifications scientifiques à prendre en considération.

Ce qui nous pousse à conclure que la plupart des analyses rencontrées, ignorent les aspects des entreprises publiques opérant dans des pays en voie de développement. Or, la question de la gouvernance d'entreprise n'est pas l'apanage des seuls pays développés qui ont réalisé des avancées considérables en la matière (notamment les Etats-Unis et la France).

En d'autres termes, ces entreprises ont-elles des spécificités supplémentaires à celles qui sont opérantes dans des pays développés ? Une question qui reste pour nous, ouverte face au bon nombre d'analyses qui fournissent difficilement des réponses aux interrogations sur la spécificité de l'entreprise publique en matière de gouvernance.

Chapitre 3 : Exemples de quelques systèmes de gouvernance d'entreprise publique¹⁰⁷

Dans ce chapitre, les données présentées sont issues en majorité d'une étude publiée par l'OCDE¹⁰⁸ en décembre 2011¹⁰⁹. La base de données de cette organisation offre des informations originales sur les caractéristiques des entreprises publiques et leur gouvernance dans un ensemble de pays lui appartenant, notamment les pays européens.

Les informations contenues dans cette base de données sont fournies par les autorités nationales des pays de l'OCDE qui sont responsables de la fonction de propriété des entreprises publiques. Les données ont été recueillies par le Secrétariat de l'OCDE à travers d'une part, un questionnaire et d'autre part, une série d'entrevues téléphoniques et électroniques avec les différents pays lors d'une enquête menée en 2005 et mise à jour en 2011.

Il est à signaler que le choix de l'Europe comme référence dans notre chapitre est justifié par plusieurs raisons, notamment celles relatives à la proximité géographique, et aux relations historiques avec le Maroc (notamment la France et l'Espagne), sans pour autant oublier l'avancée des pays européens en matière de gouvernance.

Nous avons aussi évité de prendre comme exemples les pays de l'Europe de l'Est, étant donné que nous ne disposons pas d'assez d'informations et que le nombre des entreprises publiques dans ces pays est énorme. De plus, ces derniers étaient sous le système du communisme qui ne correspond pas au capitalisme que le Maroc, objet de notre thèse, avait adopté depuis son indépendance ; ce qui fait que toute comparaison avec ces pays soit inadéquate.

Précisons qu'outre ces éléments qui justifient le choix de l'Europe comme exemple, l'Union européenne participe au financement de plusieurs projets visant le renforcement de la gouvernance, comme celui du jumelage institutionnel entre le Maroc et des pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, dans le cadre d'un programme d'appui au Plan d'action Maroc-Union Européenne (P3A III).

¹⁰⁷ Nous nous sommes inspirés dans ce chapitre de la thèse de M. Aziz EL IDRISSI intitulée « La gouvernance des entreprises publiques : perspective comparative Maroc-Europe », soutenue le 3 janvier 2017 à l'IAE de Lille.

¹⁰⁸ L'OCDE reste plus large sur le concept et évite de parler de politique qui pourtant constituer le cœur de la gouvernance des Etats. Elle se contente des volets économique et juridique, des administrations et du service public. En parlant de gouvernance publique, le « comité d'aide au développement » de l'OCDE la définit comme étant « *l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social* ».

¹⁰⁹ Nous n'avons retenu que les pays qui appartiennent à l'Union Européenne ainsi que quelques pays scandinaves et la Suisse.

Ainsi, dans ce chapitre, nous détaillerons en premier lieu les aspects réglementaires qui traitent les entreprises publiques européennes. Puis, nous nous rapprocherons de la structure et la composition de ces entreprises, afin d'avoir une idée sur le système de gouvernance qui leur est appliqué. Enfin, nous essaierons de faire un récapitulatif du contenu de quelques codes européens de bonnes pratiques de gouvernance.

Section 1 : Réglementation relative aux entreprises publiques européennes

Dans cette première section, nous allons exposer les formes juridiques des entreprises publiques européennes, ainsi que l'influence de l'appartenance communautaire sur ces entreprises.

1.1. Formes juridiques des entreprises publiques européennes

Une caractéristique importante de la gouvernance des entreprises publiques est celle de leur forme juridique. La forme la plus courante est la société à responsabilité limitée suivie par la société anonyme.

Dans plusieurs pays, on considère que les entreprises publiques sont des sociétés comme les autres et qu'elles relèvent du même droit des sociétés, chose qui rejoint la vision des théories des entreprises qui ne font pas une grande distinction entre les firmes managériales et celles publiques. Néanmoins, elles peuvent prendre parfois la forme d'organisme de droit public, comme par exemple dans la Suède¹¹⁰, où les autorités aéroportuaires et celles du réseau national d'énergie sont des organes étatiques ; ou dans la Suisse, où la poste relève du droit public.

Dans certains pays, les entreprises publiques sont soumises à une législation spécifique. Il s'agit soit de lois régissant toute une catégorie d'entreprises publiques, ou d'autres concernant spécifiquement quelques-unes de ces entreprises. En France par exemple, on distingue :

- **Les Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) :** personnes morales de droit public ayant pour but la gestion d'une activité de service public. Un EPIC est largement régi par le droit privé : son personnel est soumis en principe au Code du travail et s'assimile très largement aux salariés du secteur privé ; et les contrats qu'ils passent avec leurs usagers relèvent du droit privé.

¹¹⁰ Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE, 2005.

- **Les Sociétés à compétence nationale (SCN) :** ce sont des sociétés anonymes dont les personnes publiques sont les seules actionnaires. Elles relèvent du droit commercial, mais bénéficient de dérogations en ce qui concerne l'actionnariat, les conseils, ainsi que le statut des administrateurs et des dirigeants. Par exemple, les conseils sont organisés sur une base tripartite : salariés, personnes qualifiées et représentants de l'Etat.
- **Les Sociétés d'économie mixte :** il s'agit d'une forme de SCN, dans laquelle la collectivité publique et les actionnaires se partagent le capital. Cependant, les modes d'organisation interne (conseil, assemblée générale) sont différents d'une société à l'autre.

Les entreprises publiques dotées d'un statut juridique particulier sont souvent régies par des dispositions différentes en ce qui concerne les conseils d'administration et les niveaux de communication et d'information requis.

De plus, elles ne sont pas soumises à la législation sur les faillites. Suite aux mesures de déréglementation et de libéralisation des marchés, quelques harmonisations du statut juridique ont toutefois été engagées, comme le montre l'exemple d'EDF (Electricité de France) et de GDF (Gaz de France) en France.

Il existe de nombreuses raisons de vouloir harmoniser le statut juridique des entreprises publiques avec celui des sociétés privées, c'est-à-dire de permettre une utilisation plus systématique des instruments de gouvernance d'entreprise et de faciliter l'accès au capital de manière à financer l'expansion, notamment à l'étranger. Cependant, la personnalité morale de l'entreprise publique lui est attribuée par le texte législatif ou réglementaire de création, indépendamment du statut juridique choisi.

En France, selon une décision du gouvernement en mars 2010, les objectifs des entreprises publiques doivent être dirigés vers l'apport d'une contribution active à la politique industrielle et sociale du gouvernement. En août 2010, un commissaire des entreprises publiques, qui relève du Ministère de l'Economie et des Finances, a été nommé pour superviser cette politique.

Ci-après, un tableau¹¹¹ qui regroupe les formes juridiques des entreprises publiques de quelques pays européens.

¹¹¹ Source : OCDE : questionnaire sur le gouvernement de l'entreprise publique, 2011.

Pays	Droit des sociétés		Droit public	Droit spécial		Commentaires
	Sociétés à Responsabilité Limitée	Sociétés par actions		Pour certaines catégories d'entreprises publiques	Pour des entreprises publiques spécifiques	
Belgique	X	X	X	X		Toutes les entreprises sont des entreprises d'Etat autonomes régies par le droit public. Elles sont aussi soumises en partie au droit général des sociétés, exception faite de quelques dérogations prévues dans le droit des entreprises d'Etat autonomes.
Danemark	X	X			X	Pour les entreprises à responsabilité limitée par actions, seul le droit des sociétés s'applique, tandis que les autres entreprises publiques sont régies par une législation spécifique.
Finlande	X	X		X	X	Les dispositions générales du droit des sociétés s'appliquent. Il existe en outre des entreprises publiques de forme statutaire distincte (entreprises d'Etat).
Allemagne	X	X			X	Entreprises commerciales publiques gérées comme les sociétés par actions et les sociétés à responsabilité limitée.
Grèce		X				Société anonyme.
Italie		X				Toutes les entreprises commerciales publiques sont gérées comme des sociétés par actions.
Pays-Bas	X	X	X	X	X	Toutes des sociétés à responsabilité limitée sont régies par le droit privé ou public.
Espagne		X		X		Sont toutes des sociétés anonymes.
Royaume-Uni	X	X	X	X	X	Les entreprises publiques peuvent généralement prendre trois formes : – Les « Companies Act companies » : soumises aux règles applicables aux entreprises du secteur privé. – Les « Statutory Corporations » : soumises à une législation spécifique. – Les « Trading Funds » : organes exécutifs des Ministères ».

Tableau 7 : Forme juridique des entreprises publiques dans quelques pays européens

1.2. Influence de l'appartenance communautaire

Au-delà de la forme de propriété, les entreprises dans l'Union européenne sont dans une situation inconfortable. « [...] *les entreprises publiques et les entreprises, auxquelles les Etats accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités* [...] »¹¹². Cet article rappelle que les entreprises publiques et les entreprises bénéficiant de droits spéciaux et exclusifs (tels les monopoles) ne doivent pas être traitées par les Etats de façon à empêcher, restreindre ou fausser la loi de la concurrence. Ces firmes ont donc les mêmes obligations que les firmes privées.

Aussi, une grande transparence des relations financières entre les Etats et leurs entreprises publiques est nécessaire pour permettre à la Commission de déterminer la compatibilité avec les règles du traité des transferts de fonds publics en faveur de ces entreprises. Dans ce sens, une directive de la Commission oblige les Etats membres à communiquer à cette dernière, sur sa demande, des informations sur les ressources publiques mises directement ou indirectement à la disposition des entreprises publiques, ce qui couvre non seulement les « transferts actifs » de fonds publics, tels que les apports de capitaux et la prise en charge des pertes, mais aussi les « transferts passifs », tels que la non-perception par l'Etat des revenus ou bénéfices ou d'une rémunération normale des fonds utilisés (Directive 2006/11).

Un autre aspect d'intervention concerne le statut juridique de ces sociétés publiques : on sait que le processus d'ouverture à la concurrence a conduit à la privatisation totale ou partielle d'un bon nombre de ces entreprises, ce qui a nécessité de changer leurs statut juridique.

Ce fut le cas de France Télécom (1996) et de La Poste (2010). C'est à ce propos que la Commission avait attaqué l'ancien statut de La Poste. Ce statut d'EPIC représente une sorte de service administratif dont l'activité aurait une dominante commerciale.

En tant que partie de l'activité de l'Etat, ce statut ne prévoit pas la faillite, ce que la Commission interprète comme une garantie implicite illimitée : « *cette garantie est illimitée, non rémunérée et n'est pas limitée aux activités de service postal universel [...], conférant ainsi un avantage économique sur ses concurrents [...]. La garantie fausse, dès lors, la concurrence sur les marchés postaux, ce qui la rend incompatible avec le marché unique* ».

¹¹² Article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

Bien qu'ayant changé le statut de La Poste pour cette raison, la France a ensuite porté ce différend devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). C'est donc un conflit apparemment dépassé que la CJUE vient de trancher, mais dont les conséquences concernent aussi d'autres entreprises de service public qui utilisent encore ce statut. La CJUE a confirmé le caractère d'aide publique illicite au regard du droit européen. La garantie implicite de ne pas faire faillite représente cependant un avantage dont le montant mériterait d'être évalué avant qu'il ne soit condamné. Il apparaît en outre acceptable pour deux raisons d'ordres très différents.

D'une part, ces entreprises appartiennent à la sphère étatique, à ce titre elles ne devraient pas être jugées à l'aune des critères propres à la sphère privée. Le gain incriminé apparaît d'autre part justifié par leur objet. Il fait partie des contreparties liées à leurs obligations, ou à leur vocation particulière. Il faut par ailleurs noter que l'on serait bien en peine de faire apparaître le préjudice réel qu'il aurait occasionné, en particulier dans le cas de La Poste.

Prenons un autre exemple : dans le cadre de l'aide financière à la Grèce par l'Union Européenne, le Ministère grec des Finances a pris des mesures pour améliorer la transparence concernant les conditions financières des entreprises publiques. Les états financiers vérifiés de 2009 pour 52 entreprises ont été publiés sur le site Web du Ministère. Les relations Etat/Entreprises ne se décident plus en tête-à-tête : une sorte de cogestion les remplace et les autorités communautaires et aussi les autres Etats interviennent.

A noter aussi que la dernière crise de 2008 qu'ont connue certains pays européens et la pression pour réduire leurs déficits publics, ont poussé les gouvernements à envisager la cession de quelques entreprises publiques.

Ainsi entre 2014 et 2015, le gouvernement italien envisageait la privatisation d'importantes firmes, comme par exemple Poste Italiano SpA (l'ancien monopole du service postal), Ferrovie dello Stato SpA (l'opérateur principal du secteur des chemins de fer) et ENAV SpA (la société de gestion et de contrôle du trafic aérien civil).

L'Espagne a également commencé la cession de sa participation majoritaire dans Bankia pour récupérer les 22,4 milliards d'euros de fonds déjà investis dans son plan de sauvetage, et a annoncé le plan de valorisation du Arena Aeropuertos (plus grand exploitant de l'aéroport au monde en nombre de passagers, qui est évalué à plus de 10 billions d'euros) sur la bourse de Madrid. Des plans similaires pour se débarrasser des entreprises publiques ont également été présentés par le Portugal et la Grèce.

D'un autre côté, l'arrêté AMELO de la Cour européenne de la justice estime qu'en compensation des charges d'intérêt général qu'elle assume, l'entreprise publique peut maintenir une position de monopole dans la distribution d'électricité. La perte des monopoles par les entreprises publiques, selon certains chercheurs, peut les conduire à se concentrer sur les activités lucratives au détriment de celles d'intérêt général¹¹³.

Section 2 : Aspects de la gouvernance des entreprises publiques européennes

Dans cette section, nous allons étudier dans les entreprises publiques européennes, les aspects les plus importants dans la gouvernance de ce type d'entreprises, à savoir la structure et la composition du conseil d'administration, la nomination du Directeur Général ainsi que la structure actionnariale desdites entreprises.

2.1. Conseil d'administration

De nombreuses et profondes réformes ont été engagées dans certains pays européens, visant à professionnaliser les conseils des entreprises publiques et à leur conférer davantage d'autonomie. Ces réformes cherchent à limiter l'ingérence politique et à renforcer l'indépendance et les compétences des conseils d'administration via des procédures de nomination structurées et fondées sur les qualifications personnelles.

Elles ont restauré la responsabilité des conseils dans des domaines critiques tels que le suivi de la gestion, l'orientation stratégique et la mise en place de procédures d'évaluation plus systématiques. Les formules de rémunérations évoluent également pour refléter plus étroitement les responsabilités et la charge de travail (OCDE 2005).

Dans ce qui suit, nous allons présenter quelques caractéristiques des conseils d'administration dans certaines entreprises publiques européennes, en décrivant notamment leurs compositions, et en analysant les grandes lignes de la procédure de nomination de leurs administrateurs, tout en mettant l'accent sur leur participation dans la désignation des dirigeants. Nous décriverons, ensuite le fonctionnement de ces conseils, avec une précision de la méthode de rémunération.

¹¹³ A-G. Delion, « Les impératifs de gestion des entreprises publiques », Cahiers français, 1971.

a. Structure et composition du conseil d'administration

Si dans la perspective contractuelle, la performance dépend du contrôle du dirigeant par le conseil (qui en conséquence devrait être composé très majoritairement d'administrateurs indépendants), dans la perspective cognitive, le conseil d'administration doit être composé en priorité d'administrateurs pouvant contribuer au mieux à la création de connaissances dynamiques et aider le dirigeant à concevoir une vision facilitant l'apprentissage organisationnel.

Les qualités demandées aux administrateurs ne se conçoivent plus à travers l'indépendance et l'expertise en matière de contrôle, selon la distinction interne/externe, mais en fonction des contributions cognitives pouvant s'intégrer dans un projet collectif. A ce titre, le critère de diversité du conseil prend le pas sur celui d'indépendance.

Goodstein, Gautam et Boeker (1994) montrent ainsi que si la diversité des membres du conseil a un effet significatif sur les changements de stratégie dans les environnements turbulents. Inversement, la proportion d'administrateurs externes n'a pas d'effet significatif sur l'importance de ces changements. Ainsi, la diversité en terme d'administrateurs est de plus en plus reconnue.

Selon Ingley et Van der Walt (2003), « *la notion de diversité se rapporte à la composition du conseil d'administration et à la combinaison variée d'attributs, de caractéristiques et d'expertise apportés par les membres du conseil d'administration en relation avec le processus du conseil d'administration et la prise de décision* ». (Garcia-Meca, Isabel-Maria & Martinez-Ferreiro, 2015).

Le premier constat, lors de l'analyse des données, c'est que dans la majorité des pays européens, les entreprises publiques ont la même organisation dominante que chez les entreprises privées. Par exemple, dans les pays comme le Royaume-Uni où le système à seul organe domine chez les entreprises cotées, les entreprises publiques comptent aussi un seul conseil. De même, en Allemagne, en Autriche ou encore aux pays scandinaves, caractérisés par un système à deux organes (conseil de surveillance et directoire), les entreprises publiques ont aussi le même trait.

Cependant, l'effectif des conseils d'administration a généralement tendance à se réduire depuis quelques années. En Suède, le conseil d'administration d'une entreprise publique a été ramené à 7 personnes en moyenne. En France, l'effectif est ramené à 18 au lieu d'une trentaine. Certains pays ont même fixé un plafond comme la Grèce et la Suisse. Cette tendance peut trouver son explication dans la théorie.

En effet, selon Jensen (1993), la taille optimale des organes de contrôle se situe entre 7 et 8 membres : un conseil de petite taille étant supposé plus réactif et plus efficace avec un contrôle managérial plus strict. Il existe donc une association positive entre la taille du conseil et la qualité de son contrôle. De même, un nombre restreint d'administrateurs favorise la communication et la coordination au sein de l'organe de surveillance et accroît son pouvoir disciplinaire.

A l'inverse, comme le précisent Maati (1999), Godard (2002) puis Godard et Schatt (2005), le nombre élevé d'administrateurs, souvent à l'origine de conflits de groupe (désaccords entre les membres ou conflits cognitifs) rend difficile l'obtention d'un consensus et ralentit la prise de décision, laissant ainsi au dirigeant une forte latitude managériale. Outre un contrôle plus strict, un conseil de petite taille entraîne une meilleure transparence sur l'impact sociétal des activités (Gillet-Monjarret & Martinez, 2012).

D'un autre côté, la composition des conseils d'administration dans les entreprises publiques européennes est fonction de l'influence relative de l'Etat, la présence de représentants des salariés et la place des experts du secteur privé et des membres indépendants.

L'ampleur et la nature de la présence des représentants de l'Etat diffèrent d'un pays à l'autre : l'Etat peut être représenté par des fonctionnaires ou des personnalités externes (secteur privé, universitaires, experts, etc.), comme il peut des fois ne pas être représenté carrément, comme dans le cas du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas ou encore du Royaume-Uni et ce, particulièrement pour les entreprises publiques entièrement contrôlées par l'Etat.

Sa présence dans ces conseils peut donc être proportionnelle à sa participation dans le capital (c'est le cas de l'Espagne). Par contre, en France, la représentation est fixée à un minimum de 50% du conseil pour certaines entreprises publiques, quelle que soit la participation dans le capital. Les règles relatives à la composition des conseils peuvent donner à l'Etat le droit, via l'entité actionnaire, de désigner ses représentants, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou non, comme en Italie ou en Allemagne.

Dans les cas où l'Etat désigne ses représentants qui n'appartiennent pas à l'administration, ces derniers sont considérés comme des membres externes ou indépendants.

Autre différence entre les pays européens dans la composition des conseils d'administration est bien celle de la présence des représentants des salariés. Cette dernière est généralement fonction des pratiques habituelles des sociétés par actions et des obligations prévues dans le droit des sociétés, notamment en Suède, Finlande, Danemark et Allemagne. Par contre, dans d'autres pays comme la France¹¹⁴, l'Espagne ou la Grèce ou encore la Suisse, on impose un nombre ou un pourcentage précis de représentants des salariés.

L'objectif est de renforcer la responsabilité vis-à-vis de ces derniers, considérés comme partie prenante, en leur donnant l'occasion d'examiner et de négocier les nouvelles stratégies, tout en gardant à l'esprit les objectifs financiers généraux. Aussi, cela permet de faciliter la communication entre le personnel et les dirigeants, sans oublier que les administrateurs externes peuvent avoir une idée claire sur la situation de l'entreprise publique depuis une source directe qui est les salariés. Cela n'empêche que la présence des représentants des salariés peut être débattue du fait que ses avantages dépendent de plusieurs facteurs tels que la compétence, l'indépendance ainsi que le respect des règles de confidentialité.

D'un point de vue théorique, la présence des salariés au sein du conseil trouve ses origines notamment dans la perspective cognitive, plus particulièrement chez Lazonick et O'Sullivan, dans le cadre de leur réflexion sur la firme innovatrice, analysant le système de gouvernance en fonction de sa capacité à encourager les stratégies de développement de l'apprentissage organisationnel. Chose qui les conduit à recommander que l'organe de contrôle comprenne des représentants de toutes les entités qui peuvent démontrer qu'elles ont un intérêt direct à ce que la firme investisse pour développer l'apprentissage organisationnel.

Cela nous conduit aussi à nous inspirer de la théorie de la dépendance envers les ressources, qui a donné naissance à un courant important de recherches sur le conseil d'administration.

¹¹⁴ En France, aux termes de la loi de 1983 relative à la démocratisation du secteur public, un tiers du conseil doit être constitué de représentants du personnel. En vertu de cette loi, les représentants des salariés encourent une responsabilité atténuée et, d'une façon générale, le statut et les obligations des administrateurs sont différenciés selon la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Dans cette théorie, la survie de la firme est conditionnée par sa capacité à contrôler certaines ressources indispensables, de façon à assouplir par exemple les contraintes des marchés ou à stabiliser l'environnement. La firme cherche à établir des liens inter organisationnels avec l'environnement externe, de façon à contrôler ses ressources critiques.

A cette fin, elle incorporera à son conseil d'administration des représentants des ressources les plus critiques (Burt, 1983). Cette intégration aura pour conséquence, cependant, de limiter la latitude des dirigeants dont les décisions seront influencées et contraintes par les administrateurs représentants les ressources. Ainsi, les salariés peuvent être assimilés à une ressource (capital humain) appartenant à un environnement externe qui est les syndicats.

Un autre courant, qui n'est pas pourtant à négliger, est celui de l'approche partenariale des théories contractuelles, qui estime que l'implication des tiers (notamment les salariés) dans la gouvernance des entreprises peut avoir un effet positif sur l'apport disciplinaire des mécanismes de gouvernance tels que le conseil d'administration.

Le tableau¹¹⁵ ci-après, récapitule la composition des conseils d'administration dans certains pays européens.

¹¹⁵ Source : OCDE : questionnaire sur le gouvernement de l'entreprise publique, 2011.

Pays	Composition du conseil d'administration				Pouvoir de nomination de l'Etat	Commentaires
	Membres venant d'un ministère	Membres venant du secteur privé	Personnalités publiques	Salariés ou représentants des salariés		
Belgique	-	Oui	Oui	-	Représentation proportionnelle des actionnaires	Si l'Etat est un actionnaire majoritaire, le président sera un représentant du gouvernement.
Danemark	Non, à moins de dispositions légales spécifiques	Oui	Non	Conformément au droit des sociétés, la moitié des membres sont élus par l'assemblée générale.	L'ensemble du conseil est nommé par le Ministère sectoriel, en consultation avec le comité gouvernemental	-
Finlande	Oui, si l'Etat est majoritaire ou détient une importante participation minoritaire.	Tous les autres membres	-	Oui, mais avec des exceptions	Tous les membres sont nommés pas l'assemblée générale. L'Etat n'a pas de droits spécifiques	-
France	Déterminé par décret	« Personnalités qualifiées » déterminé par décret	Non, mais existence de liens	1/3 (minimum 2)	Elections par les Ministres	Comme pour tout autre entreprise, dans le cas des EP cotées et celles dans lesquelles l'Etat ne détient pas de participation majoritaire.
Allemagne	Oui	Oui	Les membres du parlement et les ministères ne peuvent pas devenir membres du Conseil	Un tiers ou la moitié selon les lois applicables	En fonction de sa participation au capital, selon le droit des sociétés	-
Italie	Habituellement non, mais possible	-	-	-	Pouvoir conféré par l'action préférentielle de nommer un membre du conseil de l'EP doté d'un statut d'observateur sans droit de vote	Système d'élection sur liste, ce qui donne des droits disproportionnés aux membres du conseil autres que les représentants de l'Etat.

Pays-Bas	Non	-	-	Oui, dans des cas précis	En fonction de sa participation dans le capital	-
Norvège	Interdit	Oui	Non, interdit	Un tiers du conseil	-	40% de femmes
Espagne	-	-	-	-	En fonction de sa participation dans le capital	-
Suède	Oui, 1 ou 2 membres	La plupart	Possible (toutes les nominations doivent suivre un processus bien défini et structuré.	Comme dans les sociétés par actions.	Décision formelle de l'assemblée générale après accord du ministre et après recommandation par division pour les entreprises publiques du ministère de l'industrie	Sauf entreprises cotées 40% de femmes
Suisse	Oui	Principalement	Principalement	Swisscom, La Poste, CFF, SUVA	Oui (nomination de l'ensemble du conseil de la Poste, la SUVA, GRE, FEE, Swisscom : 1 membre)	Critères strictement professionnels
Royaume-Uni	Non si l'Etat est le seul actionnaire ; Oui dans quelques cas si le capital appartient partiellement à l'Etat, mais seulement les administrateurs externes	Le plus souvent	Non	La plupart du temps non, mais oui pour certains cas limités	Oui, dans le cadre de l'affectation des droits d'approbation. Conserve certains droits pour les sociétés dont il détient une partie du capital.	-

Tableau 8 : Composition du CA dans les entreprises publiques dans quelques pays européens

A partir de ce tableau, on peut distinguer trois types de pouvoirs que peut exercer l'Etat sur les nominations au sein des conseil d'administration d'une entreprise publique :

- L'Etat nomme tous les membres du CA, sans prendre en considération sa participation au capital. C'est le cas notamment de la France (à l'exception des entreprises publiques cotées et celles dont l'Etat est minoritaire).
- L'Etat nomme en fonction de sa participation au capital. Dans ce segment, on retrouve notamment l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas.
- La nomination des membres revient à l'assemblée générale, avec la prise en considération pour certains pays de l'accord de l'Etat. C'est notamment le cas de la Suède et de la Finlande.

D'un autre côté, l'une des différences constatées dans la pratique de la gouvernance d'entreprise entre les Etats membres de l'UE concerne le rôle des salariés dans la gouvernance d'entreprise. Une différence qui est généralement ancrée dans la loi. Ainsi, dans la majorité des 28 pays de l'UE plus la Norvège, la législation autorise la représentation des travailleurs aux conseils des entreprises. Celle-ci étant parfois limitée aux entreprises totalement ou partiellement publiques ou privatisées.

Seuls dix pays ne disposent d'aucune législation ni d'accords prévoyant une représentation des travailleurs aux conseils des entreprises (Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Royaume-Uni). Cela ne signifie pas pour autant l'absence totale de représentants des travailleurs aux conseils dans ces pays.

En Belgique, par exemple, dans quelques rares entreprises publiques, les syndicats jouent un rôle consultatif au niveau des conseils. Au Chypre, des représentants syndicaux ont été nommés au conseil de deux banques. Au Royaume-Uni, il existe au moins une société à responsabilité limitée cotée, avec un salarié administrateur. Il s'agit, cependant, davantage d'arrangements individuels que généralisés.

Dans cinq pays, la représentation des travailleurs aux conseils d'administration et de surveillance est limitée à certaines entreprises d'Etat ou municipales : Grèce, Irlande, Pologne (où les sociétés partiellement privatisées sont également concernées), Portugal et Espagne (où les travailleurs sont représentés au conseil des caisses d'épargne locales et de certaines sociétés publiques).

Dans les 14 derniers pays, qui forment le groupe le plus important, la représentation des travailleurs aux conseils des entreprises s'étend aux sociétés privées. Certains Etats fixent des modalités ou des seuils d'effectifs différents pour les entreprises publiques. Ce groupe comprend les pays suivants : Autriche, Croatie, République tchèque (où une nouvelle législation rendra toutefois cette représentation facultative à compter de 2014), Danemark, Finlande, France (où une législation, adoptée en 2013, a instauré un droit universel de représentation aux conseils dans les très grosses entreprises), Allemagne, Hongrie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Slovénie et Suède. Le nombre de salariés à partir duquel ces derniers sont représentés varie de 25 en Suède à 5000 en France.

Les mécanismes diffèrent également en ce qui concerne la part des sièges occupés par les représentants des travailleurs : un sur 12 dans les très grosses entreprises privées françaises, et un sur un nombre indéterminé en Croatie, et la moitié dans certaines entreprises allemandes et slovènes. Enfin, l'organe auquel ils siègent diffère aussi : au conseil de surveillance, comme en Autriche et en Slovaquie, ou à un conseil d'administration unique, comme en Norvège et en Suède.

Pour ce qui est des administrateurs indépendants, John et Senbet (1998) soulignent que le degré d'indépendance d'un conseil d'administration est étroitement lié à sa composition. Rappelons qu'il existe deux types d'administrateurs : les administrateurs internes (insiders) qui, en plus de siéger au conseil d'administration de l'entreprise, sont impliqués dans la gestion ; et les administrateurs externes (outsiders) qui n'exercent aucune activité au sein de la firme.

Selon John et Senbet (1998), la présence significative d'administrateurs externes renforce le degré d'indépendance des organes de contrôle et contribue à la prise de décision appropriée, d'autant plus que les indépendants disposent d'un œil externe capable de faire le panorama des circonstances caractérisant l'entreprise afin de détecter ses points de vulnérabilité managériaux et de livrer des consultations pertinentes dans son parcours institutionnel. Dans l'éventail larges des études, il est affirmé que la présence significative des administrateurs externes améliore la performance des entreprises (Rosenstein et Wyatt, 1990 ; Byrd et Hickman, 1992 ; Morck et Nakamura, 1994 ; Kaplan et Minton, 1994, Belfellah, 2013).

De plus, la création de comités spécialisés au sein du conseil d'administration pourrait améliorer son efficacité, tels que ceux qui sont orientés vers le contrôle des dirigeants (les comités d'audit, de rémunération et de nomination, etc.).

Selon Klein (1995), ces comités spécialisés devraient être composés des membres du conseil d'administration les plus disposés à poursuivre les objectifs fixés. Ce sont des outils de la confiance institutionnelle dont la mise en place constitue l'un des aspects fondamentaux du système de gouvernance des entreprises. Ils permettent en outre de délimiter le pouvoir discrétionnaire du dirigeant (Proffitt, 2003).

Aussi, le comité de nomination a pour mission le choix du recrutement des administrateurs ; ce choix étant très important, dans la mesure où il permet de déterminer l'efficacité du contrôle exercé par le conseil d'administration (Shivdasani et Yermack, 1998), alors que le comité de directoire et de stratégie est chargé de faire le suivi et la coordination de l'action stratégique et des orientations du conseil d'administration, en intervenant par des propositions de relance stratégique et des directives à mettre en exergue (Belfellah, 2013).

Enfin, il est nécessaire de récapituler les principales caractéristiques du conseil d'administration dans les pays européens, selon les critères que nous venons de décrire et ce, afin d'avoir un panorama clair de ses missions par rapport aux aspects théoriques évoqués antérieurement. C'est ce que nous avons essayé de montrer dans le tableau¹¹⁶ ci-dessous.

¹¹⁶ Source : OCDE : questionnaire sur le gouvernement de l'entreprise publique, 2011.

Pays	Nomination du Directeur Général	Création des comités spécialisés	Evaluation systématique des performances	Rémunération par rapport au secteur privé	Indépendance
Belgique	Non	Oui (comité d'audit, de rémunération, etc.)	Non	Inférieure	Depuis peu
Danemark	Oui	Non, conformément aux pratiques des entreprises privées	Non, uniquement au cas par cas	Inférieure	Oui
Finlande	Oui	Dans les sociétés cotées et les entreprises publiques non cotées mais de taille importante	Non	Légèrement inférieure	Oui
France	Non	De plus en plus	Non	Nettement inférieure mais en augmentation	Oui, pour les entreprises publiques cotées et pour celles dont l'Etat n'est pas actionnaire majoritaire
Allemagne	Oui	Oui, pratique courante	Non, sauf pour les entreprises cotées	Oui, sauf les entreprises publiques opérant dans des secteurs non concurrentiels	Oui, tous les membres du conseil de surveillance sont indépendants
Italie	Oui, mais avec consultation des Ministères concernés	Oui, pratique courante	Non, mais évaluation de la participation du conseil d'après les résultats financiers	Système spécifique pour les entreprises publiques non cotées, partiellement aligné sur celui du secteur privé	-
Pays-Bas	Oui	Pratique habituelle	Non, mais il est envisagé d'élaborer un plan d'évaluation quinquennal	Non	Conformément au droit, tous les membres du conseil agissent de manière indépendante

Norvège	Oui	Oui, quelques projets à l'étude	A l'étude	Oui	La pratique consiste à élire des membres indépendants, mais il n'existe pas de mécanisme pour en assurer l'application
Espagne	Oui	Oui (comité d'audit, etc.)	Non	Aucune rémunération	Pas d'élection
Suède	Oui	Oui, recommandés	Oui, évaluation annuelle de l'activité du président du conseil	Inférieure, mais pas beaucoup	Tous ceux qui sont indépendants ne sont pas salariés
Suisse	Oui	Oui	Non	Non	A garantir
Royaume-Uni	Le gouvernement approuve la nomination du Directeur Général sur recommandation du président du conseil	Oui, notamment les sociétés régies par le droit des sociétés (comité d'audit, de rémunération, de nomination). Pour les autres, en général les comités d'audit	Au cas par cas, soit par autoévaluation, soit par des consultants	Généralement inférieure aux références du marché	Tous les conseils comptent des membres indépendants

Tableau 9 : Fonctions du CA dans les entreprises publiques dans quelques pays européens

b. Nomination du directeur général

La performance du dirigeant dans ses fonctions est un critère important dans la sélection. Dans le modèle de Fama (1980), relatif aux sociétés managériales, la valeur du capital humain des dirigeants est évaluée sur la base des performances passées enregistrées par les entreprises où a exercé le candidat : l'information sur ses talents dépend de la réussite ou de l'échec de la firme où il est impliqué ; les compétences et les qualités du dirigeant n'étant pas connues avec certitude, et étant susceptibles de varier dans le temps.

L'information sur la performance passée et actuelle du dirigeant sert de base à son évaluation. Sous l'hypothèse d'efficience informationnelle du marché financier, celui-ci peut aussi permettre au marché managérial d'évaluer cette performance : l'évolution du prix de l'action étant supposée refléter les résultats de la firme et sa valeur de manière rationnelle.

Dans le cas de la firme managériale, la décision finale est uniquement entre les mains du conseil d'administration, qui en tant que représentant des actionnaires, a le pouvoir de nommer, de révoquer et de fixer la rémunération des mandataires sociaux qui sont le président du conseil d'administration et les directeurs généraux.

Cependant, ce n'est pas toujours le cas dans les entreprises publiques. Dans un certain nombre de pays, les conseils d'administration des entreprises publiques n'exercent pas ce qui devrait être l'une de leurs fonctions clés, à savoir la nomination et la révocation du directeur général, comme le montre le tableau¹¹⁷ ci-dessous :

- Dans l'Allemagne, le Danemark et la Finlande par exemple, le conseil est expressément chargé de désigner le directeur général.
- Dans plusieurs autres pays tels que la Belgique et la France, ce n'est visiblement pas le conseil qui est chargé de le nommer. En France par exemple, les directeurs généraux des grandes entreprises publiques sont désignés par décret présidentiel, généralement en accord avec l'entité actionnaire, qui propose des candidats en fonction de leurs compétences.

¹¹⁷ Source : OCDE : questionnaire sur le gouvernement de l'entreprise publique, 2011.

En ce qui concerne la rémunération des dirigeants, les pratiques divergent d'un pays à l'autre, mais la tendance actuelle est vers un plafonnement des salaires. En Belgique par exemple, les parlementaires ont tranché : en septembre 2013, ils ont plafonné les montants des salaires des patrons des entreprises publiques à 290 000 euros brut annuel ; somme qui correspond au salaire du Premier Ministre belge.

Cette loi n'étant pas rétroactive, elle s'applique uniquement sur les nouveaux contrats, et uniquement dans le secteur public. En mars 2013, la Suisse a adopté par voie de référendum une loi pour la limitation des « rémunérations abusives » des patrons des sociétés suisses cotées en Suisse ou à l'étranger.

La chancelière allemande Angela Merkel, inspirée par l'initiative suisse et belge, avait également proposé de limiter le salaire des grands patrons. Mais l'opposition de gauche a voté contre ce projet, en octobre 2013. Néanmoins, les indemnités de départ des hauts dirigeants allemands sont contrôlées et ne peuvent pas dépasser l'équivalent de deux années de salaire.

A priori, un marché concurrentiel des dirigeants devrait permettre d'orienter les dirigeants les plus efficaces vers les entreprises les plus performantes, qu'elles soient privées ou publiques (Charreaux, 1997). Une telle allocation pour qu'elle se réalise suppose d'une part, que l'évaluation du capital managérial puisse se faire de façon satisfaisante et que d'autre part, les dirigeants les plus compétents, c'est-à-dire les plus aptes à créer de la valeur pour les actionnaires, aient intérêt à être recrutés par les firmes les plus performantes.

Ainsi, nous remarquerons dans le tableau ci-dessous que les pays européens ont de plus en plus tendance à mettre en place un dispositif concurrentiel notamment en matière de rémunération, bien que ce système de plafonnement réduit théoriquement l'attractivité des entreprises publiques aux meilleures compétences.

Enfin, concernant les capacités managériales demandées, ces dernières apparaissent également souvent différentes de celles requises pour diriger une entreprise privée et en particulier, la capacité à arbitrer entre des groupes de pression et à parvenir à un consensus complexe semble déterminante (Charreaux G., 1997). D'un autre côté, Pierre Bourdieu et Monique de Saint Martin montrent que la structure du capital d'un chef d'entreprise peut revêtir deux formes correspondant à des modes de reproduction distincts :

- Les « patrons privés », descendants des familles de la bourgeoisie industrielle, qui doivent leur position sociale au capital économique de leurs familles et aux relations qu'ils entretiennent avec des familles alliées.
- A l'opposé, la reproduction des « patrons d'Etat », c'est-à-dire des « patrons placés à la tête des grandes entreprises liées à l'Etat » (Bourdieu et Saint Marti, 1978), qui est une reproduction sociale statistique qui repose sur un capital à composante scolaire. Issus de familles aisées mais non propriétaires d'entreprises (hauts fonctionnaires et professions libérales notamment), ces patrons doivent leur poste de PDG aux relations qu'ils ont nouées dans les écoles d'élite comme l'ENA ou Polytechnique et dans la haute administration (Comet & Finez, 2010).

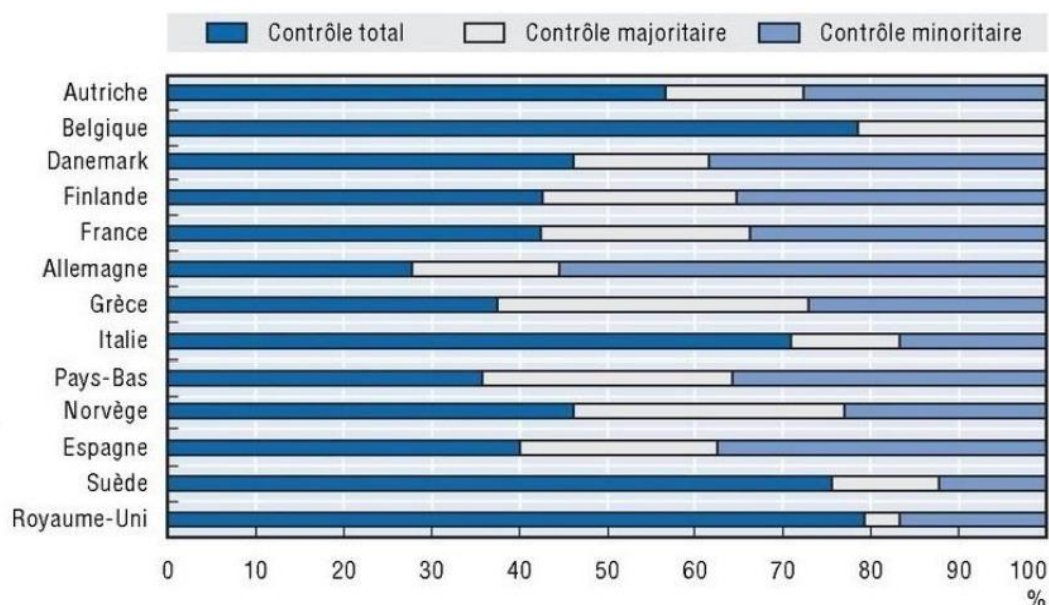
Pays	Procédure de nomination		Rémunération		
	Modalités	Pouvoir de nomination	Pouvoir de décision	Composantes	Par rapport au privé
Belgique	-	DG nommé par l'Etat (dans certains cas, en consultation avec les actionnaires privés) ; Dirigeants nommés par le CA sur proposition du DG	Le comité de rémunération présente une proposition au conseil	Des éléments incitatifs éventuels, parfois négociés avec le Ministre	-
Danemark	Définies par le conseil	Conseil	Conseil	Rémunération essentiellement fixe, mais la plupart reçoivent une prime liée aux performances	Généralement inférieure
Finlande	-	Conseil ; l'Etat est associé au processus uniquement en tant qu'actionnaire	Le conseil décide des systèmes de primes. L'Etat, en tant qu'actionnaire, a la décision sur les dispositifs incitatifs	Rémunération presque toujours liée aux performances sur certains aspects.	Devrait être de même niveau, mais est souvent légèrement inférieure
Allemagne	Assemblée générale	Tous les dirigeants sont élus par le conseil de surveillance (sauf pour les petites entreprises qui sont des SARL)	Conseil de surveillance (sauf pour les plus petites entreprises publiques qui sont des SARL)	Rémunération fixe et primes de performance	Comparable au secteur privé, sauf pour les entreprises (souvent les plus petites) opérant dans des domaines non concurrentiels)
Italie	-	L'Etat uniquement, en tant qu'actionnaire	Conseil, sur proposition du comité de rémunération s'il existe	Mécanismes spécifiques pour les entreprises publiques non cotées ; presque toujours liée aux performances	-
Pays-Bas	-	Conseil de surveillance (sélection et nomination)	Conseil de surveillance, avec le feu vert des actionnaires	-	Comparable

Norvège	-	DG : nommé par le CA avec l'aide de cabinets conseil ; Principaux dirigeants : nommés par le DG	Conseil d'administration, mais une circulaire ministérielle fixe certains éléments et le niveau de rémunération	Droits à pension inclus	De même niveau, mais pas supérieure
Espagne	-	CA, sur proposition de la direction générale des actifs publics (Dirección General del Patrimonio del Estado) et du Ministère compétent	-	Rémunération essentiellement fixe ; quelques entreprises ont introduit une composante liée aux performances	Généralement inférieure
Suède	Le Ministère et le président du conseil se consultent avant les nominations	Conseil (où siège un représentant du Ministère)	Le conseil, dans le cadre de lignes directrices publiques précises	Rémunération, primes, assurance maladie et régime de retraite	D'après les directives, la rémunération doit être compétitive mais elle n'est généralement pas supérieure à ce qui se pratique dans les entreprises privées comparables
Suisse	Fixées par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil	Conseil	Fixée par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil	Fixé par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil	Fixée par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil
Royaume-Uni	Concours, conformément au Code de pratique de nomination ministérielle dans les organismes publics. Le président est désigné par un comité de nomination	Nommé par le Ministre concerné sur recommandation du comité de nomination	Le Ministre concerné, sur recommandation du comité de rémunération	Traitement et intéressement liés aux performances	Généralement inférieure

Tableau 10 : Nomination et rémunération du DG des entreprises publiques dans quelques pays européens

2.2. Structure actionnariale

L'importance de la structure actionnariale dépend notamment du pouvoir de décision qui revient à l'Etat concernant les entreprises. Le graphique¹¹⁸ ci-dessous présente la proportion d'entreprises détenues minoritairement, majoritairement et intégralement par l'Etat, par rapport au nombre total d'entreprises publiques de chaque pays.



Graphe 1 : Participation de l'Etat dans les entreprises publiques dans quelques pays européens

Comme nous le remarquons, en Belgique, toutes les entreprises publiques sont contrôlées intégralement ou majoritairement par l'Etat. Pour le reste des pays (à l'exception de l'Allemagne), la plupart des entreprises publiques sont aussi détenues majoritairement ou intégralement par l'Etat. Il y a lieu de signaler que même dans les pays où les entreprises sont cotées¹¹⁹, l'Etat conserve souvent un bloc d'actions. Ce qui les rend plus soumises à une discipline du marché, sans pour autant que l'Etat ne perde son influence sur le fonctionnement et par conséquent, l'exercice de sa fonction d'actionnaire.

¹¹⁸ Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement de l'entreprise publique, 2011.

¹¹⁹ La moyenne des entreprises publiques cotées varie d'un pays à l'autre. Ainsi, on trouve des pays comme l'Italie, la Norvège et la Grèce où plus d'un cinquième d'entreprises publiques sont cotées, alors que dans plusieurs pays, le ratio varie entre 5% et 15%. Enfin, il n'y a pas d'entreprises publiques cotées en Belgique et au Royaume-Uni.

Sur le plan théorique, la présence d'actionnaires autres que l'Etat peut être un moyen pour limiter le comportement discrétionnaire des dirigeants des entreprises publiques, faiblement contrôlés en raison de la forme publique de la propriété et peu incités à être performants et apporteurs de nouveaux savoirs-faire conformément à l'approche cognitive. Aussi, d'après Charreaux (1997), l'intervention de l'Etat se traduit par une superposition des contrôles : l'entreprise publique est soumise à la tutelle technique d'un Ministère, voire parfois à celle de plusieurs Ministères, à y ajouter le contrôle éventuel d'une juridiction telle que la Cour des comptes ainsi que le contrôle parlementaire.

Pratiquement, la structure actionnariale¹²⁰ des entreprises purement publiques dans les Etats membres de l'Union Européenne révèle que 80% de ces entreprises sont entièrement détenues par des actionnaires publics, de la manière suivante dans chacun des pays ci- après :

- **Allemagne** : aucune règle de plancher ou de plafond n'est fixée pour la composition du capital ; **Autriche** : système identique à celui de l'Allemagne (le plus souvent, les communes détiennent 100% du capital).
- **Belgique** : système identique à celui des deux précédents pays. En outre, les communes disposent toujours de la majorité des voix et de la présidence de la société, quelle que soit leur participation au capital.
- **Danemark** : une seule collectivité locale ne peut détenir plus de 49% d'une entreprise publique locale sauf pour certaines activités pour lesquelles la collectivité peut être actionnaire à 100%.
- **Espagne** : aucun seuil de participation minimal ou maximal au capital des entreprises publiques (le plus souvent, le capital est 100% public).
- **Finlande** : système identique, mais le plus souvent les collectivités détiennent 100% du capital des entreprises publiques locales.
- **Grèce** : le capital des entreprises publiques locales est le plus souvent détenu à 100% par des collectivités locales.
- **Irlande** : pas de règles spécifiques.

¹²⁰ Source : « Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union Européenne », Fédération des entreprises publiques locales et Dexia (2004).

- **Pays-Bas** : aucune réglementation (les sociétés mixtes sont rares).
- **Pologne** : pas de règle spécifique.
- **Portugal** : seulement un seuil minimal de 50% fixé (le capital est le plus souvent détenu à 100% par les collectivités locales).
- **Suède** : aucune réglementation particulière, le capital des entreprises publiques locales est généralement détenu à 100% par les collectivités locales.

Section 3 : Codes européens des bonnes pratiques de la gouvernance des entreprises publiques

L'importance croissante de la gouvernance des entreprises s'est traduite par des initiatives multiples visant à établir et à expliciter les « meilleures pratiques » en la matière, et émanant de divers acteurs, qu'ils s'agissent d'investisseurs institutionnels, d'organismes internationaux, gouvernementaux ou de représentants du monde des entreprises elles-mêmes.

Elles ont débouché sur un nombre significatif de codes de gouvernance (CG), dont l'application est volontaire, qui contiennent un ensemble de recommandations se voulant un « idéal » à atteindre. A fin mars 2004, on peut compter un total de 121 CG au niveau mondial (Wirtz, 2005). De nombreuses questions ont été alors soulevées par l'existence et la diffusion rapide des codes des « meilleures pratiques » dans quasiment tous les pays de l'UE et l'attention réelle que leur accorde la profession financière.

Pour les seuls pays membres de l'UE, une étude mandatée par la Commission de Bruxelles montre que le mouvement de conception et de diffusion des « meilleures pratiques » de gouvernance trouve, en ce qui concerne l'Europe, son point de départ essentiellement dans la Grande-Bretagne au début des années 1990.

En Europe, les codes de gouvernance sont d'abord apparus outre-manche dans un contexte de scandales financiers, particulièrement propice à susciter l'intérêt pour des explications mobilisant des notions de conflit d'intérêts et de spoliation (Wirtz, 2005).

Ainsi avec le rôle croissant des entreprises publiques, certains pays européens préfèrent adopter des codes spécifiques pour ces firmes, d'autres se contentent de publier des codes adaptables à plusieurs types d'entreprises, y compris celles à caractère public.

En **Allemagne**, le Ministère des Finances a mis à l'approbation en 2009, un code de gouvernance des entreprises publiques. Ce code s'applique aux entreprises publiques indépendamment de leur forme sociale. Il concerne la plupart des aspects de la propriété et de la gouvernance de ce type de firmes, y compris le rôle des actionnaires, leurs assemblées, les responsabilités de supervision et de gestion des conseils, la rémunération, la transparence et l'information financière. Il fournit une synthèse des pratiques à respecter par les entreprises publiques et leurs propriétaires, allant de certains aspects du droit applicable, à des « recommandations » et « suggestions » pures.

Une partie des éléments individuels était déjà implicite ou explicite dans une multitude préexistante de directives du Ministère des Finances allemand pour les entreprises publiques. En vertu des nouvelles règles, les membres du conseil d'administration sont soumis à une obligation continue d'émettre un rapport sur les conflits d'intérêts qui peuvent surgir au cours de leur mandat.

En **Norvège**, un Livre blanc publié en 2006 a précisé que le gouvernement restera le propriétaire actif et à long terme des grandes entreprises publiques norvégiennes. Ce document, qui a été soumis au parlement, mise essentiellement sur la politique de propriété norvégienne, en indiquant clairement la position du gouvernement norvégien sur les diverses questions relatives au secteur des entreprises publiques, y compris les objectifs et l'organisation de la propriété de l'Etat, les responsabilités et la composition des sociétés, les rémunérations des dirigeants et les régimes d'intéressement. Un ensemble de principes pour une bonne appropriation ont été également indiqués, conformément aux principes généralement reconnus en matière de gouvernance d'entreprise.

En **Espagne**, les règles générales relatives à l'actif du gouvernement central ont été adoptées par décret royal en 2009, ces règles générales sont essentiellement un hybride entre une politique de la propriété et les éléments d'un code de bonnes pratiques pour la plus large conduite des entreprises publiques. Les principales motivations pour le changement incluent le désir d'augmenter l'efficacité des entreprises publiques et les organismes publics connexes, et l'établissement d'un cadre de transparence pour ces entreprises.

En **Suède**, le gouvernement a adopté en novembre 2007 des directives pour les rapports externes des entreprises publiques. Les lignes directrices dictent essentiellement que la communication externe des entreprises publiques, qui comprend le rapport annuel, les rapports intermédiaires, le rapport de gouvernance d'entreprise, le rapport sur le contrôle interne et celui qui est sur le développement durable, devrait être aussi transparente que dans les sociétés cotées.

Le conseil devrait décrire dans le rapport annuel la manière dont les lignes directrices ont été appliquées au cours de l'exercice écoulé, et commenter les écarts. Selon ces lignes directrices, le conseil est chargé aussi de présenter un rapport de développement durable, conformément à la Global Reporting Initiative (GRI) à partir de l'exercice 2008¹²¹.

Le gouvernement a introduit aussi en avril 2009, les conditions d'emploi pour les cadres supérieurs dans les entreprises publiques dans ces lignes directrices. Ainsi, la rémunération du manager de ces firmes est de la responsabilité du conseil d'administration dans son ensemble. En cas d'écart par rapport aux lignes directrices du gouvernement, le conseil devrait faire rapport sur les raisons particulières à l'égard de chaque cas particulier.

En **France**, les règles de gouvernance ne sont pas contenues dans les textes législatifs ou réglementaires, mais seulement dans les codes élaborés par les organes représentatifs des entreprises (MEDEF¹²², AFEP¹²³)¹²⁴. En outre, le fait de se référer à un code de gouvernance n'est à ce jour qu'une faculté, mentionnée à l'article L225-37 du Code de Commerce, pour les sociétés dont les titres financiers sont cotés.

Il existe aujourd'hui deux codes de gouvernance qui ont été rédigés par des organisations représentatives des entreprises : le code « AFEP-MEDEF », élaboré par l'AFEP et le MEDEF, majoritairement utilisé par les sociétés du CAC 40 ; et le code « Middle next », élaboré par l'association du même nom. Ce dernier s'adresse plutôt aux entreprises cotées moyennes et petites et entend être adapté à leur taille, leur structure de capital et leur histoire.

¹²¹ Il devrait être publié sur le site Web de l'entreprise concernée ainsi que le rapport annuel de la société. Le rapport de développement durable peut être soit un rapport séparé, soit une partie intégrante du rapport annuel.

¹²² Mouvement des Entreprises de France.

¹²³ Association Française des Entreprises Privées.

¹²⁴ A l'origine, le rapport Vienot « le conseil d'administration des sociétés cotées » publié en 1995, a été mis au point à la demande de l'Association Françaises des Entreprises Privées (AFEP) et du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) pour les entreprises françaises. Le besoin d'édicter un tel code est venu de la vague de privatisation et de l'ouverture des marchés boursiers aux investisseurs qui n'étaient pas toujours au courant du mode de fonctionnement des organes de gestion des entreprises cotées.

Ainsi, les entreprises publiques en France ne disposent pas d'un code propre de gouvernance. Néanmoins, celles cotées sont disposées à appliquer certaines règles figurant sur l'un des deux codes disponibles. Cependant, les sociétés ne s'y référant pas ont l'obligation d'expliquer pourquoi elles ne le font pas. Il s'agit là de l'adaptation en droit français du principe anglo-saxon « *comply or explain* » (appliquer ou expliquer).

En **Belgique**, on retrouve le même cas de figure qu'en France : deux codes de « *Corporate governance* », largement diffusés mais qui n'ont pas une valeur légale : le Code Buysse et le Code belge de gouvernance d'entreprise (Code 2009) :

- Le Code Buysse adresse des recommandations à l'intention des entreprises non cotées en Bourse. Il reprend notamment des recommandations concernant le rôle, le fonctionnement et la composition du conseil d'administration ; le rôle, la nomination, l'évaluation et la rémunération du senior management ; le contrôle externe, l'implication et le rôle des actionnaires. On y retrouve également des recommandations spécifiques aux entreprises familiales et des recommandations de base pour une bonne gestion des entreprises.
- Le Code belge de gouvernance d'entreprise, dans sa deuxième édition de 2009. Il s'adresse aux sociétés de droit belge dont les actions sont négociées sur un marché réglementé (« sociétés cotées »). Cependant, vu sa flexibilité, ce code peut également servir de cadre de référence pour toutes les autres sociétés.

Le code est fondé aussi sur le principe « se conformer ou expliquer ». Ce principe, soutenu par l'OCDE, est reconnu par la directive 2006/46/CE, qui décrète que les sociétés cotées doivent publier une déclaration de gouvernance d'entreprise. Cette obligation a été transposée en Belgique par la loi du 6 avril 2010 visant à renforcer la gouvernance d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes.

A ce niveau, il y a lieu de signaler qu'un code ne sera jamais à même de garantir le respect intégral de ses règles, mais il s'agit notamment d'une référence d'un minimum en principes à respecter pour une meilleure gouvernance.

Quelques convergences et divergences entre ces différents codes européens

Dans presque tous les Etats membres de l'Union Européenne, l'intérêt pour articuler les principes généralement reconnus et les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise publique est évident. On peut déduire de ce vaste intérêt que la qualité de la gouvernance d'entreprise publique est considérée comme importante pour les économies nationales des Etats membres et à leurs entreprises nationales.

Compte tenu de leurs origines distinctes, les codes sont remarquables dans leur similitude, notamment en ce qui concerne les attitudes qu'ils expriment sur les rôles et les responsabilités clés de l'organe de contrôle et les recommandations qu'ils formulent concernant sa composition. Il est important de noter que les codes ont tendance à exprimer des notions de « meilleures pratiques ».

Les plus grandes distinctions dans les pratiques de gouvernance d'entreprise entre les Etats membres de l'UE semblent résulter de différences dans la loi plutôt que de différences dans les recommandations qui émanent de ces codes. En d'autres termes, si les codes ont tendance à exprimer une vision relativement commune de ce qu'est la gouvernance saine et comment y parvenir, les recommandations détaillées de ces codes diffèrent dans une certaine mesure, en fonction des exigences juridiques distinctes.

Néanmoins, malgré les différences juridiques entre les Etats membres de l'UE, les tendances à la convergence des pratiques de gouvernance d'entreprise publique dans ces Etats semblent être à la fois plus nombreuses et plus puissantes que toutes les tendances à la différenciation.

Par exemple, les codes expriment un consensus sur les questions relatives à la structure du conseil, ses rôles et ses responsabilités. Beaucoup suggèrent des pratiques visant à améliorer la distinction entre les rôles des organes de contrôle et de gestion, y compris l'indépendance du corps de contrôle, la séparation des rôles de président et de directeur général (ceci est déjà le cas habituellement dans les systèmes duals) et le recours à des comités spécialisés.

Aussi, la plupart (sinon la totalité) des codes mettent un accent important sur la nécessité d'un organe de contrôle qui est distinct de la direction dans sa capacité décisionnelle pour assurer la responsabilisation et fournir une orientation stratégique.

Les codes qui se rapportent à la structure moniste soulignent la nécessité d'une certaine distinction de composition entre le conseil et les membres de l'équipe du top management. Ces codes appellent les entreprises à nommer des administrateurs externes (ou non exécutifs) et parfois même des administrateurs indépendants¹²⁵ à l'organe de contrôle.

Il est assez bien accepté dans la loi que les nombreuses fonctions de l'organe de contrôle peuvent être déléguées, au moins dans une certaine mesure, aux comités spécialisés.

Les codes reflètent une tendance à la dépendance à l'égard des comités pour aider à organiser le travail du conseil, en particulier dans les domaines où les intérêts de la direction et ceux de l'entreprise peuvent entrer en conflit, comme dans les domaines de l'audit, de rémunération et de nomination.

A ce niveau, bien que les recommandations concernant la composition de ces comités puissent varier, les codes reconnaissent généralement que les membres non exécutifs, et en particulier les administrateurs indépendants ont un rôle important à jouer dans ces comités.

Aussi, les mandats, fonctions et responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques européennes ne diffèrent pas beaucoup des pratiques nationales concernant les sociétés privées.

Ces conseils sont soumis à des obligations qui tendent à sauvegarder leur indépendance comme dans le secteur privé et, dans la plupart des cas, ont le droit de nommer et de révoquer le management.

D'un autre côté, les codes des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques sont complémentaires au droit des sociétés. Aussi, les entreprises publiques peuvent-elles choisir l'instauration d'une recommandation à partir d'un code national (une entreprise publique française aura fort logiquement recours à un code de gouvernance française), sinon, tant qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec le droit des sociétés dans leur Etat, les entreprises publiques sont libres de demander des conseils à partir des codes de toute juridiction.

En somme, nous pouvons dire que les codes des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques peuvent être bénéfiques sur plusieurs volets, en participant à :

¹²⁵ Rappelons que l'indépendance implique généralement une absence de liens familiaux étroits ou des relations d'affaires avec la direction de l'entreprise et l'actionnaire.

- Stimuler la discussion autour de la problématique de gouvernance de l'entreprise publique.
- Encourager ces entreprises à adopter des normes de gouvernance largement acceptées.
- Servir à préparer le terrain pour d'éventuels changements dans la réglementation, lorsqu'ils sont jugés nécessaires.

Enfin, ce tour d'horizon des pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques de quelques pays européens, nous pousse à nous interroger sur les pratiques de cette gouvernance dans les pays émergents ou en voie de développement : ces pratiques ont-elles les mêmes tendances ? Et l'entreprise publique occupe-t-elle la même place dans les orientations stratégiques de ces pays ?

C'est la réflexion que nous allons essayer de mener dans la partie suivante de notre thèse, en prenant comme exemple notre pays le Maroc et son contexte.

*« La connaissance s'acquiert par l'expérience,
le reste n'est que de l'information »*

Albert Einstein

DEUXIEME PARTIE – CHOIX METHODOLOGIQUES ET DISCUSSION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE

Cette deuxième et dernière partie « Choix méthodologiques et discussion des résultats de la recherche », d'ordre pratique et empirique, concerne la vérification de notre modèle conceptuel sur le terrain. Pour ce faire, nous avons choisi de l'organiser autour de trois chapitres :

Dans le **chapitre 4**, nous présentons le contexte de notre recherche à travers un aperçu sur les caractéristiques du secteur des entreprises publiques au Maroc, en ce qui concerne notamment l'historique, la composition, l'évolution et les performances du portefeuille public marocain, ainsi que son cadre réglementaire et juridique.

Ensuite, dans le **chapitre 5**, nous formulons un ensemble de choix méthodologiques, concernant la méthodologie de recherche retenue, la mise en œuvre de la collecte de données et la méthode retenue pour l'analyse des données recueillies.

Enfin, dans le **chapitre 6**, nous présentons les résultats de notre recherche issus de l'enquête sur le terrain et nous les analysons et discutons, pour proposer nos propres recommandations.

Chapitre 4 : Aperçu sur le secteur des entreprises publiques au Maroc¹²⁶

Les entreprises publiques constituent des acteurs majeurs dans le modèle de croissance du Maroc, compte tenu de leurs interventions multiples dans l'offre de services publics aux citoyens et aux entreprises, dans la réalisation de projets structurants pour le développement économique et social, l'aménagement du territoire, la réduction des disparités territoriales, l'ouverture à l'international et la promotion de l'investissement aussi bien public que privé dans divers secteurs d'activité.

Les entreprises publiques sont également au cœur du modèle de développement du pays, au vu de leur fort engagement en matière de gouvernance, de transparence, de responsabilité sociale et environnementale, ainsi qu'en ce qui concerne la consolidation du capital immatériel du Maroc.

A cet égard, le rôle moteur de ces entreprises et le dynamisme de leur contribution est reflété par leurs principaux indicateurs de performance (investissements propres et partenariats public-privé), leur chiffre d'affaires, leur valeur ajoutée, leurs actifs, ainsi que leurs indicateurs d'activité opérationnelle qui ne cessent de progresser.

Section 1 : Histoire, composition et évolution du portefeuille public marocain

Comme son titre l'indique, nous allons voir dans cette section un aperçu sur l'évolution historique du portefeuille public marocain, sa composition ainsi que son évolution, notamment en matière de créations, retraits, regroupements et privatisation.

1.1. Aperçu sur l'évolution historique du portefeuille public marocain

L'évolution des entreprises publiques est marquée par des conditions spécifiques au pays et leur création a été souvent dictée par la nécessité de répondre à des circonstances particulières, plutôt que le fruit d'une véritable politique publique clairement définie. Au Maroc, cette évolution est passée par deux principales étapes¹²⁷ : une première pendant le protectorat et une deuxième après l'indépendance.

¹²⁶ Nous nous sommes basés dans ce chapitre sur le rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

¹²⁷ A. EL MIDAOUY « Les entreprises publiques au Maroc et leur participation au développement », Edition Afrique-orient, 1981.

a. Sous le protectorat (1912-1955)

Pendant la période du protectorat, la création des entreprises publiques visait à répondre aux intérêts de la colonisation française et espagnole du pays. Les débuts ont concerné le secteur des phosphates avec la création de l'OCP¹²⁸, puis l'exploitation minière via la BRPM¹²⁹ et l'eau potable à travers la REI¹³⁰.

Durant les années 1930 et 1940 et sous l'influence de la crise économique mondiale de 1929 et de l'essor des théories de l'interventionnisme étatique, une nouvelle vague de création d'établissements publics a suivi, afin d'assurer le monopole de l'Etat sur les secteurs productifs tels que l'agriculture (Office Chérifien Interprofessionnel des Céréales « OCIC » en 1937, le Bureau des Vins et Alcools « BVA » et les Offices d'irrigation en 1938), les exportations (Office Chérifien de Contrôle et d'Exportations « OCCE » en 1937), le transport (Bureau Central des Transports¹³¹ « BCT » en 1937), les banques (Caisse Centrale des Banques Populaires « CCBP » pour le crédit aux petites et moyennes entreprises « PME » en 1937).

D'autres ont été créés après 1945, tels que l'Office National Marocain du Tourisme « ONMT » en 1946, et la Caisse Centrale de Garantie « CCG » en 1949. Il est à noter que jusqu'à la veille de l'indépendance du Maroc en 1956, le nombre d'entreprises publiques ne dépassait guère la soixantaine¹³². De même, et jusqu'en 1962, la création des établissements publics se faisait par Dahir Royal¹³³.

b. Après l'indépendance (1956 à ce jour)

A l'aube de son indépendance, le peuple marocain faisait preuve de beaucoup d'aspirations et le pays avait besoin de bâtir en urgence son économie.

¹²⁸ L'Office Chérifien des Phosphates a été créé par Dahir le 7 août 1920. Auparavant et conformément aux actes d'Algésiras de 1906, les grandes puissances européennes se sont accordées sur le fait que la recherche et l'exploitation minière au Maroc soient laissées à l'initiative privée. Ainsi, des italiens avaient déjà découvert les premiers gisements en 1908. Pour contourner cette disposition et permettre une intervention exclusive des autorités du Maroc, le dahir du 27 janvier 1920 mettait fin à cette ouverture en réservant la recherche et l'exploitation minière au Maroc au Makhzen qui symbolise l'autorité du Sultan du Maroc.

¹²⁹ Le Bureau des Recherches et de Participations Minières a été créé en 1928.

¹³⁰ La Régie des Exploitations Industrielles créée en 1929, est l'ancêtre de l'ONEP.

¹³¹ Ancêtre de l'ONT puis de la SNTL.

¹³² A. JOUAHRI « Données de base sur les entreprises publiques au Maroc ». Actes du colloque de l'association marocaine de gestion. Edition AMG Documents, Novembre 1979.

¹³³ A l'exception du Bureau des Vins et d'Alcool qui, pour des raisons religieuses, fût créé par Arrêté Viziriel en 1938 et l'Office de cotation des valeurs mobilières (ancêtre de la Bourse des Valeurs), créé par Arrêté du Directeur des Finances en 1948.

Néanmoins, pour un pays à vocation rurale, l'Etat était le seul en mesure de relever le défi de modernisation de l'économie. Il convient ici de distinguer entre deux phases :

- **Entre 1956 et 1960** : sous l'influence de la vague du socialisme dans le monde, le Maroc a opté pour la création homogène d'un ensemble d'entreprises publiques couvrant des secteurs stratégiques tels que l'industrie (Bureau d'Etudes et Participations Industrielles « BEPI » en 1958), la banque (Caisse de Dépôt et de Gestion « CDG », Banque du Maroc, Banque Nationale du Développement Economique « BNDE » et Banque Marocaine du Commerce Extérieur « BMCE » en 1959), le transport (Royal Air Maroc « RAM » et Compagnie Marocaine de Navigation « COMANAV » en 1958), et le raffinage du pétrole (Société Anonyme Marocaine Italienne de Raffinage « SAMIR » en 1959), etc.
- **Après 1960** : le Maroc a abandonné cette approche socialisante pour opter définitivement pour un modèle libéral avec l'objectif clairement affiché de favoriser l'investissement privé. Mais face à la faiblesse du capital privé marocain, l'Etat a opté pour la création de nouvelles entreprises publiques, dans tous les domaines de l'économie, souvent sous forme de sociétés d'économie mixte afin de favoriser l'éclosion d'une nouvelle classe d'entrepreneurs privés marocains.

Ces nouvelles créations ont souvent été conjoncturelles et les secteurs concernés couvraient l'électricité (Office National d'Electricité « ONE » en 1963), le transport ferroviaire (Office National des Chemins de Fer « ONCF » en 1963), l'investissement (Société Nationale d'Investissement « SNI » 1966), l'agriculture (Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole « ORMVA » en 1966, puis Société de Développement Agricole « SODEA » en 1972 et Société de Gestion des Terres Agricoles « SOGETA » en 1973), l'exportation (Office de Commercialisation et d'Exportation « OCE » en 1965), l'habitat (Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction « ERAC » en 1974), la pêche (Office National des Pêches « ONP » en 1969), et l'industrie (Office pour le Développement Industriel « ODI », successeur du BEPI en 1973).

De nos jours, et malgré les opérations de privatisation et d'ouverture de capital qui ont commencé dès les années 1990, les établissements et entreprises publics demeurent un acteur central de l'économie du pays. Historiquement au Maroc, l'Etat a été présent dans plusieurs secteurs de l'économie, à travers les entreprises publiques qui exerçaient souvent en situation de monopole.

En effet, malgré la vague des privatisations initiées dans les années 1990 et qui a depuis touché plusieurs grandes entreprises publiques, le portefeuille de l'Etat demeure important et diversifié. Cette diversification permet d'atténuer les risques sectoriels conjoncturels et permet à l'Etat de bénéficier d'une certaine résilience face aux crises cycliques.

1.2. Composition du portefeuille public marocain¹³⁴

Le portefeuille public connaît une dynamique continue suite aux opérations de création, de cession, de transformation et de fusion ou de liquidation en relation avec les besoins de développement sectoriel, de portage des stratégies publiques et des réformes engagées. L'inventaire des EEP à fin septembre 2018 fait ressortir l'existence de **253** EEP répartis ainsi :

- **209 établissements publics¹³⁵** opérant dans les domaines clés de l'économie nationale : l'agriculture, la santé, l'éducation, l'urbanisme et l'aménagement, les infrastructures, l'énergie, le tourisme et le secteur financier.

Au cours de 2016, le portefeuille a connu la création de « l'Agence du Bassin Hydraulique Drâa Oued Noun », « l'Agence Millenium Challenge Account Morroco » et « l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine et la Réhabilitation des Bâtiments menaçant ruines ».

On signale également la création récente de deux nouveaux établissements publics dont les textes ont été publiés au Bulletin Officiel en date du 14 septembre 2017. Il s'agit de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations (AMDIE) et de l'Agence de Développement Numérique (ADN).

- **44 Sociétés anonymes à Participation Directe du Trésor¹³⁶** dominées majoritairement (37 unités, soit 86%) par des sociétés ayant un poids économique important, dont OCP SPA, les Autoroutes du Maroc (ADM), le Crédit Agricole du Maroc (CAM), MASEN, RAM, Barid Al-Maghrib et Holding Al Omrane (HAO).

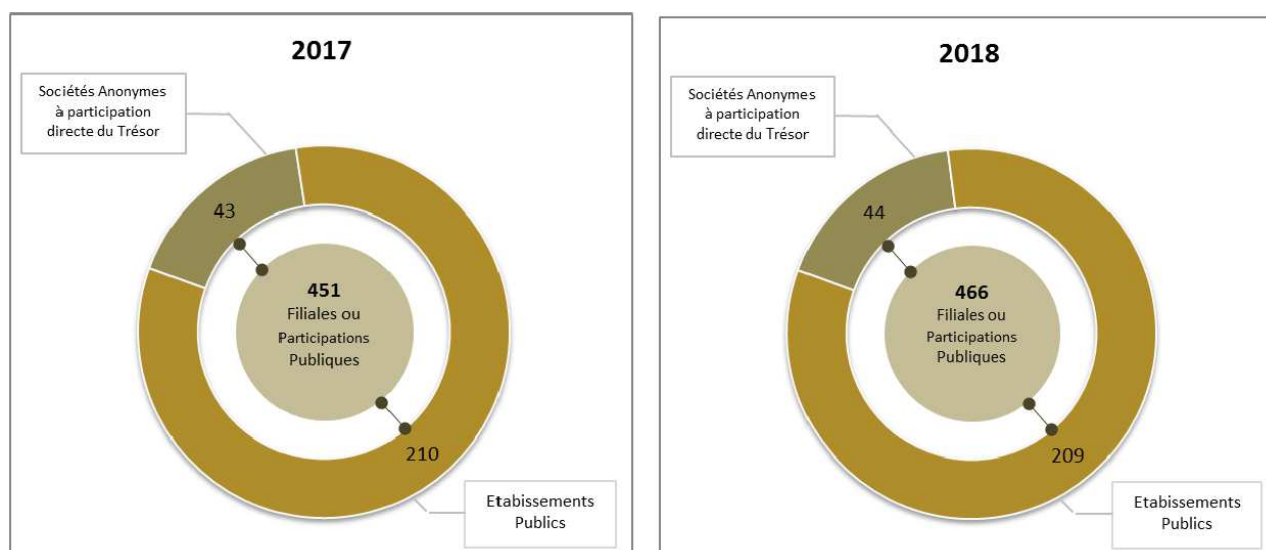
Par ailleurs, certains EEP détiennent **466 Filiales ou Participations publiques** qui sont dominées majoritairement par des participations directes et indirectes de l'Etat à hauteur de 55% contre 45% détenues minoritairement.

¹³⁴ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

¹³⁵ Personnes morales de droit public dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière qualifiées en tant qu'établissements publics par leur texte de création ou organismes publics soumis à la réglementation régissant les établissements publics.

¹³⁶ Sociétés de droit privé dont le capital est détenu directement par l'Etat totalement ou partiellement.

En outre, il y a lieu de signaler que 21 sociétés anonymes relèvent des collectivités territoriales. La composition du portefeuille public marocain est présentée dans le graphique¹³⁷ ci-après :



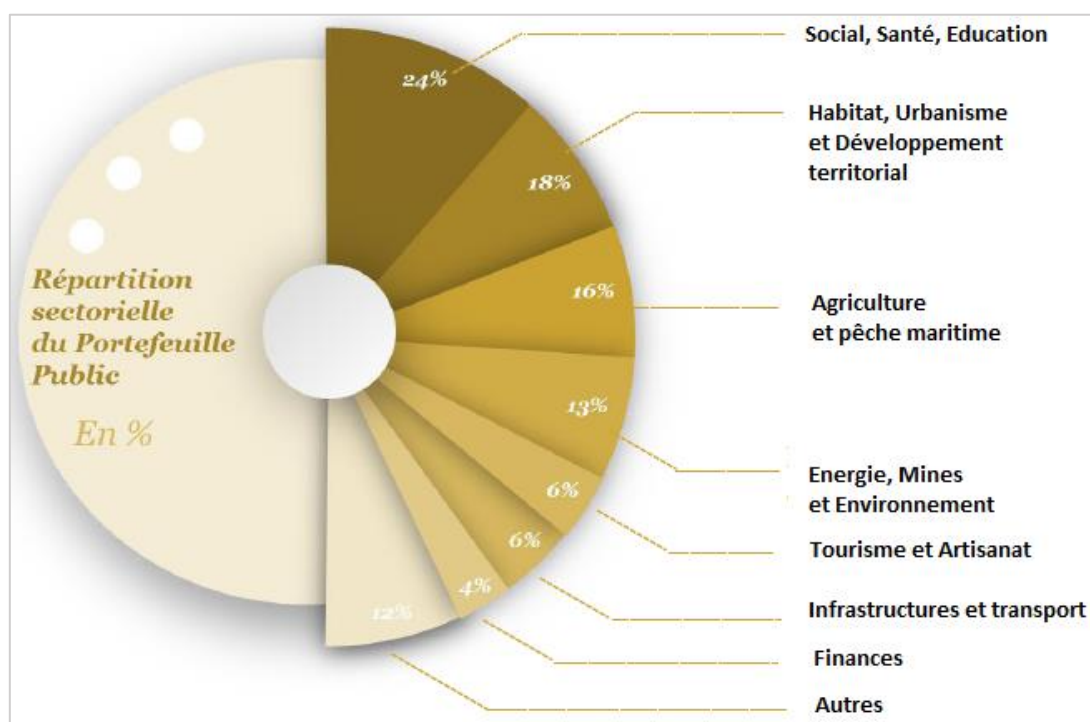
Graphe 2 : Composition du portefeuille public marocain par rapport à l'année 2017

Concernant l'analyse sectorielle et territoriale du portefeuille public, il y a lieu de préciser que les orientations stratégiques guidant le pilotage de ce portefeuille sont fondées principalement sur la libéralisation de l'économie, le recentrage des EEP sur leurs missions économiques et sociales de base et l'amélioration de leurs performances économiques et financières.

Au niveau sectoriel, comme nous l'avons précisé plus haut, les EEP sont présents dans la majorité des branches clés de l'économie à savoir l'énergie, les infrastructures, l'agriculture, la pêche maritime, le tourisme, l'industrie, l'éducation, l'enseignement, la santé, la logistique, la formation professionnelle, etc. Le graphe¹³⁸ suivant montre la proportion des EEP par secteur d'activité :

¹³⁷ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

¹³⁸ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.



Graph 3 : Répartition sectorielle des EEP marocains

Au niveau territorial, ce portefeuille est fortement ancré aux niveaux local et régional puisque 62% des EEP ont une assise territoriale, contribuant ainsi au renforcement de la régionalisation. Cette forte présence a été notamment renforcée par la mise en œuvre des programmes de développement enclenchés dans les grandes agglomérations.

En plus, une présence grandissante s'affiche à l'international avec 79 filiales, dont 20% nouvellement implantées en Afrique eu égard aux enjeux stratégiques du continent.

Au niveau national, les EEP se concentrent à 54% sur deux grandes régions (Rabat-Salé-Kenitra et Casablanca-Settat), étant précisé que l'essentiel des EEP ont une compétence nationale (OCP, RAM, ONEE, ADM, ONCF, CDG, etc.) et leurs activités et interventions bénéficient également aux autres régions du Maroc.

Ci-après, la répartition¹³⁹ régionale des EEP composant le portefeuille public marocain :

¹³⁹ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

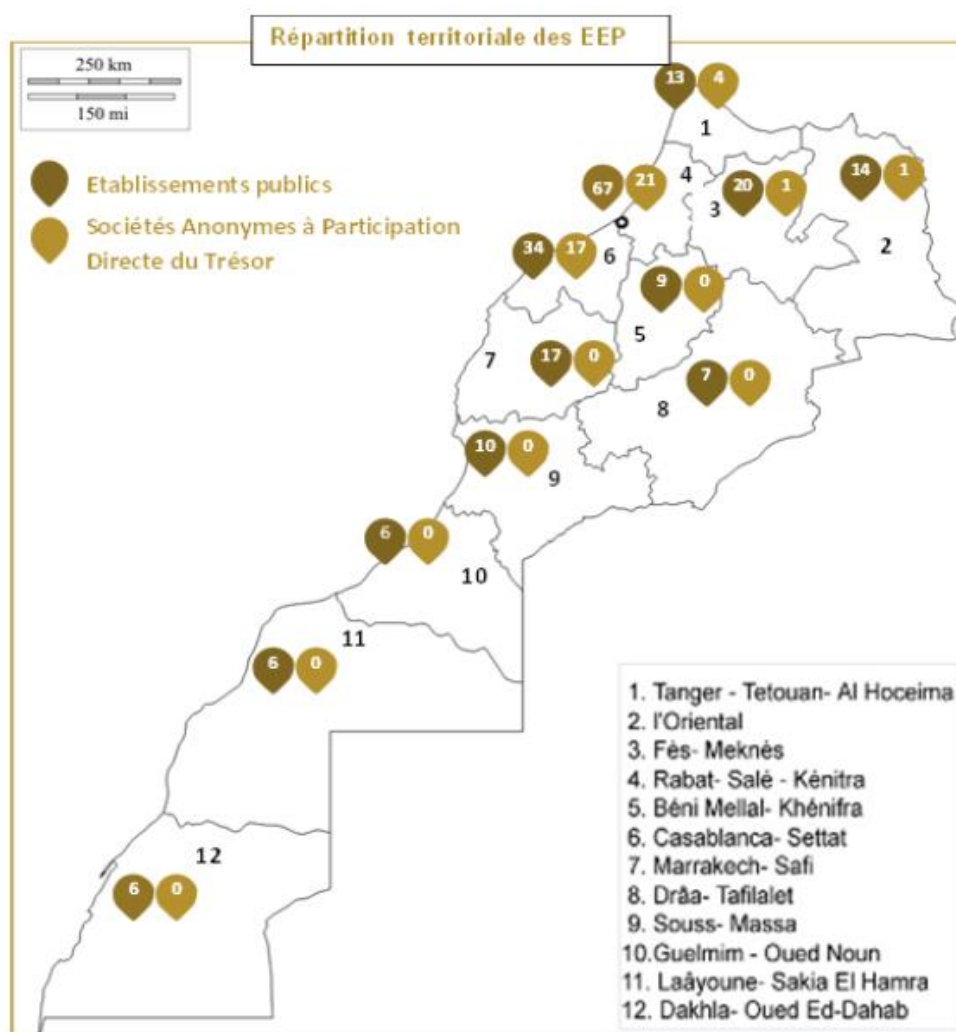


Schéma 12 : Répartition territoriale du portefeuille public marocain

Enfin, il y a lieu de signaler que le portefeuille public peut être réparti en quatre grands groupes :

- **Les EEP marchands** : représentent 19% du portefeuille ;
- **Les EEP non marchands** : représentent 76% du portefeuille ;
- **Les Organismes Sociaux** : représentent 1% du portefeuille ;
- **Les Institutions Financières Publiques** : représentent 4% du portefeuille.

Cette classification a été réalisée en concert avec des experts du Fonds Monétaire International, dans le cadre de la concertation pour l'amélioration des statistiques des finances publiques et ce, à l'instar des expériences d'autres pays en la matière. En effet, pour la classification des unités du secteur public, les critères d'analyse selon la méthode du FMI sont les suivants :

- Une unité institutionnelle qui se définit comme étant une entité économique qui est capable, de son propre chef, de posséder des actifs, de contracter des engagements, de s'engager dans des activités économiques et de réaliser des opérations avec d'autres entités. Conformément à cette définition, les EEP constituent des unités institutionnelles.
- La classification de ces unités en marchandes et non marchandes doit être faite sur la base des objectifs et des fonctions de ces entités et ne peut pas être toujours déduite de leur statut juridique ou de leur désignation. Il est donc nécessaire d'examiner de près les objectifs et les fonctions de l'unité institutionnelle avant de décider de quel type d'unité elle s'agit et à quel sous-secteur du secteur public elle appartient. Le principal critère utilisé pour classer les unités institutionnelles en producteurs marchands ou non marchands est lié au concept du prix économiquement significatif, qui permet de déterminer si les prix de vente ou d'écoulement des biens et services sont ou non ceux du marché.

1.3. Evolution du portefeuille public marocain

Le portefeuille public a enregistré, durant la période 2017-2018, l'entrée de trois entités : deux établissements publics : l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations et l'Agence de Développement Numérique (ADN), comme nous l'avons déjà dit ; et une société anonyme : Fonds Marocain de Placement. Il a connu également la sortie de trois établissements publics qui sont : l'Agence Marocaine pour le Développement des Investissements (AMDI), l'Office des Foires et d'Expositions de Casablanca (OFEC) ainsi que le Centre Marocain de Promotion des Exportations (CMPE).

Quant aux filiales, on note la création de 18 nouvelles unités (dont 14 créations et/ou prises de participation dans le cadre de l'autorisation prévue par l'article 8 de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, avec en revanche la sortie du portefeuille de 3 unités. Il est à noter que les filiales créées opèrent dans des secteurs d'activité ayant des liens avec les métiers de base des EEP mères.

En matière de perspectives, ce portefeuille est appelé à connaître, entre autres, l'avènement de 12 nouveaux établissements publics (Centres Régionaux d'Investissements (CRI) en cours de transformation en établissements publics). A rappeler à ce propos, que ce portefeuille a connu sur les quinze dernières années, la création de nombreux EEP ; ce qui a été accompagné d'une multiplication par six du montant des subventions de l'Etat aux EEP, passant de 5 à plus de 30 milliards de dirhams.

Pour ce qui est des opérations de liquidation des EEP, la dynamique d'accélération s'est poursuivie à travers la mobilisation des partenaires concernés par ces opérations (actionnaires publics, liquidateurs, Ministères de tutelle, etc.) et la mise en œuvre des actions nécessaires pour clôturer ces opérations dans les meilleures conditions et délais possibles.

A fin 2017, le portefeuille public en cours de liquidation a connu la radiation de 5 filiales publiques ramenant ainsi l'effectif des EEP en liquidation à 74 entités, comme le montre le graphe¹⁴⁰ suivant :

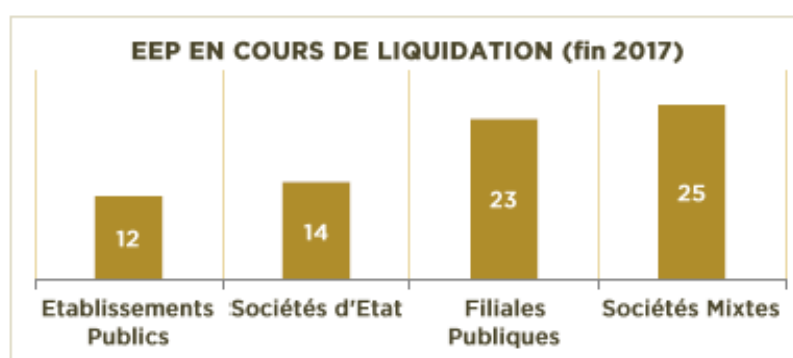


Tableau 11 : Nombre d'EEP en cours de liquidation à fin 2017

1.4. Privatisation du portefeuille public marocain

Le portefeuille public connaît une dynamique ininterrompue corrélée à la cadence d'investissement des EEP via les opérations de prise de participations, de création de filiales et d'autres opérations de portefeuille rendues pour la plupart nécessaires pour les besoins de développement sectoriel, et de mise en œuvre des différentes politiques publiques et réformes sectorielles.

Compte tenu de la nature de leur secteur d'activité, de par leur maturité ou eu égard aux particularités de leur modèle économique, certaines des entités formant le portefeuille en question peuvent à l'heure actuelle, constituer un potentiel approprié pour des opérations d'ouverture de capital au secteur privé ou même de privatisation. Dans ce qui suit, nous allons présenter le bilan et les perspectives de la privatisation du portefeuille public marocain.

¹⁴⁰ Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

a. Bilan de la privatisation

Au Maroc, la privatisation relève du domaine de la loi, comme consacré aussi bien par l'article 46 de l'ancienne Constitution que par l'article 71 de celle promulguée par le Dahir n°11-11-29 du 29 Juillet 2011. La loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé telle qu'elle a été modifiée et complétée, fixe le cadre juridique et procédural de la privatisation et autorise la cession au secteur privé d'entités appartenant directement ou indirectement à l'Etat.

Depuis la première opération de privatisation réalisée en 1993, ce sont au total 51 sociétés et 26 établissements hôteliers qui ont été transférés au secteur privé, totalement ou partiellement à travers 120 opérations. Au 31 décembre 2017, les recettes totales de ces opérations de privatisation s'élevaient à près de 103 milliards de dirhams, y compris les opérations de cession réalisées dans le cadre des dispositions de l'article 9 de la loi précitée, pour 12,6 MMDH.

Concernant l'affectation du produit de privatisation, jusqu'en 2000, l'ensemble des recettes de privatisation était directement affecté au Budget Général de l'Etat. Depuis 2001, une part importante de ces recettes est transférée au Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social, afin de développer le capital économique national et de le fructifier pour créer de nouvelles richesses.

Depuis 2011, l'ensemble des recettes de privatisation ont été affectées à parts égales entre le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social et le Fonds National de Soutien aux Investissements, créé dans le cadre de la loi de finances de l'année 2011, puis abrogé par celle de l'année 2015 et remplacé par le Fonds de Développement Industriel et des Investissements.

Au-delà de leur dimension financière, les opérations de privatisation ont permis la libéralisation de certains secteurs tels que les télécommunications et les tabacs et ont favorisé un courant d'investissement privé d'envergure, avec des retombées positives sur l'emploi et la productivité des entités concernées. En effet, les acquisitions faites par des partenaires industriels de renom, marocains et étrangers, ont permis aux entreprises privatisées de s'insérer dans des stratégies de développement de groupes, d'accéder à de nouveaux marchés grâce aux réseaux internationaux des partenaires stratégiques et d'améliorer leur savoir-faire et leur productivité, renforçant ainsi leurs positions concurrentielles.

Sur le plan des Investissements Directes Etrangers (IDE), le processus de privatisation depuis son lancement, a permis au Royaume de drainer des investissements extérieurs particulièrement importants, notamment vers les secteurs industriels, des télécommunications, du tourisme et de l'énergie ainsi que vers le secteur financier.

Ainsi, les privatisations ont incontestablement contribué à raffermir l'intérêt que témoignent les investisseurs étrangers à l'économie nationale ayant permis au Maroc de se positionner en leader parmi les pays arabes et africains dans ce domaine.

Par ailleurs, le processus de privatisation a contribué à la redynamisation de la Bourse des Valeurs de Casablanca. En effet, depuis le lancement du programme de privatisation, la capitalisation boursière a été multipliée par plus de 100 fois et les sociétés privatisées par voie de bourse participent activement à la dynamique que connaît cette place boursière. En outre, et grâce aux différentes opérations de privatisation, les services de conseil aux entreprises ainsi que l'expertise locale dans les domaines de l'audit, l'évaluation et le placement, ont connu un essor remarquable.

b. Perspectives de la privatisation

Aujourd'hui, avec une expérience de plus d'un quart de siècle, le programme de privatisation au Maroc est cité comme un exemple de réussite en la matière et ce, en raison d'un cadre légal et institutionnel qui assure la transparence totale.

Dans le contexte actuel, il est nécessaire d'inscrire la privatisation dans une approche intégrée de gestion active du portefeuille public. L'objectif ultime de cette démarche est de mettre en place un dispositif permettant de réaliser des opérations de transferts opportunes, dans des délais courts en phase avec les possibilités offertes par le marché selon des procédures adaptées au contexte de chaque opération.

Aussi, la volonté aujourd'hui est-elle de relancer le programme de privatisation, en s'orientant essentiellement vers l'ouverture de capital de certaines entreprises publiques, ayant atteint un stade de maturité et présentant les prérequis nécessaires qui tiennent compte notamment :

- Du caractère stratégique ou non de l'entité et son rôle dans l'accomplissement des politiques publiques ou la réalisation de missions de service public.

- Du niveau de maturité du secteur d'activité de l'entité ciblée et ce, en matière d'opportunité de croissance, capacité de conquête de nouveaux marchés, degré d'ouverture du secteur à la concurrence, etc.
- De la viabilité économique et financière de l'entité concernée, qui doit présenter des caractéristiques offrant une situation financière saine et pérenne, un minimum de rentabilité et un potentiel de développement et ce, sur la base des nouvelles capacités financières et d'innovation pouvant être apportées par l'acquéreur potentiel.

Cette ouverture de capital pourrait être réalisée soit :

- A travers la Bourse en vue de dynamiser la place financière, de renforcer l'épargne et d'améliorer la gouvernance et l'attractivité des entités concernées. Le cas échéant, les cessions en bourse peuvent être dédiées aux institutionnels nationaux publics ou privés.
- Par cession à des partenaires stratégiques, en vue de faire profiter les entités concernées des capacités de développement et d'investissement desdits partenaires.
- Au profit des salariés, conformément à la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que plusieurs entreprises et participations publiques sont toujours inscrites sur la liste des sociétés à privatiser. De même, et en cas de besoin, des établissements publics à caractère marchand peuvent faire l'objet de transformation en sociétés anonymes, en vue notamment d'ouvrir leur capital à des partenaires privés tel qu'il a été le cas pour Maroc Télécom, la Régie des Tabacs et Marsa Maroc.

Ainsi, des études et des analyses d'ordre stratégique sont en cours, pour identifier parmi des EEP ainsi que des filiales publiques, des entités pouvant enrichir le potentiel des privatisables. Des projets de transformation de certains établissements publics en sociétés anonymes ont également été lancés.

S'agissant des participations minoritaires ne revêtant pas un caractère stratégique, une réflexion est en cours pour juger de l'opportunité de désengagement de l'Etat desdites participations ainsi que des modalités appropriées pour les gérer voire les céder.

Dans ce cadre, l'année 2019 est appelée à connaître la relance du processus de privatisation à travers la réalisation de cessions de certaines participations de l'Etat au secteur privé, avec des recettes prévues de 5 MMDH. A cet égard, il est prévu de revoir la répartition des recettes de la privatisation telle qu'établie par la loi n° 38-07 pour l'année budgétaire 2008.

Il y a également lieu d'amender la liste des sociétés privatisables annexée à l'article 1° de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé.

Section 2 : Performances du portefeuille public marocain

En plus des investissements directs, le secteur des établissements et entreprises publics contribue également à la promotion de l'investissement via les partenariats Public-Privé.

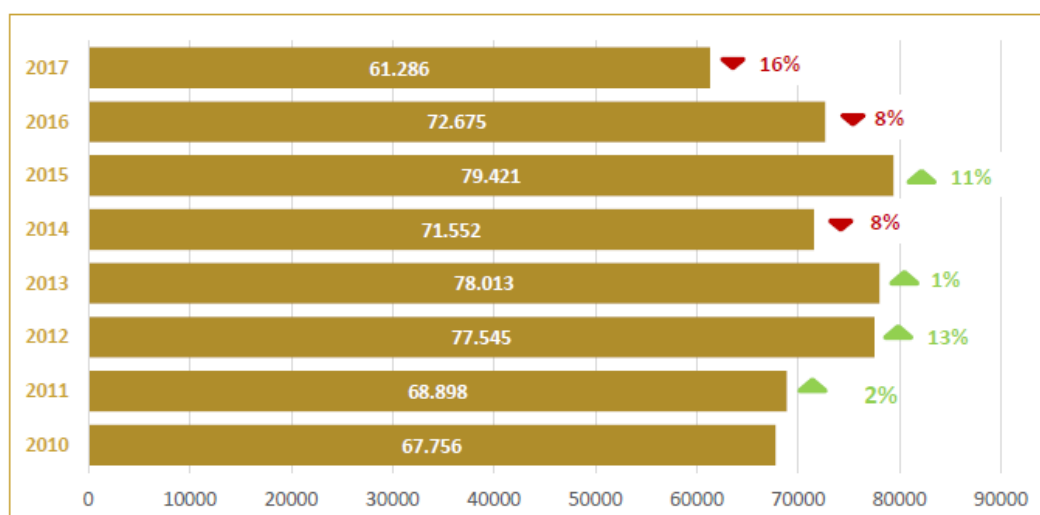
2.1. Investissements directs

En 2017, les investissements réalisés par les EEP totalisent 61.286 MDH, soit un taux de réalisation relativement limité de 60% marquant ainsi, un recul de 5 points par rapport à 2016 qui s'explique par les principaux faits suivants :

- L'achèvement du programme des autoroutes et l'ajournement des projets autoroutiers autour de Casablanca, en ce qui concerne les Autoroutes du Maroc.
- Les retards dans la concrétisation des travaux des réseaux de Nador West Med (NWM).
- La lenteur du processus de lancement des appels d'offres et des études préalables des tracés des nouvelles routes de la Caisse pour le Financement Routier (CFR).
- La lourdeur des études de restructuration et la complexité des lignes de tramway concernant Casa Transport.
- Le retard de plusieurs projets en relation avec le foncier des Régies de distribution.

En matière d'évolution par rapport à 2016, l'investissement du secteur des EEP au titre de 2017 a enregistré une baisse de 15,7% après un recul de 8% en 2016 par rapport à 2015. Le graphe¹⁴¹ ci-après, retrace l'évolution des investissements réalisés par les EEP durant la période 2010 - 2017 :

¹⁴¹ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

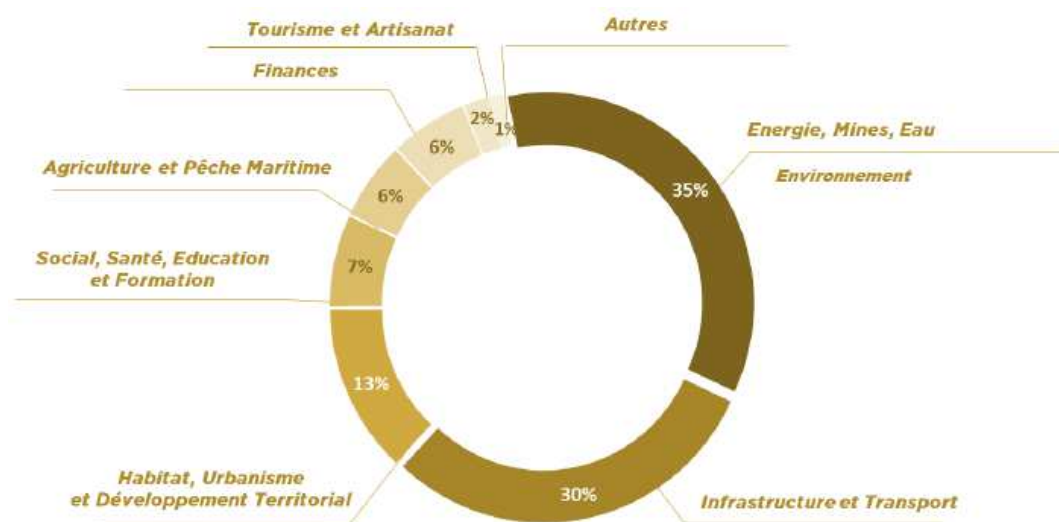


Graphe 4 : Evolution des investissements réalisés par les EEP
entre 2010 et 2017 (en MDH)

Les prévisions de clôture de l'exercice 2018 dépassent les 60.000 MDH, soit un taux de réalisation prévisionnel de 65%, confirmant ainsi le maintien des investissements en matière de réalisation, au même palier actuel. Pour l'exercice 2019, le volume d'investissement prévisionnel des EEP s'élève à près de 99.011 MDH, marquant ainsi une baisse de 8% par rapport aux prévisions initiales de 2018 et traduisant la volonté d'améliorer davantage la priorisation et la programmation des investissements des EEP en veillant à la satisfaction des prérequis indispensables en matière d'apurement du foncier, de mobilisation des financements et de disponibilité des études préalables.

L'analyse par secteurs d'activité révèle que l'effort d'investissement des EEP est adossé pour l'essentiel, aux politiques publiques ou aux stratégies sectorielles du pays couvrant des secteurs névralgiques. Ainsi, la répartition sectorielle montre que 90% des investissements des EEP seront dédiés en 2019, comme le montre le graphe¹⁴² ci-dessous, aux secteurs de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement, des infrastructures et des transports, de l'habitat, de l'urbanisme et du développement territorial, de l'agriculture et de la pêche maritime, ainsi qu'aux secteurs socio-éducatifs.

¹⁴² Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.



Graph 5 : Répartition sectorielle des investissements prévisionnels des EEP pour l'année 2019

Quant aux exercices 2020 et 2021, les volumes d'investissements prévisionnels des EEP seraient respectivement de l'ordre de 86.000 MDH et 92.000 MDH.

Cette évolution devrait prendre avantage de l'avènement du nouveau mode de priorisation des projets d'investissement publics en général et ceux des EEP en particulier, relatif au nouveau Système de Gestion des Investissements Publics (SGIP) et dont la mise en œuvre devrait permettre de répondre aux impératifs d'une meilleure sélection des projets présentés au financement public et aussi, le recours aux partenariats public-privé.

2.2. Investissements via les partenariats public-privé (PPP)

Le Maroc a entrepris un important chantier de dynamisation du recours aux contrats PPP pour l'accélération du rythme des investissements publics, la diversification des sources de leur financement et l'enrichissement de l'offre de services. La loi relative aux contrats de PPP, n°86-12 ainsi que son décret d'application n°2-15-45 ont été adoptés en 2015.

Ainsi, en s'inscrivant dans cette logique, le programme gouvernemental 2016-2021 a mis en avant l'accélération de l'implémentation du cadre juridique des PPP comme action importante pour l'amélioration de la gouvernance et du financement des investissements des EEP.

L'axe d'identification et d'accompagnement des projets PPP revêt une importance cruciale dans le processus de mise en œuvre de la loi n°86-12 précitée. A cet effet et pour assurer une opérationnalisation effective des projets d'investissement via ce mode, des concertations et des travaux d'examen entre certains Ministères de tutelle et les EEP ont permis d'identifier un potentiel d'une soixantaine de projets dans différents secteurs (santé, irrigation, autoroutes, aéroportuaire, logistique, etc.), dont certains ont déjà fait l'objet d'un examen approfondi et/ou d'études préliminaires achevées ou en cours d'achèvement.

A un stade plus avancé, la Commission Interministérielle des PPP est devenue opérationnelle depuis décembre 2016 et s'est déjà prononcée sur l'opportunité de réalisation de deux projets en mode partenariat public-privé, à savoir le projet de réalisation d'un barrage à Bab Ouender dans la province de Taounate et du projet de mise en gestion déléguée du service de l'eau d'irrigation par dessalement dans la zone de Dakhla.

Par ailleurs, et afin de poursuivre les efforts consentis par toutes les parties prenantes de ce grand chantier et capitaliser sur les expériences réussies du Maroc en matière d'ouverture sur le secteur privé dans la réalisation de projets d'investissement d'envergure, les partenaires financiers et les bailleurs de fonds ont réaffirmé leur intérêt à accompagner notre pas en matière de PPP sous diverses formes à savoir l'assistance technique pour le renforcement des capacités au sein de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP), des Ministères et des EEP ; les propositions de financement des études de pré faisabilité et d'évaluation préalable des projets sélectionnés ; et la participation dans le financement des projets lors de la phase de transaction au profit de la partie publique.

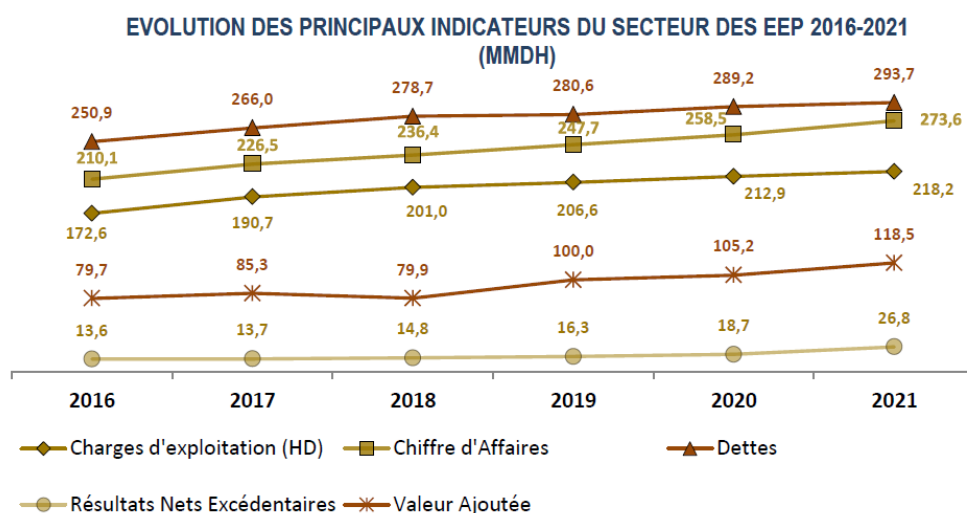
A souligner que pour accompagner la dynamisation et l'implémentation effective des PPP au Maroc, une nouvelle organisation a été mise en place au sein du Ministère de l'Economie et des Finances au niveau de la DEPP, par la création d'un nouveau pôle chargé des opérations de privatisation, des PPP et de la gestion active du portefeuille public.

A cet égard, la création d'une Division dédiée aux PPP au sein dudit pôle contribuera sans doute à la mise en place d'une approche unifiée et cohérente pour accompagner le lancement de ces partenariats au Maroc.

2.3. Principaux indicateurs financiers et économiques

Les états financiers des EEP constituent une présentation agrégée de leur situation financière et des opérations qu'ils réalisent. Toutefois, la traduction comptable des principaux indicateurs de ces EEP se fait, à l'instar des entreprises en général, selon des normes diverses, faisant ressortir ainsi certaines hétérogénéités, divergences de lectures et des difficultés lors de l'agrégation des données du portefeuille public.

L'amélioration de l'information comptable et financière des entreprises constitue un objectif essentiel du projet de convergence du Code Général des Normalisations Comptables (CGNC) vers les normes « International Financial Reporting Standards » (IFRS) en vue de la généralisation du principe de prééminence qui privilégie la réalité économique des opérations pour décider de leur traduction comptable, et l'introduction du concept de juste valeur, censé aboutir à des valeurs comptables plus proches des valeurs réelles dans le but d'accroître la transparence des informations économiques éditées. Cette année et pour la première fois, lesdits indicateurs intègrent les données des groupes publics qui consolident leurs comptes selon les normes IFRS, notamment celles des Groupes OCP, CDG, ADM, ONCF et CAM. L'analyse globale des principaux indicateurs économiques et financiers des EEP, au titre de la période 2017-2021, permet de constater que des évolutions globalement favorables seront enregistrées. Le graphique¹⁴³ ci-après synthétise ces évolutions :



Graph 6 : Evolution des principaux indicateurs du secteur des EEP
entre 2016 et 2021 (en MMDH)

¹⁴³ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

Du graphe ci-dessus, les données suivantes sont relevées :

Le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée du secteur des EEP ont connu en 2017, une hausse respective de 8% et 7% en passant de 210.130 MDH et 79.740 MDH en 2016 à 226.523 MDH et 85.303 MDH. Les probabilités de clôture de l'année 2018 font ressortir un chiffre d'affaires et une valeur ajoutée de 236.442 MDH et de 79.933 MDH respectivement, alors que la période 2019-2021 enregistrera une progression favorable par rapport à 2018, qui permettra d'atteindre une moyenne de près de 259.967 MDH pour le chiffre d'affaires et de 107.896 MDH pour la valeur ajoutée.

Les charges d'exploitation hors dotations ont connu une augmentation de 11% passant de 172.626 MDH en 2016 à 190.723 MDH en 2017. Cette situation est due à l'augmentation de ces charges pour le groupe OCP (+19% avec 36.025 MDH suite à l'augmentation de l'activité et de la production ainsi qu'à l'augmentation des prix des matières premières, notamment le soufre), de l'ONEE (+10% avec 27.174 MDH), du groupe RAM (+12% avec 14.271 MDH) et du groupe HAO (+8% avec 4.686 MDH). Au titre de l'année 2018 et en matière de probabilité de clôture, les charges d'exploitation atteindraient 201.019 MDH, soit une hausse de 5% par rapport à 2017. La tendance haussière continuera sur la période 2019-2021.

Les résultats d'exploitation bénéficiaires et les résultats courants bénéficiaires du secteur des EEP en 2017, s'élèvent respectivement à 20.848 MDH et 18.697 MDH, soit une baisse respective de 6,4% et de 5,9% par rapport à 2016. Par contre, **les résultats nets bénéficiaires** ont connu une hausse de 1% (13.694 MDH) en 2017. Les prévisions de clôture de 2018 font ressortir une augmentation des résultats d'exploitation (15.789 MDH), des résultats courants (21.078 MDH) et des résultats nets (12.227 MDH). Les résultats d'exploitation bénéficiaires, les résultats courants bénéficiaires et les résultats nets bénéficiaires connaîtront une progression sur la période 2019-2021.

Les fonds propres des EEP ont atteint 541.031 MDH en 2017, restant presque au même niveau qu'en 2016 (536.242 MDH). En matière de probabilité de clôture de 2018, les fonds propres resteront quasi-stables pour afficher un montant de 546.850 MDH. Durant la période 2019-2021, ils connaîtront une hausse continue mettant fin à la quasi-stabilité enregistrée auparavant.

A fin 2017, **le total des actifs** des EEP s'élève à 1.432.767 MDH, enregistrant une appréciation de 5% par rapport à 2016. Les prévisions de clôture de 2018 montrent une stabilité du total des actifs des EEP (1.43.647). Entre 2019 et 2021, leur total reprendra sa hausse sur toute la période.

Aussi, dans le cadre du financement de leurs programmes d'investissement, les EEP recourent aux emprunts. Ainsi, **les dettes de financement** du secteur, hors dettes sociales, ont atteint 265.965 MDH, en augmentation de 6% par rapport à 2016. La même tendance haussière serait enregistrée au cours des années 2019-2021.

Section 3 : Cadre réglementaire et juridique des entreprises publiques marocaines

Le rôle des entreprises publiques se trouve aujourd'hui impulsé et confronté par les principes de la gouvernance, la transparence, l'efficacité et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, consacrés par la Constitution de 2011, ainsi que par la volonté affirmée par le gouvernement d'accélérer le rythme de croissance économique du pays par la poursuite de la politique des grands chantiers et la concrétisation des projets structurants.

Ce contexte place également les entreprises publiques face à des enjeux importants en matière d'amélioration continue de leur gouvernance et de leurs performances, de développement de leurs investissements tout en veillant à la pertinence et à la cohérence des projets menés, et de renforcement de l'éthique et de la transparence et ce, afin qu'elles puissent continuer à contribuer au renforcement de la compétitivité du pays, à la diversification de ses sources de croissance et à son développement territorial et humain.

Conscient de ces enjeux stratégiques et des exigences du contexte actuel, le Ministère de l'Economie et des Finances poursuit ses efforts en vue de traduire les chantiers engagés en actions concrètes visant principalement, l'amélioration du dispositif de gouvernance et de contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics, l'amplification du recours aux partenariats public-privé pour diversifier les sources de financement, la rénovation du cadre global de pilotage du portefeuille public afin d'assurer un meilleur suivi de ses performances, le renforcement de l'information et de la communication, et l'amélioration des instruments d'intervention de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

3.1. Relation entre l'Etat et les entreprises publiques marocaines

Les principaux types de relations entre l'Etat et les entreprises publiques marocaines sont la relation juridique, la relation financière et la relation de contrôle. Ainsi, dans ce qui suit, nous allons détailler chacune de ces trois relations.

a. Relation juridique

La réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP, entrée en vigueur en 2004, est basée sur les principes directeurs suivants : la généralisation et la modulation du contrôle, ainsi que la clarification des pouvoirs par référence aux principes de gouvernance d'entreprise.

Tout en poursuivant la mise en œuvre des instruments de gestion prévus par la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, des chantiers ont été lancés pour améliorer qualitativement le dispositif de contrôle financier sur ces organismes.

La loi n°69-00 susmentionnée, a introduit de nouveaux modes opératoires tels que le comité d'audit issu de l'organe de gouvernance et consacré la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP, pour favoriser une meilleure visibilité, une transparence et une responsabilité accrues auprès des différents acteurs concernés. Aussi, cette même loi a fait l'objet d'un amendement visant à étendre l'application du projet de décret relatif aux marchés publics à certains établissements publics, en tenant compte de leurs spécificités.

La réforme s'est traduite par un projet de loi sur la gouvernance et le contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics, qui a été mis en consultation par le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG). Ce texte entend doter ces entités d'un cadre juridique unifié, clair et formalisé ; fixer les règles et les principes d'une gouvernance permettant l'amélioration du fonctionnement des organes délibérants, ainsi qu'une plus grande responsabilisation de leurs dirigeants ; et renforcer enfin la transparence de la gestion et l'efficacité du contrôle financier, à travers une meilleure maîtrise des risques.

De même, certaines dispositions visent la mise à niveau du dispositif de contrôle mis en place dans les années 2000, à travers la clarification des différents rôles de l'Etat en tant que stratège, actionnaire, propriétaire, accompagnateur et contrôleur. Une clarification qui devrait passer par la déclinaison de l'orientation stratégique au sein des établissements et entreprises publics en objectifs clairs et mesurables, à travers une procédure de contractualisation.

Ce processus de mise à niveau passe également par la professionnalisation et l'opérationnalisation des organes délibérants, à travers la limitation de leur taille, l'institutionnalisation du processus de nomination des administrateurs, la consécration de la notion de responsabilité, etc. Le gouvernement avance que les critères de compétence et d'expérience, en adéquation avec les besoins spécifiques de chaque établissement, seront privilégiés. Cela devrait s'accompagner de mécanismes clairs d'évaluation des administrateurs et de règles de bon fonctionnement des organes délibérants.

Parallèlement, il est prévu le développement des instruments et des modes de gestion interne, afin d'aboutir à une plus grande efficacité et à une transparence accrue. Le texte précité ouvre également la voie au recrutement d'administrateurs indépendants au niveau des organes délibérants de ces entités, afin « *d'introduire des expertises qui permettent d'équilibrer l'apport technique et politique*¹⁴⁴ », précise-t-on dans la note de présentation dudit projet de loi.

Cette réforme de la réglementation liée à la gouvernance et au contrôle des finances des EEP s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du principe de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Une orientation confirmée également par la note de présentation en question, qui insiste sur la nécessité de réaménager les procédures de gestion, afin de favoriser la refonte du système de contrôle. Ces deux derniers aspects sont en effet liés, car un meilleur fonctionnement du dispositif de gouvernance constitue l'une des clés d'un contrôle efficace orienté vers la performance et la sauvegarde du patrimoine public.

D'un autre côté, l'ancienne conception d'un conseil d'administration « *investi des pouvoirs les plus étendus pour prendre en toutes circonstances toutes décisions nécessaires à la réalisation de l'objet social au nom de la société* » (article 69 de la loi n°17-95 relative aux sociétés anonymes), laissait supposer que cet organe constituait un outil de direction de l'entreprise. Ainsi, la nouvelle formulation et les fonctions du conseil ont été recentrées à la fois sur la stratégie et le contrôle : l'article 7 de la loi n°20-05 portant modification de la loi précitée, stipule en effet que « *le conseil d'administration détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre* ».

¹⁴⁴ Note de présentation du projet de la loi relative à la gouvernance et au contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics et autres organismes.

La formule de l'organisation des pouvoirs au sein de l'entreprise fait également débat. La nécessité de séparer les pouvoirs du président du conseil d'administration et du directeur général n'est pas forcément respectée dans la réalité. Il n'est pas rare, en effet, que ce dernier soit également président du conseil d'administration. On parle alors de structure moniste et c'était même la norme avant que la loi n°20-05 n'introduise la possibilité de dissocier ces deux fonctions, laissant aux sociétés anonymes marocaines le choix entre la formule traditionnelle et la nouvelle.

D'autres nouveautés ont été apportées par ce texte concernant les responsabilités de l'organe de gouvernance. A titre d'exemple, l'article 70 prévoit que seuls le conseil d'administration ou le conseil de surveillance peuvent contrôler les opérations de cessions d'immobilisations et de participations logées en actifs immobilisés.

De même, l'article 80 confie au conseil de surveillance le pouvoir de révoquer le directoire. L'article 86 fixe de nouvelles incompatibilités pour les membres du directoire, et l'article 115 prévoit la lecture du rapport de l'assemblée générale par le directoire et non pas par le conseil de surveillance. L'articulation « conseil d'administration - direction » reste une question délicate et non tranchée à ce jour.

A côté des dispositions visant à renforcer les attributions du conseil d'administration et à redéfinir les pouvoirs en son sein, la loi n°20-05 a été porteuse d'améliorations significatives en matière de gouvernance d'entreprise, à travers le renforcement de la mission du Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières (CDVM) en matière de protection de l'épargne investie en actions (article 26), participation aux réunions du conseil d'administration, du conseil de surveillance, du directoire et des assemblées générales à distance grâce aux Technologies de l'Information et de la Communication (articles 50 et 170), qualité et transparence de l'information financière (articles 154 et 232), transparence accrue en matière de conventions réglementées (articles 56, 58 et 95) et de conventions interdites (62 et 100), protection des actionnaires (articles 116, 158, 164 et 179) et renforcement de l'indépendance des commissaires aux comptes (articles 161).

Les réformes récentes du droit des sociétés ont pour objectifs la réalisation d'une avancée du système national de gouvernance grâce notamment à la séparation des fonctions de direction et de contrôle, l'amélioration de la transparence, l'encadrement plus strict de l'audit légal, la facilitation de l'exercice des droits de vote des actionnaires et la protection des minoritaires.

Cette évolution du dispositif marocain de gouvernance d'entreprise s'inscrit dans un courant mondial de convergence des systèmes nationaux de gouvernance où le droit des sociétés joue un rôle de premier plan. Il est, en effet, admis que la qualité de la protection juridique dont bénéficient les actionnaires minoritaires, en particulier dans un pays donné, impacte directement le fonctionnement du marché des capitaux et la croissance économique des pays (La Porta, Lopez de Silanes, Schleifer & Vishny, 1998).

Comme nous l'avons cité plus haut, rappelons que l'une des initiatives importantes qui ont été prises au Maroc est celle de la création d'une commission nationale publique-privé intitulée « Gouvernance d'entreprise ». Cette commission, présidée par la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) et le Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, fédère l'ensemble des acteurs-clés de la gouvernance d'entreprise dans notre pays (CDVM, Bank Al Maghrib, Bourse de Casablanca, Ordre des experts comptables, DEPP, FCMCS, Ministère de l'Economie et des Finances, etc.), avec l'assistance du Global Corporate governance forum, émanant de l'OCDE et de la Banque Mondiale. Il est à signaler que ce système est basé sur le principe de « comply ou explain ».

Cette initiative, première au Maghreb et en Afrique francophone, constitue un signal fort en faveur de l'adoption des meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise. Elle devrait contribuer à améliorer la performance et la compétitivité des entreprises, renforcer la confiance des investisseurs et des parties prenantes et mieux ancrer l'économie marocaine dans la globalisation.

b. Relation financière

Le portefeuille public entretient avec l'Etat des relations financières de diverses natures, se traduisant d'une part par des flux financiers de l'Etat vers les EEP, sous forme notamment de subventions allouées à ces organismes par le Budget Général de l'Etat (BGE) et des taxes parafiscales affectées ; et d'autre part par des versements de la part des EEP à l'Etat sous forme de dividendes, de parts de bénéfices, de produits de monopole, de redevances pour l'occupation du domaine public et d'autres redevances.

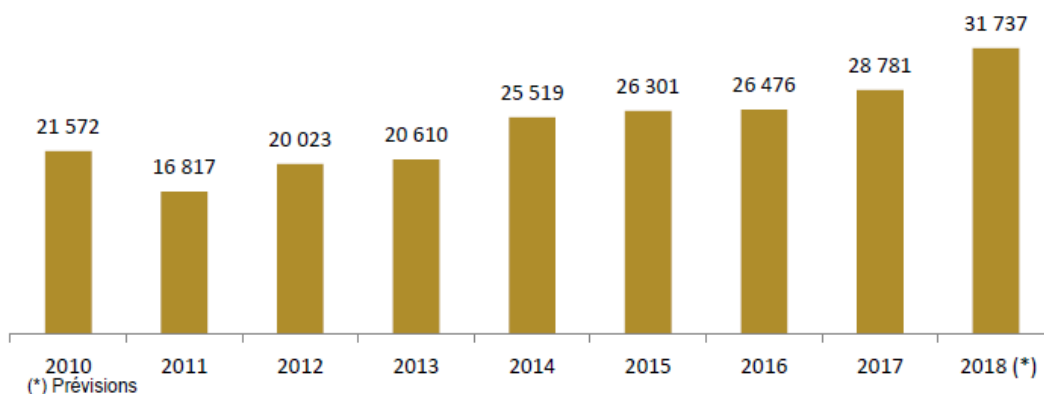
A cet égard, la circulaire adressée par le Ministre de l'Economie et des Finances aux dirigeants des EEP au sujet de la préparation des projets de budgets des EEP au titre de l'année 2019, par exemple, a mis l'accent sur les principales orientations suivantes en matière de transferts Etat-EEP. Il s'agit de :

- L'optimisation de la programmation et du déblocage des subventions au profit des EEP en fonction du rythme et du niveau de réalisation de leurs projets d'investissement, de leur trésorerie prévisionnelle ainsi que de leurs engagements en matière de paiement des dettes échues envers les tiers, et de réduction des délais de paiement.
- La nécessité d'une programmation pluriannuelle de la contribution des EEP au Budget Général de l'Etat et ce, en vue de garantir une meilleure visibilité sur les produits provenant de ces entités.
- Le versement des contributions des EEP au BGE nettes de tout prélèvement fiscal et la fixation des délais pour ledit versement en trois tranches (avant les mois de mars, juin et septembre de chaque année).

Les transferts budgétaires entre l'Etat et les EEP reflètent la structure du portefeuille public. Ainsi, les EEP à caractère marchands contribuent au BGE alors que les EEP à caractère non marchands recourent, principalement, au BGE pour financer leurs dépenses en matière de fonctionnement et d'équipement.

– Transferts budgétaires de l'Etat aux entreprises publiques

L'appui budgétaire de l'Etat, qui contribue significativement au financement des investissements des EEP et de leur fonctionnement dans certains cas, a connu une hausse soutenue sur la période 2010-2017, due essentiellement à la création de nouvelles entités ayant des missions de service public, et à l'importance accordée aux secteurs sociaux. Ainsi, durant cette période, le volume des subventions a connu un taux de croissance annuel moyen de 4,2%.

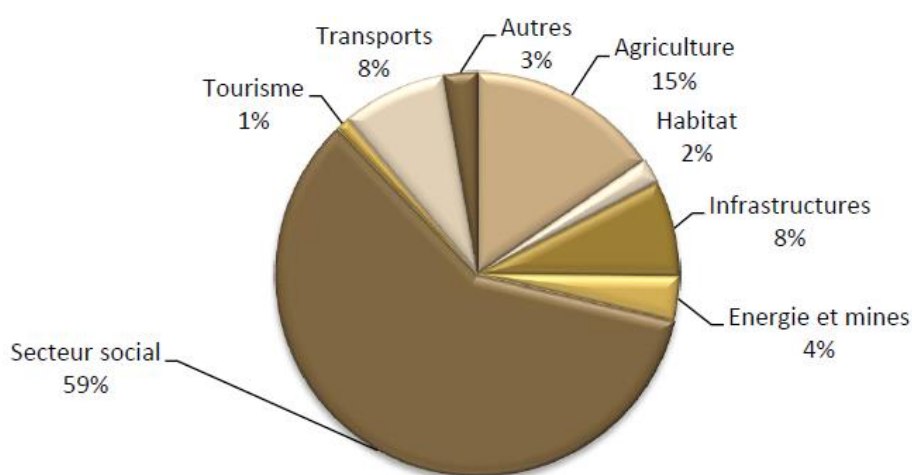


Graphe 7 : Evolution des transferts de l'Etat aux EEP (en MDH)¹⁴⁵

¹⁴⁵ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

Concernant l'exécution de la loi de finances 2017, le total des subventions versées aux EEP a atteint 28.781 MDH, enregistrant une augmentation de 8,7% par rapport à 2016. De même, 50% des transferts au titre de la même année ont été destinés au fonctionnement, 40% à l'équipement et 10% aux dotations de capital, gardant ainsi la même structure qu'en 2016. Ces transferts représentent 10,6% du Budget Général de l'Etat, y compris les dépenses d'investissement.

L'analyse sectorielle révèle que les transferts budgétaires de l'Etat aux EEP sont essentiellement destinés aux secteurs prioritaires, à savoir le secteur social (17.005 MDH), l'agriculture (4.453 MDH), le transport (2.413 MDH) et l'énergie et mines (1.014 MDH). Le graphique¹⁴⁶ ci-après, récapitule la répartition sectorielle des subventions aux EEP au titre de l'année 2017.



**Graphique 8 : Répartition sectorielle des transferts de l'Etat
aux EEP au titre de l'année 2017**

Enfin, il y a lieu de préciser qu'au titre de la loi de finances 2018, les subventions débloquées au profit des EEP ont atteint 17.292 MDH à fin août 2018, soit un taux de réalisation de 54% par rapport aux prévisions de l'année 2018 (31.373 MDH).

– Autres concours financiers affectés aux entreprises publiques

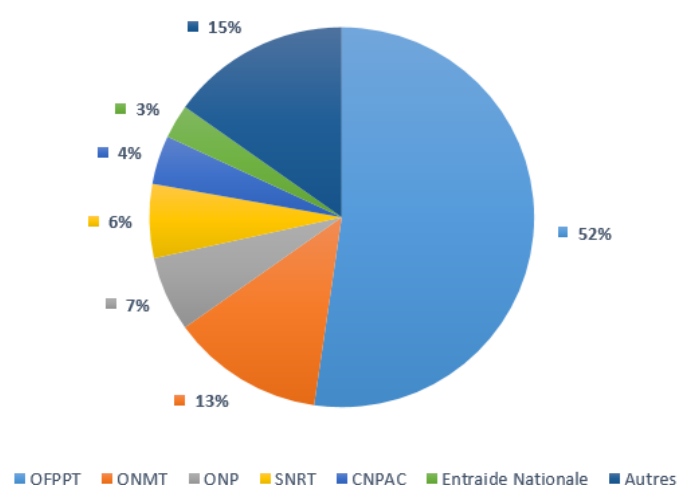
Outre les subventions budgétaires octroyées directement par le Budget Général de l'Etat, certains EEP bénéficient de produits des taxes parafiscales instituées à leur profit.

¹⁴⁶ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

D'une manière générale, les taxes parafiscales perçues au profit des EEP ont connu une tendance haussière durant la période entre 2014 et 2017, passant de 1.773,5 MDH à 4.435,1 MDH et enregistrant ainsi un taux de croissance annuel moyen de près de 7%. Les principaux bénéficiaires des taxes parafiscales, au titre de l'année 2017, sont :

- L'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT) est le premier bénéficiaire avec un montant de 2.319,7 MDH au titre de la Taxe sur la Formation Professionnelle. Ce qui représente plus de 50% du montant total des taxes parafiscales perçues par les EEP.
- L'Office National Marocain du Tourisme (ONMT) avec 570 MDH dont 435 MDH au titre de la Taxe Aérienne.
- L'Office National des Pêches (ONP) avec 282,8 MDH au titre de la Taxe sur le Poisson Pélagique et de la Taxe de Recherche Halieutique et d'Affrètement.
- La Société Nationale de Radiodiffusion et de Télévision (SNRT) avec 279 MDH au titre de la Taxe pour la Promotion du Paysage Audiovisuel National.
- Le Comité National de la Prévention des Accidents de la Circulation (CNPAC), avec 184,2 MDH au titre des diverses taxes instituées à son profit (taxe des assurés, assurances, automobile, centres de visite technique et auto-écoles).
- L'Entraide Nationale avec 127,8 MDH dont 115,7 MDH au titre du Pari Mutuel Urbain Marocain.

Le graphe suivant récapitule les principaux EEP bénéficiaires des taxes parafiscales en 2017 :

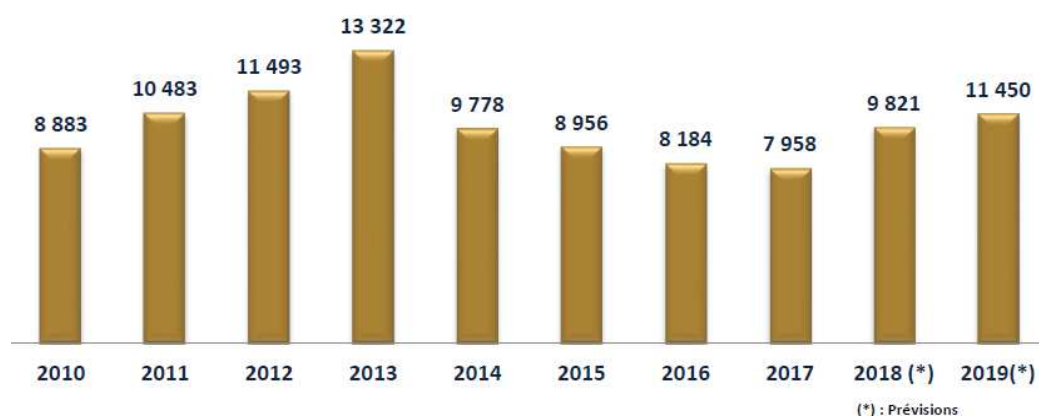


Graphe 9 : Principaux EEP bénéficiaires des taxes parafiscales en 2017

– Produits versés par les entreprises publiques au Budget Général de l'Etat

Certains EEP, principalement ceux à caractère marchands, contribuent au Budget Général de l'Etat au titre des dividendes, des produits de monopole, des parts de bénéfice, des redevances domaniales et d'autres redevances et contributions. Ainsi, entre 2010 et 2017, les EEP ont versé au BGE un montant annuel de 9.882 MDH et ce, outre les versements de nature fiscale de ces organismes.

A ce titre, cinq EEP demeurent les principaux contributeurs avec en moyenne près de 70% des produits versés au BGE sur la période 2010-2017. Il s'agit de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie (ANCFCC), de l'Office Chérifien des Phosphates (OCP), de Maroc Telecom (IAM), de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) et de Bank Al-Maghrib (BAM). Le graphique¹⁴⁷ suivant retrace l'évolution des produits provenant des EEP et versés au BGE sur la période 2010-2019 :



**Graph 10 : Contribution des EEP au Budget Général de l'Etat
entre 2010 et 2019 (en MDH)**

Les prévisions de loi de finances 2018 sont de 9.821 MDH en augmentation de 8% par rapport à la loi de finances 2017 (+754 MDH). Les prévisions actualisées, au 06 octobre 2018, sont de 9.489,2 MDH, en retrait de 331,8 MDH par rapport aux prévisions initiales et compte tenu des plus-values et des moins-values enregistrées au niveau des contributions de certains EEP.

Les réalisations cumulées à fin septembre 2018 sont de 7.345,1 MDH (contre 6.002,2 MDH cumulés à fin septembre 2017), soit un taux de réalisation de 75% des prévisions initiales.

¹⁴⁷ Source : Rapport sur les établissements et entreprises publics, annexe au projet de la loi de Finances pour l'année budgétaire 2019.

Au titre du projet de loi de finances 2019, les prévisions s'élèvent à 11.450 MDH (hors recettes de cession des participations de l'Etat) et marquent une hausse de 17% par rapport aux prévisions de la loi de finances 2018 (9.821 MDH).

c. Relation de contrôle

Depuis son indépendance, le Maroc a mis en place progressivement ses institutions de contrôle et d'éthique sous l'effet des crises financières ou politiques et surtout grâce à la poussée démocratique et à l'effort d'ajustement structurel de la gestion de la chose publique.

Le contrôle doit privilégier, en plus de la conformité, la performance et la prévention des risques ainsi que la dynamisation de la gestion et du système de gouvernance des entreprises publiques, permettant à ces dernières d'agir en tant qu'acteurs économiques dans un cadre transparent et responsabilisant.

Dans ce cadre, la réforme du système de passation des marchés publics, basée sur le principe d'harmonisation des procédures de passation de la commande publique, a été élargie aux collectivités territoriales et à certains établissements publics par le décret n°2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics, dont la date d'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2014.

Ainsi, dans la relation de contrôle entre l'Etat et les entreprises publiques, on distingue plusieurs types de contrôle, dont les principaux sont : le contrôle politique, juridictionnel, administratif, financier et l'audit externe.

– Contrôle politique

Le contrôle politique est d'origine constitutionnelle : il est l'œuvre du Parlement et a été activé par la création d'une commission d'enquête parlementaire portant sur la gestion des entreprises publiques et ce, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 67 de la Constitution. Cet article stipule que des commissions d'enquêtes peuvent être créées à l'initiative de Sa Majesté le Roi ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants ou de ceux de la Chambre des Conseillers, pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion globale des services et des entreprises et établissements publics, et soumettre leurs conclusions à la Chambre concernée.

– Contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des Comptes, qui a été érigée en juridiction supérieure en 1996, avec la création de neuf Cours régionales des comptes, en vue de promouvoir la politique de décentralisation. Cette Cour s'est, en effet, façonnée de manière progressive.

Au début, elle constituait un simple mécanisme rudimentaire d'apurement plutôt administratif et comptable¹⁴⁸ que juridictionnel des comptes publics. Elle a été ensuite érigée en 1979, en vue de la loi n° 12-79, en une vraie Cour des Comptes en tant qu'organe juridictionnel chargé d'assurer le contrôle supérieur des finances publiques.

Ce n'est qu'en 1996 que le législateur marocain a hissé cette Cour à une véritable institution constitutionnelle chargée du contrôle supérieur indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif et ce, par la promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.

Ce statut a été ensuite renforcé par la constitution de 2011, qui a conféré une place de choix aux principes et aux valeurs du contrôle de la régularité, de la conformité, de l'appréciation des résultats atteints en matière d'efficacité, d'économie, d'efficience, d'environnement et d'éthique. Et depuis, la Cour des Comptes a la tâche, outre de contrôler et de conseiller le gouvernement, d'assister également le Parlement, d'apporter appui au pouvoir judiciaire et de faire le suivi du patrimoine des décideurs et responsables publics.

Concernant les entreprises publiques, les rapports relatifs au contrôle de la gestion des EEP établis par la Cour des Comptes sont transmis au Ministère de l'Economie et des Finances, qui communique systématiquement à la Cour ses avis, commentaires et réponses dans les délais prévus par le Code des Juridictions Financières (CJF).

Pour ce qui est des études thématiques et d'évaluation, la cour a réalisé plusieurs missions en relation avec le secteur des EEP. Il s'agit notamment des missions se rapportant à la compensation, à la retraite et à la gestion déléguée, outre le rapport intitulé « Le secteur des Etablissements et Entreprises publics au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance », publié en juin 2016.

¹⁴⁸ Ce mécanisme institué en 1960, relève du Ministère de l'Economie et des Finances.

Ce dernier rapport a été élaboré selon une approche concertée, impliquant le Ministère de l'Economie et des Finances, les Ministères de tutelle technique et les EEP. Il met l'accent sur l'importance et le rôle des EEP dans le développement économique et social en tant qu'acteurs majeurs dans le processus d'élaboration et d'exécution des politiques, ainsi que sur leurs performances économiques et financières comme en témoignent leurs investissements, leur chiffre d'affaires, leur valeur ajoutée, leurs actifs, leurs indicateurs d'activité opérationnelle ou encore les réformes dont ils ont fait l'objet.

Ledit rapport met également l'accent sur un ensemble de problématiques et de réflexions liées, notamment au pilotage stratégique du secteur, à son dimensionnement, aux relations financières entre l'Etat et les EEP, à la gouvernance des EEP, aux relations de ces entités avec la tutelle technique et au rôle de l'Etat actionnaire. Il présente enfin, des recommandations et des pistes d'amélioration, en vue d'une plus grande efficacité du secteur des EEP.

Ces recommandations s'inscrivent en ligne avec les chantiers de réforme engagés par le Ministère de l'Economie et des Finances et portent essentiellement sur la réforme du dispositif de gouvernance et de contrôle financier, la mise en place d'une gestion active du portefeuille public, le développement des partenariats public-privé et l'instauration d'un dispositif de consolidation des comptes du portefeuille en ligne avec les standards requis.

Il est à préciser que ledit rapport a fait l'objet d'une présentation par le Premier Président de la Cour des Comptes devant la Commission de contrôle des finances publiques, le 8 mai 2018. De même et conformément à l'article 148 de la Constitution, le Ministre de l'Economie et des Finances a fait une présentation détaillée le 26 juin 2018, des recommandations formulées dans ledit rapport et des principales mesures et actions entreprises par le Ministère pour la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour et ce, depuis la publication du rapport en juin 2016.

– Contrôle administratif

Le contrôle administratif prend deux formes : le contrôle hiérarchique et l'inspection générale. Le contrôle hiérarchique est l'œuvre de tout responsable de l'administration exécutive, notamment le secrétaire général et les directeurs ; alors que l'inspection générale, séparée de la filière hiérarchique, est rattachée directement au ministre, qu'elle informe régulièrement sur le fonctionnement des services.

Cette inspection est aussi chargée d'instruire toute requête qui lui est confiée et de procéder à toute inspection, enquête ou étude. Le contrôle par voie de ladite inspection peut porter sur les conditions de fonctionnement des services, comme il peut s'agir d'un contrôle de régularité.

– Contrôle financier

Le contrôle financier exercé par le Ministère de l'Economie et des Finances sur les EEP, en vertu des dispositions de la loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics et autres organismes, est un contrôle à priori et à posteriori de l'exécution de la dépense des établissements et entreprises publics.

Cette loi a introduit différentes typologies de contrôle, à savoir, le contrôle préalable, le contrôle d'accompagnement, le contrôle conventionnel et le contrôle contractuel :

Le **contrôle préalable** a pour objectif de suivre régulièrement la gestion de l'EEP et de veiller à la régularité de ses opérations économiques et financières, en vertu des dispositions réglementaires en vigueur. Ce contrôle est exercé par le Ministère de l'Economie et des Finances, le Contrôleur d'Etat et le Trésorier Payeur.

Quant au **contrôle d'accompagnement**, il concerne les sociétés d'Etat dans lesquelles ce dernier ou une collectivité locale détient une participation directe. Il est exercé par le Ministère de l'Economie et des Finances et le Contrôleur d'Etat et permet d'apprécier la conformité de la gestion de l'organisme aux missions et aux objectifs fixés ainsi que les performances économiques et financières dudit organisme.

Pour le **contrôle conventionnel**, ce type de contrôle est exercé sur les filiales publiques et les sociétés d'Etat dans lesquelles ce dernier ou une collectivité locale ne détient pas une participation directe. Ce type de contrôle est mené par un Commissaire du Gouvernement dans le cadre d'une convention de contrôle.

Enfin, le **contrôle contractuel** est exercé sur les entreprises concessionnaires par un Commissaire du Gouvernement dans le cadre d'un contrat de concession.

Il s'avère donc que le contrôle exercé par la tutelle financière est un contrôle complet et étendu et couvre les différentes étapes du processus de la dépense publique, depuis sa programmation jusqu'à sa liquidation.

Le projet de loi relative à la gouvernance et au contrôle financier de l'Etat sur les EEP, qui s'inscrit dans le cadre du programme gouvernemental au titre de la période 2016-2021, est le résultat d'une réflexion en profondeur menée dans le but d'assurer une évolution constructive du système de contrôle et de gouvernance, en intégrant les préoccupations majeures d'une gouvernance efficace qui contribue à l'amélioration des performances du secteur public.

Cette réforme vise également à renforcer l'efficacité du contrôle financier de l'Etat sur les EEP et à faire évoluer ce dispositif vers les préoccupations de maîtrise des risques et de sauvegarde du patrimoine et ce, sur la base d'une segmentation pour la détermination du type de contrôle à appliquer à chaque EEP, basée sur trois critères fondamentaux qui sont le niveau de la participation publique, les concours et risques financiers de l'Etat et la qualité de la gestion et de la gouvernance des EEP.

Par ailleurs, ce dispositif est appelé à prendre en considération les enjeux et les risques majeurs se rapportant à l'investissement des EEP et à leur endettement, et à orienter les entités contrôlées vers les aspects les plus pertinents qui ont un impact significatif sur leur situation, sur les deniers publics et sur l'économie nationale dans son ensemble.

Ainsi, les principaux axes relatifs à la gouvernance et au contrôle financier de l'Etat sur les EEP, inscrits sur le projet de loi, prévoient en matière de gouvernance :

- La clarification des différents rôles de l'Etat en tant que stratège, actionnaire et propriétaire, accompagnateur et contrôleur notamment par le renforcement et la formalisation du rôle de l'Etat stratège à travers la déclinaison de l'orientation stratégique au sein des EEP en objectifs clairs et mesurables, notamment par le biais de la contractualisation.
- La professionnalisation et l'opérationnalisation des organes délibérants à travers la limitation de leur taille, l'institutionnalisation du processus de nomination des administrateurs, la consécration de la notion de responsabilité et l'obligation d'assiduité et de participation active des administrateurs.
- La responsabilisation et l'évaluation des organes délibérants.

Pour les principales dispositions dudit projet de loi : elles ont trait aux aspects de la clarification des objectifs de contrôle (opportunité, régularité, fiabilité et performance) et des responsabilités des acteurs ; l'introduction d'une nouvelle typologie de contrôle (a priori, d'accompagnement, a posteriori et contractuel) ; l'extension du contrôle financier à d'autres entités publiques (aux sociétés anonymes dont le taux de participation publique est supérieur à 33% et inférieur ou égal à 50%, aux sociétés concessionnaires des services des établissements publics et aux organismes soumis au contrôle spécifique en vertu de leurs textes de création) ; l'instauration d'une nouvelle segmentation dynamique basée sur trois critères : niveau de détention du capital ou du fonds de dotation, qualité de gestion et de gouvernance et concours et risques financiers de l'Etat ; l'introduction de la dynamisation et de la réversibilité du contrôle financier ; la clarification du rôle des agents de contrôle financier ; et l'opérationnalisation et l'efficacité du dispositif du contrôle financier dont l'unification du cycle de contrôle.

– Audit externe

En matière d'audit externe des entreprises publiques, il y a lieu de noter une intensification de ces derniers, ainsi que la réorientation de leurs missions vers des préoccupations dépassant les considérations opérationnelles ou de gestion vers celles ayant plus trait aux deux sphères stratégique et institutionnelle. Pratiquement, les organes délibérants des entreprises auditées sont informés des conclusions desdits audits et un suivi permanent est institué pour garantir la bonne exécution des recommandations par les entreprises concernées.

Parallèlement à ces actions, d'autres mesures d'accompagnement ont été concrétisées. Il s'agit en particulier de la communication aux présidents des conseils d'administration des entreprises et établissements publics, au cours de l'année 2013, de l'ensemble des rapports annuels des contrôleurs d'Etat et commissaires du gouvernement, dans lesquels ceux-ci rendent compte de l'exercice de leur mission et émettent des recommandations visant l'amélioration de la gestion de l'organisme concerné. Ces rapports font également l'objet d'une présentation et d'un suivi de leurs recommandations lors des réunions des organes délibérants des EEP.

En effet, les actions d'audit externe tendent à renforcer l'efficacité du contrôle financier de l'Etat, en l'orientant vers le suivi des performances, la prévention des risques et la préservation des ressources et ce, en plus de la régularité et de la conformité de gestion. Les opérations d'audit réalisées, ces dernières années, ont touché la quasi-totalité des secteurs d'activité, en l'occurrence l'énergie, les mines, le transport, les aéroports, l'électricité, l'eau et l'assainissement liquide, l'habitat, l'agriculture, la santé, l'éducation et la formation.

Comme nous l'avons déjà précisé, dans un contexte de plus en plus marqué par des exigences accrues en matière de performance et de visibilité de l'action publique, les audits externes des EEP ont été réorientés davantage vers des préoccupations d'ordre stratégique (gouvernance de l'établissement, cadre institutionnel, stratégie globale, etc.) et ce, en plus des considérations financières, opérationnelles ou de gestion.

Par exemple, le programme prévisionnel d'audit externe des EEP pour la période 2014-2015 portait sur l'audit de la fonction commerciale (facturation/recouvrement) au niveau des Régies Autonomes de distribution d'eau et d'électricité de Marrakech, Kenitra, Oujda et Meknès, ainsi que sur l'audit stratégique et l'examen des scénarios de devenir de la Société Marocaine d'Ingénierie Touristique (SMIT) et de l'Office de Commercialisation et d'Exportation (OCE).

Il y a lieu de noter que sur le plan théorique, l'audit externe a pour objectif de fiabiliser tout ou une partie des informations transmises par les dirigeants aux tiers. Il est considéré comme un mécanisme de gouvernance à part entière, permettant de réguler les relations entre les différents détenteurs d'intérêts dans l'entreprise.

Par ailleurs, le processus d'amélioration de la transparence dans la gestion des affaires publiques, de la gouvernance, du droit d'accès à l'information, de la reddition des comptes et de diffusion de l'information financière et extra-financière sur les EEP s'est renforcé par la publication en 2013, du décret n°2-13-882 et de l'arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances n°3268-13 relatifs à l'obligation de la publication des comptes des EEP dans le Bulletin Officiel, au plus tard sept mois après la date de clôture de l'exercice.

Ce nouveau dispositif, implémenté dès l'année 2014 pour les comptes de 2013, stipule que les établissements et entreprises publics qui tiennent une comptabilité conforme au Code Général de la Normalisation Comptables (CGNC) sont tenus de publier annuellement leurs comptes sociaux et consolidés au Bulletin Officiel.

Ces informations portent sur le bilan, le compte produits et charges (CPC) ainsi que l'état des soldes de gestion. Concernant les EEP ne tenant pas encore une comptabilité conforme au CGNC, ils seront autorisés, à titre transitoire et en attendant la mise en place de cette comptabilité, à publier au Bulletin Officiel une situation comptable simplifiée, établie sur la base d'un modèle fixé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances. Ce modèle porte sur l'exécution du budget d'équipement et de fonctionnement, ainsi que sur la trésorerie de ces organismes.

3.2. Contractualisation de la relation entre l'Etat et les entreprises publiques marocaines

La contractualisation permet une meilleure délimitation des engagements mutuels qui deviennent de plus en plus précis avec des objectifs quantifiés et évaluables, ainsi que le renforcement des mécanismes de suivi qui se consolident par une évaluation régulière de l'exécution des termes contractuels et de leurs impacts sur la situation globale des entités concernées.

Dans ce cadre, et par sa circulaire n°8 du 15 mai 2013, le Chef du gouvernement a invité les départements ministériels et les EEP sous leur tutelle, à préparer avec l'appui du Ministère de l'Economie et des Finances, des plans d'action pluriannuels à formaliser sous forme de contrats à conclure avec l'Etat.

Les orientations contenues dans ladite circulaire insistent sur l'importance d'aligner les engagements mutuels et les dispositions des contrats avec les choix de la politique générale des pouvoirs publics, tout en tenant compte des attentes des citoyens et des opérateurs économiques en matière de qualité des services fournis, de leur accessibilité et de leur continuité.

La contractualisation permet alors pour les EEP, de fixer également leurs objectifs stratégiques et opérationnels en cohérence avec les orientations gouvernementales, d'établir les programmes d'action qui en découlent, de s'assurer de la viabilité économique et financière de l'établissement en question, en tenant compte de son environnement et de ses perspectives de développement, et de renforcer les efforts de maîtrise des charges et de valorisation du patrimoine à même d'améliorer la qualité des services rendus.

Cette relation contractuelle contribuera aussi à renforcer le cadre de gouvernance et d'évaluation des réalisations des entreprises au regard des objectifs de développement économique et social, ainsi que le cadre d'amélioration de la qualité des services rendus et de rationalisation des dépenses. De même et eu égard l'intervention de certaines entreprises publiques à l'échelle régionale (voir même internationale¹⁴⁹), la contractualisation offre le cadre propice pour renforcer leur contribution à davantage de proximité pour un développement local durable et harmonieux.

¹⁴⁹ L'OCP est parmi les importantes entreprises présentes à l'international.

Le cadre contractuel met aussi en avant, les actions susceptibles de rationaliser la gestion des EEP, de maîtriser leurs dépenses d'exploitation et de renforcer les mesures de mutualisation des actions entre eux, pour plus de synergie, d'optimisation et de coordination des réalisations.

L'élaboration des contrats pluriannuels doit être également l'occasion d'analyser les projets d'investissements des entreprises publiques pour s'assurer en particulier, de leur ancrage dans les politiques publiques, de la mise en œuvre des priorités gouvernementales, de leur rentabilité et de leur impact sur l'amélioration de la qualité de service et ce, au regard des impératifs de développement économique et social et de leur adéquation avec les capacités de financement de l'établissement et de ses objectifs de maîtrise des ratios d'endettement.

La contractualisation favorise également l'optimisation des transferts financiers réciproques entre l'Etat et les EEP : à l'effet d'alléger le concours au Budget Général de l'Etat par la maîtrise des subventions accordées à ces entités, les contrats pluriannuels devront prévoir des engagements de réduction des charges et d'amélioration des ressources propres à ces organismes. En parallèle, les contrats prévoient le cas échéant, le cadre pluriannuel des contributions des EEP au BGE au titre de rémunération des participations financières de l'Etat en tant qu'actionnaire et ce, tout en tenant compte des besoins de financement de l'entité concernée et de ses résultats ainsi que de la nécessité de contribution à l'effort de financement des dépenses publiques.

Le développement de la relation contractuelle avec l'Etat, couplé à l'amélioration du mode de gouvernance des EEP, permet par ailleurs l'ancrage de la culture de responsabilité, de reddition des comptes et de transparence, ainsi que le renforcement de leur viabilité, le développement de services de qualité et l'affermissement du tissu économique compétitif.

Un guide méthodologique de la contractualisation des relations entre l'Etat et les établissements et entreprises publics a été élaboré en 2013, en complémentarité avec les actions menées dans le cadre du code de bonnes pratiques de la gouvernance des EEP lancé en 2012. Le guide présente les composantes clés de la démarche contractuelle en vue de sa généralisation progressive à l'ensemble du portefeuille public et ce, à partir d'enseignements tirés de l'expérience marocaine et de benchmarkings avec les meilleures pratiques internationales, et constitue la feuille de route de la démarche contractuelle, selon les dispositions de la circulaire du Chef du gouvernement du 15 mai 2013.

Il est à préciser que le suivi et l'évaluation annuelle de l'exécution des dispositions des contrats sont assurés par des comités de suivi institués par lesdits contrats. Dans ce cadre, on distingue deux types de contrats : les contrats-programmes et les contrats de développement.

a. Contrats-Programmes

Ce type de contrats a pour objectif de consolider les avancées de l'entité concernée et de hisser ses performances techniques, économiques et financières afin d'accroître son autonomie, à travers des incidences sur son mode de contrôle. A cet effet :

- Les EEP liés à l'Etat par des contrats-programmes sont soumis au contrôle d'accompagnement en substitution au contrôle préalable.
- Les EEP, soumis au contrôle d'accompagnement et liés à l'Etat par des contrats-programmes, sont dispensés de l'approbation préalable par le Ministère de l'Economie et des Finances des actes suivants : les budgets ; les états prévisionnels pluriannuels ; le statut du personnel ; l'organigramme fixant les structures organisationnelles et leurs attributions ; le règlement fixant les règles et modes de passation des marchés ; les conditions d'émission des emprunts et de recours aux autres formes de crédits bancaires ; tels que découverts ou avances ; et enfin, l'affectation des résultats.

Pour les entreprises publiques justifiant de la mise en œuvre effective d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne performant, ce type de contrat est mis en œuvre si les deux parties (l'Etat et l'entreprise publique) partagent la même volonté de changer le type de contrôle applicable à l'entreprise. Toutefois, ce changement est conditionné par la publication d'un décret du Chef du gouvernement intégrant l'EEP concerné.

Toujours dans le cadre des nouvelles orientations instaurées, citons l'exemple de l'année 2017 qui a connu la signature de deux contrats-programmes sur le développement de l'agro-industrie et l'agriculture, en marge de la 9^e édition des Assises Nationales de l'Agriculture qui ont eu lieu en mois d'avril. Doté d'une enveloppe globale de 12 milliards de dirhams, dont 4 milliards de fonds publics, le premier contrat-programme relatif au développement des industries agroalimentaires au Maroc vise à développer le secteur en accélérant l'intégration entre l'amont productif et l'aval de la transformation.

Ce contrat-programme, qui s'inscrit dans la droite ligne du Plan Maroc Vert (PMV) a pour ambition de créer des synergies entre les différents acteurs du secteur agricole marocain et de générer ainsi des chaînes de valeur compétitives, capables de répondre aux attentes des marchés nationaux et internationaux.

Cette démarche d'intégration bâtie autour de filières d'agro-business de haut niveau, créera à terme près de 40.000 emplois industriels additionnels et 13 milliards de dirhams de valeur ajoutée additionnelle. En suscitant ainsi un écosystème agricole et agro-industriel compétitif, l'État accompagne l'agriculture nationale dans son développement et l'aide à franchir un nouveau palier.

Concernant le deuxième contrat-programme, il s'agit d'un projet de sauvegarde de la plaine de Saïss, d'une période de 5 ans (2017-2022) et avec une enveloppe de 4,8 milliards de dirhams, outre un prêt de 120 millions d'euros de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD). Signé par le Ministre de l'Economie et des Finances et celui de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural, des Eaux et Forêts, et Marie-Alexandra Veilleux-Laborie, Directrice en charge du Maroc de la BERD, ce projet bénéficiera également d'un appui financier du Fonds vert pour le climat sous forme de don s'élevant à 31,5 millions d'euros.

Ledit projet, de périmètre irrigué de 30.000 Ha sur la plaine du Saïss, vise à limiter les prélèvements sur la nappe et lui permettre de retrouver son équilibre. Le réseau collectif d'irrigation projeté se situe au cœur de la plaine du Saïss, grande plaine agricole qui s'étend entre Fès et Meknès, sur environ 100 Km sur un axe est-ouest et sur plus de 30 km du Nord au Sud.

Par ailleurs, le rapport sur la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP, établi en 2018, qui fait le point sur les principales réalisations au titre des engagements contractuels sur la période 2010-2017, consigne les principales recommandations et les points de vigilance soulevés par les Comités d'Evaluation et de Suivi (CES) des différents contrats- programmes Etat-EEP, et présente les perspectives d'amélioration et le plan d'action en matière de contractualisation au titre de la période 2018-2021.

A l'issue des travaux des CES, les principales recommandations émises dans les rapports rétrospectifs se focalisent essentiellement sur la nécessité d'accroître les performances opérationnelles et financières des EEP à travers notamment, la mise en place de modèles économiques viables permettant aux EEP concernés de préserver leur pérennité afin d'assurer la continuité du service public ; l'amélioration de la rentabilité et de la productivité ; la mise en œuvre de mesures de rattrapage des retards relevés au titre du programme d'investissement ; la maîtrise des coûts en poursuivant les efforts de rationalisation des charges ; et l'optimisation de la gestion des dettes.

b. Contrats de développement

Ce type de contrats, vise principalement l'accompagnement de l'établissement ou l'entreprise publics dans les différents stades de son évolution. Fondé sur une assistance et un appui de proximité à l'établissement ou l'entreprise en question, dans tous les aspects liés à son activité, son organisation interne, sa gestion, etc., il vise principalement le raffermissement du positionnement des entités concernées ; peut concerner toutes les catégories d'EEP ; et est retenu notamment pour la mise en œuvre des structurations institutionnelles, organisationnelles et/ou économique-financières, la consolidation des réalisations opérationnelles ainsi que pour la mise en œuvre de projets structurants.

3.3. Nomination des directeurs des entreprises publiques marocaines

Aujourd'hui, 37 établissements et entreprises publics sont considérés comme stratégiques et les noms de leurs responsables sont délibérés en Conseil des Ministres avant d'être entérinés par le Souverain. La loi organique n°2-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures et adoptée en Conseil des Ministres le 7 février 2012, en fait la liste exhaustive. Les responsables concernés sont nommés, comme le stipule l'article 49 de la Constitution, après délibération au Conseil des Ministres¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Il y a lieu de préciser la différence qui existe entre le Conseil des Ministres et celui du Gouvernement. Le Conseil de Gouvernement constitue le cadre de la coordination de l'activité ministérielle par le Chef du Gouvernement. Ses réunions permettent la préparation et l'étude des projets de lois et de décrets qui seront obligatoirement soumis au Roi au niveau du Conseil des Ministres. En clair, il s'agit d'une phase préliminaire dans la vie des projets ministériels qui ne peuvent toutefois être concrétisés et proposés au parlement qu'une fois soumis à l'appréciation royale en Conseil des Ministres. L'article 62 de la Constitution stipule que le Chef du Gouvernement a l'initiative des lois, mais qu'« *aucun projet de loi ne peut être déposé par ses soins sur le bureau de l'une des deux Chambres avant qu'il n'ait été délibéré en Conseil des Ministres* ». De surcroît, c'est le Conseil des Ministres qui est saisi pour toute décision concernant la politique générale de l'Etat, la déclaration de l'état de siège, la déclaration de guerre, pour l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des représentants et pour tout projet de révision de la Constitution. Néanmoins, cette nouvelle réglementation ne devra

L'adoption de cette loi vient répondre aux exigences de la nouvelle Constitution marocaine, et plus précisément ses articles 49 et 92, notamment en matière de nomination des patrons des grandes entreprises publiques. Elle fixe à son annexe la liste des établissements et entreprises publics stratégiques dont les responsables sont nommés par Dahir, après délibération en Conseil des Ministres, sur proposition du Chef du Gouvernement et à l'initiative du Ministre concerné.

Le choix de ces hauts responsables doit se conformer, en effet, à une série de critères prévus par l'article 4 de loi précitée, l'idée étant de couper la route aux nominations basées sur la logique de l'appartenance partisane. Il s'agit d'abord des principes consacrés par la Constitution, notamment dans son article 92 et qui sont :

- L'égalité des chances, le mérite, la transparence.
- La non-discrimination, sous toutes ses formes, dans le choix des candidates et candidats aux fonctions supérieures, y compris en raison de l'appartenance politique ou syndicale, ou en raison de la langue, la religion, le sexe, l'handicap ou pour tout autre motif incompatible avec les principes des droits de l'Homme et les dispositions de la Constitution.
- La parité entre les femmes et les hommes, en tant que principe fondamental dont l'Etat œuvre à la réalisation, conformément aux dispositions du 2^e alinéa de l'article 19 de la Constitution, sous réserve des principes et critères prévus par ladite loi à savoir :
 - ✓ Jouir de ses droits civils et politiques ;
 - ✓ Disposer d'un haut niveau d'enseignement et de qualification exigibles ;
 - ✓ Etre connu pour son intégrité et sa probité ;
 - ✓ Avoir une expérience professionnelle dans les administrations de l'Etat, dans les collectivités territoriales, dans les établissements ou entreprises publics ou dans le secteur privé, à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Sur le plan fonctionnel, suite à la nomination d'un dirigeant à la tête d'un EEP, ce dernier reçoit une lettre de mission adressée par le Ministre de l'Economie et des Finances conjointement avec le Ministre de tutelle, qui précise les attentes du gouvernement envers la direction de l'établissement ou l'entreprise en question, ainsi que les orientations générales qui lui sont fixées. Cette lettre sert à l'organe délibérant d'évaluer la qualité de la gestion.

pas exclure les procédures particulières, prévues par des textes législatifs, pour la nomination dans certaines hautes fonctions, comme cela est prévu par l'article 6 de cette loi organique.

3.4. Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des établissements et entreprises publics

Il convient de rappeler que durant ces dernières années, le Maroc a accéléré la mise en œuvre d'un ensemble de réformes et la concrétisation de chantiers de grande envergure pour soutenir le développement économique, social et politique à travers notamment, le renforcement des principes de démocratie et d'équité.

A cet égard, l'adoption de la Constitution du 1^{er} juillet 2011 confirme la volonté des pouvoirs publics de consolider l'Etat de droit, de renforcer la gouvernance et de faire prévaloir l'esprit de responsabilisation et de reddition des comptes.

Dans cet esprit, le Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics, adopté par la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise (CNGE), participe à cet édifice codificateur nécessaire à la moralisation de la gestion des affaires publiques.

Il a été lancé par la circulaire du 19 mars 2012, dans laquelle le Chef du Gouvernement avait invité les membres du gouvernement à veiller à généraliser et à mettre en œuvre le contenu de ce code et l'instauration des organes de gouvernance des EEP, à mettre en place des plans d'amélioration de leur gouvernance et à en assurer le suivi et l'implémentation.

Il y a lieu de signaler que le Maroc est l'un des deux pays d'Afrique du Nord et du Moyen Orient, à côté de l'Egypte, à avoir élaboré un code de bonnes pratiques de gouvernance propre aux entreprises et établissements publics.

L'élaboration de ce code était le fruit d'une approche participative impliquant des EEP et de nombreux acteurs concernés (la CGEM, l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC), l'Institut Marocain des Administrateurs (IMA), etc.), qui a également été renforcée par une consultation élargie auprès d'un ensemble de partenaires nationaux et internationaux.

Il est à préciser que ledit code vient en complément de la série des codes adoptés par la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise qui sont le Code général, le Code relatif aux petites et moyennes entreprises (décembre 2008) et le Code concernant les établissements de crédit (avril 2010).

En parallèle, l'Institut Marocain des Administrateurs (IMA), créé en juin 2009, constitue un levier important en matière de sensibilisation et de diffusion des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise. Sa mission principale est d'offrir une large gamme de formations à l'attention des administrateurs afin de développer chez eux, les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et à leur participation active, efficace et professionnelle aux conseils d'administration et à l'amélioration de la gouvernance des organismes concernés.

Le Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des établissements et entreprises publics, est établi sur la base des meilleurs standards internationaux. Fondé sur les recommandations et les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, avec une adaptation au contexte local, il vise à asseoir les meilleures pratiques de gouvernance dans les EEP et à ancrer les valeurs et les principes de transparence, de communication et de reddition des comptes.

Le code en question comprend des recommandations et des règles visant notamment :

- **La relation entre l'Etat et les EEP**, en opérant une distinction claire entre les différentes fonctions et missions qui incombent à l'Etat et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les EEP exercent leurs activités. Ainsi, l'Etat remplit trois fonctions essentielles vis-à-vis des EEP, qui sont :
 - ✓ Le rôle de l'Etat stratège qu'il est recommandé de renforcer par le biais, entre autres, de la contractualisation pluriannuelle des relations Etat-EEP ;
 - ✓ Le rôle de l'Etat contrôleur qui s'exerce sur la base d'un référentiel et de normes de contrôle ;
 - ✓ Le rôle de l'Etat actionnaire qui a pour objectif est d'obtenir une juste rémunération de son actionnariat à travers la politique de distribution de dividendes, tout en sauvegardant les grands équilibres de l'entreprise publique.
- **Le renforcement du rôle et des responsabilités de l'organe de gouvernance** en permettant à ce dernier d'avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction de l'EEP. Ainsi, les trois aspects qui permettent de renforcer ce rôle sont : la professionnalisation, l'efficacité et la responsabilité, tout en encourageant l'approche Genre lors de la nomination des membres des organes délibérants.

- **Le rôle et les responsabilités du management** : dans ce cadre, des instruments sont proposés par le code pour affirmer ce rôle et ces responsabilités du dirigeant envers l'organe de gouvernance, dans le respect du principe de reddition des comptes. Il s'agit de :
 - ✓ La lettre de mission que le Chef du gouvernement adresse aux dirigeants et qui précise les orientations générales et les attentes envers la direction de l'EEP ;
 - ✓ La déclinaison des orientations générales en plan d'entreprise ;
 - ✓ La mise en œuvre et le renforcement des dispositifs d'audit et de contrôle interne ;
 - ✓ Le reporting à travers l'incitation à l'élaboration et la diffusion des rapports d'activité.
- **Le renforcement de l'éthique et de la transparence** qui passe nécessairement par le respect des quatre orientations suivantes :
 - ✓ La diffusion régulière d'informations significatives, financières et non financières ;
 - ✓ La dématérialisation des procédures et leur affichage et ce, pour un service de qualité ;
 - ✓ L'application stricte des principes de passation des marchés ;
 - ✓ L'élaboration et la diffusion de chartes d'éthique et de déontologie qui permettront le partage de valeurs communes et la lutte contre la fraude et la corruption.
- **Le traitement équitable des Parties Prenantes** et la préservation de leurs droits.

Contenant ces recommandations, le code en question est organisé autour de cinq chapitres qui constituent les piliers d'un dispositif de bonnes pratiques permettant une meilleure gouvernance des EEP. Son plan se présente comme suit :

I. Rôle de l'Etat

- 1) L'Etat stratège
- 2) L'Etat contrôleur
- 3) L'Etat actionnaire

II. Rôle et responsabilité de l'Organe de Gouvernance

- 1) Responsabilité et devoirs des membres de l'Organe de Gouvernance
- 2) Les représentants de l'Etat
- 3) Les administrateurs indépendants
- 4) Composition et fonctionnement de l'Organe de Gouvernance
- 5) Le rôle des dirigeants des EEP
- 6) Responsabilisation des dirigeants des EEP
- 7) Les Comités Spécialisés de l'Organe de Gouvernance
- 8) Evaluation des Organes de Gouvernance
- 9) Règlement intérieur et charte du membre de l'Organe de Gouvernance

III. Droits des actionnaires et leur traitement équitable

- 1) Législation et réglementation
- 2) Participation à l'Assemblée Générale
- 3) Augmentations du capital
- 4) Droits de vote
- 5) Structures de capital
- 6) Information de l'Organe de Gouvernance

IV. Transparence et diffusion de l'information

- 1) Diffusion d'informations significatives concernant la vie des EEP
- 2) Information financière obéissant à des normes comptables reconnues
- 3) Diffusion d'informations sur la gouvernance de l'EEP
- 4) Mécanismes pour garantir la fiabilité de l'information
- 5) Mode de diffusion et d'accès des utilisateurs à l'information

V. Relations avec les parties prenantes et leur traitement équitable

- 1) La relation EEP - salariés
- 2) La relation EEP - environnement d'affaires
- 3) La relation EEP - instances indépendantes
- 4) La responsabilité sociale des entreprises

Synthèse des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques

Dans toutes les organisations, une défaillance en matière de gouvernance a des conséquences désastreuses sur la poursuite des activités mais aussi sur l'environnement social ou naturel. L'entreprise, quelle que soit sa taille, sa complexité et la structure de son capital, n'échappe pas également à cette loi. C'est pourquoi une gouvernance de qualité lui est indispensable pour **fonder la confiance des parties prenantes**, aussi bien internes qu'externes.

Néanmoins, l'évaluation de la qualité de la gouvernance ne peut être limitée à la seule application scrupuleuse de règles, si sophistiquées soient-elles. En effet, une gouvernance de qualité est celle qui donne des raisons claires pour définir sa forme et qui rend raison au bon sens. La multiplication des règles peut, au contraire, diminuer l'intelligence des situations concrètes et la responsabilité personnelle, en permettant de se retrancher derrière le formalisme.

Comme nous l'avons déjà expliqué dans notre introduction générale, une gouvernance de qualité suppose que les règles qui définissent et encadrent les trois pouvoirs orientant durablement l'entreprise (pouvoirs exécutif, souverain et de surveillance) soient claires, efficaces et vigilantes :

- *Clarté quant à l'exercice des pouvoirs (qui est responsable de quoi ?)* : le rôle des acteurs impliqués dans la gouvernance doit être circonscrit soigneusement, de manière à ce que chacun sache ce qu'on attend de lui : diriger, surveiller ou légitimer. Une grande partie de la confusion en matière de gouvernance vient du fait que les responsabilités des acteurs y participant se chevauchent. Une clarification s'impose donc pour distinguer les devoirs et les attentes de chacun, afin d'éviter l'empiétement des compétences et la dilution finale des responsabilités.

La gouvernance crée de la confiance quand elle adopte une définition claire des pouvoirs et des responsabilités des concernés.

- *Efficacité pour permettre une responsabilité concrète (les règles de gouvernance sont-elles utiles ?)* : le système de gouvernance doit avoir pour souci l'efficacité dans l'exercice des trois pouvoirs. L'objectif est de prendre des décisions stratégiques qui assurent le développement et la pérennité de l'organisation. La mise en place de règles ou de procédures ne doit pas contraindre mais, au contraire, faciliter l'exercice de chaque pouvoir dans les limites qui lui ont été imparties.

Il est donc raisonnable qu'un système de gouvernance soit constitué de procédures peu nombreuses mais précises, permettant aux acteurs d'exercer concrètement la responsabilité qui leur incombe.

La gouvernance crée de la confiance quand l'exercice de chaque pouvoir se fait dans un souci d'efficacité au service de l'entreprise.

- *Vigilance pour anticiper les dysfonctionnements (sait-on prévoir les dérives ?)* : il est absurde de rêver d'une gouvernance parfaite et idéale. En revanche, un exercice inadapté du pouvoir exécutif ou de son contrôle peut mettre en péril l'entreprise.

La vigilance est la capacité d'anticiper les conséquences négatives d'une gouvernance défaillante. Ceci n'implique pas de soupçonner systématiquement de mauvaises intentions, mais une gouvernance de qualité doit être vigilante en devançant les dérives et les dysfonctionnements.

Il ne s'agit pas de suspecter que tous les comportements des acteurs de la gouvernance soient implicitement déviants, mais de créer par avance des mécanismes de sauvegarde permettant d'éviter que des dérives ne s'institutionnalisent et que des comportements inadaptés ne deviennent normaux.

La gouvernance crée de la confiance quand elle intègre des points de vigilance à observer pour éviter les dysfonctionnements des trois pouvoirs.

L'application de ces trois règles universelles d'une gouvernance de qualité a donc pour effet d'accroître la confiance envers la gouvernance et donc envers l'organisation elle-même.

Notre partie théorique, consacrée à la revue de littérature, nous a permis de rentrer beaucoup plus en détail dans le contenu de ces trois règles, en appréhendant les pratiques internationales en la matière et leur application sur les entreprises publiques.

Cette étape nous a permis d'élaborer une synthèse de bonnes pratiques ou pratiques souhaitables de la gouvernance au sein de ces entreprises. Synthèse qui nous servira de guide dans l'établissement de notre modèle d'analyse et dans tout ce qui suivra dans les prochains chapitres. Ladite synthèse se présente comme suit :

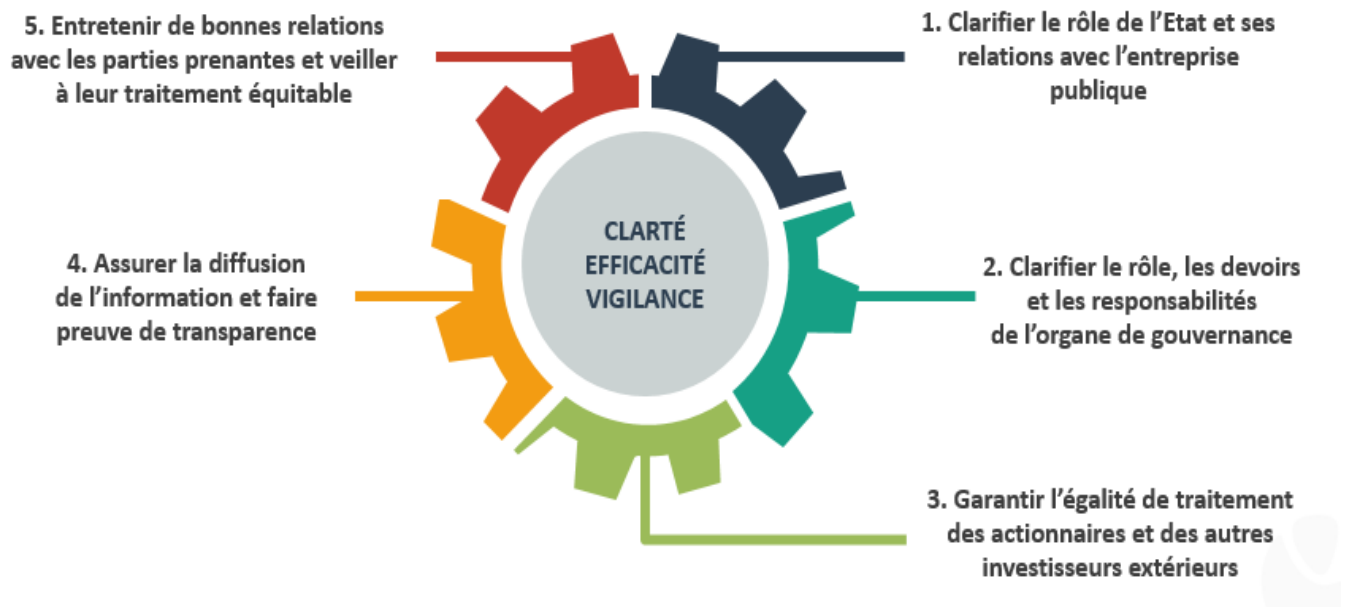


Schéma 13 : Synthèse des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques

Pratique 1 : Clarifier le rôle de l'Etat et ses relations avec l'entreprise publique

- ☑ Une répartition claire des responsabilités devrait renforcer la gouvernance de l'entreprise.
- ☑ Il convient d'opérer une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'Etat et qui sont susceptibles d'influencer les conditions de l'entreprise publique dans l'exercice de ses activités.

L'Etat stratège : définit les grandes orientations, les choix stratégiques et la conduite des politiques publiques.

Nécessité de la clarification de la contribution de l'entreprise publique à la réalisation des objectifs de l'Etat stratège, à travers la **contractualisation pluriannuelle (élaboration de contrats-programmes)**.

L'Etat contrôleur : exerce un contrôle financier a priori, a posteriori, conventionnel ou d'accompagnement sur les entreprises publiques.

Nécessité pour l'entreprise publique **de renforcer et d'harmoniser les dispositifs de contrôle, d'audit interne, et de gestion des risques**, à travers la mise en place de **systèmes effectifs d'information et de gestion**, l'établissement de **chartes**, de **manuels des normes et diligences**, de **guides de normalisation**, etc.

L'Etat actionnaire : participe dans les entités économiques qui relèvent de l'intérêt public ou couvrent des secteurs vitaux qui doivent être maîtrisés dans le cadre de ses orientations générales.

Nécessité de motiver cette participation et la rendre publique, à travers une **stratégie actionnariale claire et précise**.

En tant qu'actionnaire, l'Etat doit également veiller à :

- Renforcer le système de gouvernance de l'entreprise ;
- Respecter son autonomie ;
- Gérer les participations publiques ;
- Définir une **politique de distribution de dividendes** qui assure une **juste rémunération de l'Etat actionnaire** et un **maintien de l'équilibre de l'entreprise** et les besoins de financement de son développement.

Tableau 12 : Clarifier le rôle de l'Etat et ses relations avec l'entreprise publique

Pratique 2 : Clarifier le rôle, les devoirs et les responsabilités de l'organe de gouvernance¹⁵¹

- ☑ Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction.
- ☑ Il doit agir en toute intégrité et être responsable des décisions qu'ils prend.
- Il est recommandé de **séparer la fonction de président du conseil d'administration et celle de directeur général**.
- Il doit être aussi **diversifié** que possible, et composé de **membres** (administrateurs) **qualifiés, compétents, expérimentés et intègres**, sans oublier de prendre en considération la **dimension genre** dans sa composition.
- Le nombre d'administrateurs devrait être choisi en conformité avec la taille et les spécificités de l'entreprise publique et généralement compris **entre 6 et 12 membres**. Chiffre qui peut être porté à **15**, pour les sociétés cotées.
- Les **nominations des administrateurs** doivent être effectuées dans **l'unique intérêt de l'entreprise publique** et leur sélection doit s'effectuer sur la base de **critères objectifs** garantissant leur efficacité, tels que le profil, l'expérience, l'expertise, l'âge et les compétences techniques et managériales.
- Il est recommandé que le conseil d'administrateurs soit composé d'un ou plusieurs **administrateurs indépendants**, de **représentants de l'Etat** et de **représentants de salariés**.
- Le conseil d'administration doit se réunir autant de fois que l'exige l'activité de l'entreprise, avec au moins **3 réunions par an** (ou 2 réunions par an pour les sociétés cotées), et ne peut délibérer que si le quorum est atteint (au moins la moitié des membres).
- Il peut déléguer la responsabilité de certaines de ses fonctions à des comités spécialisés, dont les plus importants sont : le **comité d'audit**, le **comité des rémunérations et nominations**, le **comité de la stratégie et des investissements**, le **comité de gouvernance**.
- Il est impératif de procéder à **l'évaluation et à la mesure du rendement et de la performance du conseil d'administration et de ses membres** (procéder annuellement à une auto-évaluation par le comité de gouvernance, et tous les 3 ans à une évaluation plus profonde par des consultants indépendants).
- Il est recommandé aux entreprises publiques d'élaborer un **règlement intérieur** et une **charte des droits et des devoirs des administrateurs**, qui constitueraient un code de conduite pour tous les membres du conseil d'administration.
- Les responsabilités du conseil d'administration couvrent plusieurs aspects de la vie de l'entreprise publique, dont les principaux sont le **pilotage stratégique**, le suivi et la **supervision des décisions de gestion**, le **renforcement des mécanismes de gouvernance** de l'entreprise et la **communication avec l'autorité de tutelle**.

Tableau 13 : Clarifier le rôle, les devoirs et les responsabilités de l'organe de gouvernance

¹⁵¹ Rappelons que l'organe de gouvernance est le conseil d'administration dans le cas d'une structure moniste de l'entreprise (structure qui contient uniquement un conseil d'administration). Dans le cas d'une structure duale (qui établit une dissociation entre les fonctions de gestion (Directoire) et de contrôle (conseil de surveillance)), l'organe de gouvernance sera le conseil de gouvernance. Dans notre synthèse, les termes « conseil d'administration » et de « conseil de surveillance » sont utilisés de manière interchangeable.

Pratique 3 : Garantir l'égalité de traitement des actionnaires et des autres investisseurs extérieurs

- ☑ Il est dans l'intérêt de l'Etat de veiller à ce que, dans toutes les entreprises où il a une participation, les actionnaires (surtout les minoritaires) soient traités avec équité, puisque sa réputation dans ce domaine aura une influence sur sa capacité à attirer des financements extérieurs et sur la valorisation de l'entreprise publique.
- ☑ Il convient de reconnaître les droits de tous les actionnaires et de veiller à ce qu'ils bénéficient tous d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.

Dans ce cadre, il est recommandé aux entreprises publiques de :

- Donner la possibilité à tous les actionnaires, y compris les minoritaires, la **possibilité de recours et d'indemnisation en cas de violation de leurs droits**.
- Encourager la **participation effective et le vote des actionnaires aux assemblées** générales et mettre à leur disposition, de manière systématique et rapide notamment sur les sites internet, toutes les informations nécessaires.
- Informer les actionnaires sur le processus de redressement judiciaire ou de mise en liquidation en cas de procédure collective.
- Communiquer sur l'organisation des travaux de l'organe de gouvernance et sur les procédures de contrôle interne.
- Communiquer, en toute transparence, sur la **politique générale d'attribution des actions et sur le système d'intéressement des salariés** ainsi que sur leurs conséquences pour l'entité coordinatrice et les actionnaires.
- Communiquer sur l'**augmentation du capital** et ses **structures**.
- Encourager les dépositaires à informer, par des moyens pratiques, les actionnaires sur l'exercice de leurs droits de souscription et d'attribution.
- Assurer le respect du principe de l'accès à l'information entre les actionnaires, à travers l'élaboration d'une **stratégie active de communication et de consultation** de tous les actionnaires.
- Communiquer sur la **date exacte du versement des dividendes** au moment de son approbation par l'assemblée générale et sur l'attribution des actions gratuites, en cas d'augmentation de capital par incorporation de réserves.

Tableau 14 : Garantir l'égalité de traitement des actionnaires et des autres investisseurs extérieurs

Pratique 4 : Assurer la diffusion de l'information et faire preuve de transparence

- ☑ Afin de renforcer son image et asseoir sa crédibilité, toute entreprise publique est tenue de se conformer aux exigences grandissantes en matière de transparence et de qualité de l'information.
- ☑ Il convient de garantir une information facilement accessible et au moindre coût aux différents partenaires de l'entreprise publique, pour qu'ils soient à même de prendre les bonnes décisions.

Il est recommandé aux entreprises publiques de :

- Publier régulièrement des **informations sur les opérations financières et extra financières**, la **stratégie**, les **objectifs** et toutes autres informations liées aux autres aspects significatifs de leurs activités.
- Diffuser des **informations sur leurs pratiques de gouvernance** et sur le fonctionnement des structures y afférentes.
- Communiquer des **informations sur leur déontologie, leurs valeurs et leurs règles d'éthique**. Un **code de conduite** pourrait être élaboré et diffusé à cet effet.
- **Vérifier la qualité et la fiabilité de leurs informations**. Ces dernières doivent être régulièrement examinées par les organismes de contrôle désignés par l'Etat ainsi que par des professionnels externes indépendants.

Tableau 15 : Assurer la diffusion de l'information et faire preuve de transparence

Pratique 5 : Entretenir de bonnes relations avec les parties prenantes et veiller à leur traitement équitable

- ☑ Les relations que l'entreprise publique entretient avec ses parties prenantes conditionnent, de façon significative, sa performance et sa pérennité et plus généralement, sa capacité à répondre aux impératifs de l'efficacité économique.
- ☑ Il convient d'accorder un intérêt particulier au développement et au renforcement de ces relations avec ses partenaires et à la satisfaction de leurs besoins et intérêts.

Il est recommandé aux entreprises publiques de :

- **Reconnaître et respecter les droits** attribués aux différentes parties prenantes ; droits accordés par la réglementation en vigueur ou par les accords mutuels.
- Elaborer une **stratégie claire de gestion des relations avec les parties prenantes**, qui respecte les mêmes exigences de rigueur que dans le secteur privé et adopter une démarche favorisant le dialogue et la concertation avec elles.
- Donner le **droit de recours aux parties prenantes**, en cas de violation de leurs droits.
- Respecter le **principe de traitement équitable** dans les relations avec les partenaires de manière à instaurer un climat de confiance qui faciliterait leur adhésion aux objectifs de l'entreprise.
- Elaborer une **stratégie globale de responsabilité sociétale** de l'entreprise et mettre en place une démarche effective à adopter sur le plan social et environnemental.
- **Communiquer** régulièrement, au niveau interne et externe de l'entreprise, sur les **engagements et la performance de la démarche responsabilité sociétale**.

Tableau 16 : Entretenir de bonnes relations avec les parties prenantes et veiller à leur traitement équitable

Chapitre 5 : Méthodologie adoptée et mise en œuvre de l'étude empirique

La partie empirique s'inscrit dans la continuité de la revue de littérature qui constitue la partie théorique de la thèse. Elle expose les différentes démarches adoptées pour obtenir les informations nécessaires et les principaux résultats qui en découlent. Elle permet aussi de répondre directement à la question de recherche posée au début du travail.

A travers cette étude empirique, le chercheur essaie de faire transparaître sa capacité à mettre en œuvre des stratégies de collecte et de traitement des informations, ainsi que son aptitude à interpréter les résultats. Contrairement à la revue de littérature qui rapporte les résultats des recherches antérieures, l'étude empirique est entièrement réalisée par le chercheur. Par conséquent, elle compte beaucoup dans l'appréciation de la qualité du travail fourni.

Arrivés à cette partie de notre thèse, le présent chapitre a donc pour objectif d'exposer toutes les méthodes de production des résultats ainsi que les instruments utilisés tout au long de notre investigation. Ainsi, nous avons choisi de l'organiser autour de trois sections.

La première concerne le cadre méthodologique retenu, où nous présenterons et justifierons le choix de l'entretien comme technique de recherche adaptée à notre problématique. La deuxième section est relative au contexte d'investigation qui a contribué à la concrétisation de notre projet de recherche : il s'agit de l'étude exploratoire que nous avons effectuée au sein des entreprises publiques objets de notre échantillon. Enfin, dans une troisième et dernière section, nous présenterons notre démarche d'analyse des données recueillies lors de notre étude exploratoire.

Section 1 : Présentation de la méthode de recherche retenue

Plusieurs travaux en méthodologie de recherche, soulignent que le choix d'une méthode précise doit être cohérent avec les objectifs et la nature de la recherche et adapté pour répondre à la question de recherche. Cette dernière doit être le décideur et le moteur qui dirige le flux d'énergie vers un choix judicieux de méthode : certaines questions demandent une méthode qualitative, alors que d'autres nécessitent une méthode quantitative ou une combinaison des deux (méthode mixte).

Dans notre cas, notre thèse rappelons-le, traite la problématique de la compréhension et des pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines. Nous cherchons d'abord à comprendre et à fournir une image très détaillée et précise de la manière dont la gouvernance est perçue, comprise et pratiquée au sein de ces entreprises, à expliquer ensuite ce que nous avons constaté, et à proposer des solutions conséquentes. En effet, nous visons à expliciter la compréhension ainsi que la variété des pratiques de la gouvernance et de rendre compte des caractéristiques de la relation des entreprises publiques marocaines à ce concept.

L'intention ici n'est pas de fournir une analyse statistique mais bel et bien de peindre une image de la réalité des pratiques de ces entreprises, pour ensuite formuler des recommandations axées sur le processus favorable à une meilleure intégration de la gouvernance, à destination aussi bien des entreprises publiques que des institutions de promotion de ce concept.

Par conséquent, la recherche qualitative considérée comme étant « *un exercice intellectuel pour faire émerger du sens*¹⁵² » est la plus appropriée à la nature de notre objet étudié, dans la mesure où elle constitue le type de recherches qui permet d'éclairer et de comprendre une situation.

Nous avons donc fait le choix d'une recherche qualitative de type exploratoire-descriptive, et tout particulièrement de l'entretien individuel comme méthode de recherche.

1.1. Utilité et intérêts de la recherche qualitative

Contrairement aux études quantitatives, qui permettent de prouver ou démontrer des faits, à travers des résultats souvent exprimés en chiffres (statistiques), les études qualitatives sont par contre plus descriptives et se concentrent sur des interprétations, des expériences et leur signification, via des résultats généralement exprimés avec des mots.

Ceci étant, cela ne signifie pas que les études qualitatives rejettent carrément les chiffres et les statistiques, mais qu'elles ne leur accordent tout simplement pas la première place : un questionnaire est quantitatif, mais peut aussi contenir des questions qualitatives (questions ouvertes), comme une analyse de discours est souvent qualitative, mais peut aussi être réalisée de manière quantitative, comme nous allons voir plus en détail, plus loin.

¹⁵² Paillé et Mucchielli.

Brièvement, on peut dire que tout chercheur qui adopte l'approche quantitative en recherche accorde la priorité au jeu des corrélations qui peuvent être établies entre les variables sous observation. C'est le cas, par exemple, du psychologue en laboratoire qui, utilisant la méthode expérimentale classique, avec un groupe expérimental et un groupe contrôle dont les sujets ont été choisis et assignés à l'un ou l'autre groupe au hasard, essaie de découvrir ou de déterminer si le groupe expérimental, parce qu'il subit un traitement spécial, surpasse d'une façon statistiquement significative le groupe contrôle. Le cas du sociologue menant un sondage à partir d'un échantillonnage stratifié et à l'aide de questions choisies à l'avance peut également servir à illustrer ce qu'est une recherche quantitative.

On pourrait aussi penser au type de recherches qu'ont souvent faites les chercheurs en éducation pour déterminer les corrélations qui existent entre des groupes d'élèves appartenant à différentes classes sociales définies selon une échelle de classe sociale reconnue et leur rendement scolaire obtenu à des tests de rendement validés.

Certains éléments reviennent plus souvent dans les recherches d'approche quantitative, à savoir l'utilisation d'un grand nombre de sujets, le contrôle des sujets au moment de les assigner à l'un ou à l'autre groupe, la construction et l'usage d'instruments de mesure et d'observation validés et les calculs et vérifications à l'aide d'instruments statistiques appropriés. Par contre, le chercheur partisan de l'approche qualitative n'essaie pas d'abord de quantifier les phénomènes observés afin d'établir des corrélations. Il tente plutôt de saisir la réalité telle que la vivent les sujets avec lesquels il est en contact ; il s'efforce de comprendre la réalité en essayant de pénétrer à l'intérieur de l'univers observé. D'ailleurs, les études qualitatives portent généralement sur des échantillons réduits constitués d'une ou de plusieurs personnes.

On peut donner l'exemple de l'ethnologue qui, pour faire avancer les connaissances scientifiques sur les structures familiales des aborigènes, décide de passer deux années chez ces personnes et de vivre comme elles. Le travailleur social voulant obtenir des informations valables et scientifiques sur les conditions de vie des chômeurs du centre-ville procède un peu de la même façon, en passant le plus de temps possible avec ces personnes et en les interrogeant en profondeur d'une façon ouverte, sans faire appel à un questionnaire structuré et inflexible.

Il en est de même pour le chercheur en éducation qui veut savoir si les enseignants et les élèves réagissent positivement à un nouveau programme scolaire ; il s'agit pour ce chercheur en éducation de passer des heures et des heures à vivre en classe en observant et en notant, discrètement sur le champ ou préférablement le soir chez lui, tout ce qui peut constituer des indices fiables pour décrire la réalité étudiée.

Les quelques exemples qui viennent d'être donnés n'épuisent pas toutes les possibilités de recherche qu'offre l'une ou l'autre des approches méthodologiques analysées ; ils ne font que mettre sommairement en évidence les caractéristiques particulières des deux catégories de recherche. En effet, on pourrait facilement être porté à penser que les données recueillies par l'intermédiaire d'un questionnaire validé et administré à mille sujets choisis au hasard font plus sérieux que les informations obtenues par un chercheur chevronné qui passe six mois à observer et à interviewer des gens dans leur milieu de vie.

Telle ne semble pas nécessairement être la réalité. Même sans chiffres, une recherche qualitative bien menée va conduire effectivement à l'obtention de connaissances tout à fait valables, sérieuses et objectives. C'était l'opinion du sociologue américain Charles Wright Mills (1959) qui, il y a déjà plusieurs années, mettait les sociologues en garde contre ceux qu'il appelait les « empiristes abstraits » qui pontifient et ne jurent que par leurs statistiques.

Récemment, en psychologie cette fois, le psychologue américain Ulric Neisser (1976) a insisté sur l'importance de l'approche qualitative pour assurer la validité écologique de la recherche en psychologie cognitive. Pour lui, l'étude du processus de l'acquisition des connaissances doit cesser de se faire exclusivement en situation de laboratoire. Pour atteindre la validité écologique au moment d'étudier l'apprentissage, il faut observer le déroulement des processus cognitifs tels qu'ils se produisent naturellement dans la vie de tous les jours lorsque la situation est réelle et pleine de signification culturelle pour les sujets observés.

Le fait de se référer à deux chercheurs reconnus appartenant à des disciplines et à des époques différentes pourrait être de nature à rassurer les personnes qui seraient portées à croire que les seules recherches à avoir une valeur scientifique seraient celles qui font appel à des statistiques complexes dans des situations où tout est apparemment rigoureusement contrôlé à l'aide d'instruments d'observation et de mesure sophistiqués.

Il n'est pas question de nier ici l'importance de la recherche menée à l'aide de techniques statistiques qui ont fait leurs preuves, pas plus qu'il n'est question de vouloir sortir de la psychologie des laboratoires. L'idée suggérée par les témoignages apportés est qu'il y a d'autres moyens d'arriver à la connaissance scientifique que ceux proposés par les méthodes quantitatives.

Pour résumer, on peut dire que d'une manière très générale, la recherche qualitative donne un aperçu du comportement et des perceptions des personnes, et permet d'étudier leurs opinions sur un sujet particulier, de façon plus approfondie que dans un sondage.

En effet, contrairement aux techniques d'investigation basées sur ce dernier, la recherche qualitative n'a pas recours à un questionnaire fermé : le chercheur dispose d'une certaine latitude pour s'adapter selon les réponses et les expériences individuelles des participants, pouvant ainsi éliminer les questions qui ne génèrent pas beaucoup d'informations utiles et ajouter celles qui sont plus prometteuses.

Cette interaction génère, par conséquent chez les personnes étudiées, des idées, des perceptions, des motivations, des comportements, des besoins, des attentes, des freins, et des sentiments pouvant contribuer à comprendre comment une question est perçue par la population donnée. Globalement, dans cette approche, le chercheur part d'une situation concrète comportant un phénomène particulier qu'il ambitionne de comprendre et de lui donner sens et non pas de démontrer, de prouver ou de contrôler.

Avant de passer aux points suivants, nous souhaitons enfin préciser qu'il existe tout de même une approche mixte, dite approche de triangulation, qui considère à pied d'égalité l'étude qualitative et l'étude quantitative. Chacune occupe pratiquement la même part dans la phase empirique. Selon Fortin (1996) cité dans (Pinard et al, 2004), la triangulation est définie comme *« l'emploi d'une combinaison de méthodes et de perspectives permettant de tirer des conclusions valables à propos d'un même phénomène »*.

C'est, en fait, d'une démarche où l'on croise différentes approches d'un objet de recherche, dans le but d'augmenter la validité et la qualité des résultats obtenus. L'approche de triangulation peut prendre différentes formes. Denzin (2005) distingue quatre formes de triangulation :

- *La triangulation théorique* : correspond au fait d'utiliser plusieurs modèles d'analyse, plusieurs cadres théoriques pour lire et expliquer les phénomènes observés.
- *La triangulation de l'investigation* : implique la participation de plusieurs chercheurs qui observent les mêmes phénomènes.
- *La triangulation des données* : se réalise par le recueil de données à différents moments, lieux et/ou auprès de différentes personnes ou groupes de personnes.
- *La triangulation méthodologique* : est accomplie si différentes méthodes sont mises en œuvre dans la recherche

1.2. Finalité exploratoire et descriptive de la recherche qualitative

Les recherches qualitatives peuvent viser tout autant à l'exploration, la description, la classification, la comparaison, l'interprétation ou l'explication du phénomène étudié. Un continuum peut d'ailleurs être imaginé avec, à un pôle, la finalité **exploratoire et descriptive**, à l'autre pôle, la finalité **explicative** et, entre les deux, les trois finalités **classificatoire, comparative et interprétative** qui, d'une part, prennent pied sur la description et d'autre part, participent à l'explication du phénomène mais sans forcément prétendre à une intégration ou à une élaboration théorique formelle. On notera par contre que ces finalités, très souvent, se recoupent et s'additionnent, car comment en effet peut-on classer, interpréter ou expliquer sans d'abord décrire !

La finalité exploratoire et descriptive est sans aucun doute la plus courante en recherche qualitative. Bien décrire une réalité, c'est déjà contribuer à mieux la connaître et la faire comprendre. Cependant, leurs aspects purement descriptifs ont parfois jeté le discrédit sur certaines recherches qualitatives en remettant en question leur apport à l'avancement de la connaissance scientifique.

Il n'en demeure pas moins que la valeur heuristique¹⁵³ d'un rapport de recherche exploratoire-descriptive peut s'avérer déterminante lorsqu'il s'agit d'étudier un phénomène récent, peu connu ou changeant, comme le sont tant de phénomènes sociaux. De plus, une bonne description du terrain, qui arrive à déterminer les composantes d'un phénomène, peut très bien servir de tremplin pour effectuer des recherches ultérieures aux visées classificatoires, comparatives, interprétatives ou explicatives.

¹⁵³ Qui sert à la découverte.

Comme l'a fait remarquer la sociologue française Madeleine Grawitz, **la classification** représente un premier effort d'abstraction dans le traitement des données. Mettre en ordre et catégoriser permet en outre de comparer. La catégorie et le type sont les principales formes de classification : la catégorie classe, ordonne de façon plus ou moins abstraite alors que le type, plus concret, définit. Autrement dit, comme l'écrit Grawitz, *« la catégorie distingue pour rassembler à l'horizontale alors que le type sélectionne pour particulariser, le plus souvent dans un mouvement vertical »*. La classification, souvent utilisée en sciences naturelles, peut s'avérer utile en sciences humaines lorsqu'il s'agit d'ordonner la connaissance à propos d'un objet ou d'un champ d'étude suffisamment décrit, mais insuffisamment compris dans ses liens (différences ou ressemblances) avec d'autres objets ou d'autres champs auxquels on peut le comparer.

La psychologue canadienne Mireille Lafortune, quant à elle, explique bien **la notion d'interprétation** en recherche qualitative lorsqu'elle écrit : *« [...] il s'agit à la fois de faire sortir le sens d'une chose de l'obscurité et aussi de comprendre la production d'une autre, en l'occurrence ici, la production d'un sujet qui répond aux questions d'un chercheur. [...] Maud Mannoni rappelle qu'interpréter c'est aller au-delà ou en deçà du contenu manifeste ; c'est repérer le sens d'une conduite, d'un dire, d'un phénomène »*.

Lorsqu'il travaille à une telle finalité, le chercheur se fait forcément interprète afin de faire parler les faits (ou les paroles et les mots) au-delà de l'apparence et du sens commun. Généralement, l'adhésion à une école de pensée théorique ou, à tout le moins, à un cadre de référence paradigmatique guide cette interprétation (la grille psychanalytique en psychologie constitue un exemple maintes fois rencontré).

Concernant **la finalité explicative** (qu'on peut également appeler théorique), elle n'est pas si fréquemment atteinte en sciences sociales, que ce soit en recherche quantitative ou qualitative. On définit la théorie comme un système intégré de propositions (prémisses, concepts, hypothèses et conséquences) ayant des relations logiques entre elles, on doit reconnaître que peu de résultats de recherche s'y conforment en tout point. Cela dit, les modélisations et les explications, même partielles, produites par une recherche contribuent souvent à augmenter le corpus théorique dans un champ donné, ce qui peut permettre d'élaborer des théories générales plus pertinentes, qu'elles soient formelles ou substantives.

Enfin, **la comparaison** permet d'analyser les données concrètes en dégagant des ressemblances et différences, des éléments constants et des types. Elle est utilisée, dans toutes les sciences sociales comme substitut de l'expérimentation : faute de pouvoir manipuler les objets sociaux en laboratoire, on se propose de comparer des faits sociaux relevant des mêmes catégories, mais s'insérant dans des contextes différents, de manière à expliquer ainsi leur genèse et les différences de configuration et d'agencement qui les distinguent.

1.3. Recherche et analyse documentaire, étape préliminaire indispensable

Consistant à extraire d'un texte tout son sens, l'analyse documentaire est l'opération essentielle qui détermine la qualité ou la non-qualité d'une recherche d'information. Une recherche documentaire qui réussit à « faire parler » les textes, ouvre des perspectives tout aussi vivantes et passionnantes que d'autres types d'études.

Outre les ouvrages de référence généraux et spécialisés (imprimés ou électroniques), les rapports professionnels ou institutionnels, les données statistiques, les recherches académiques et les articles de revues ou de journaux peuvent servir à photographier, en quelque sorte, un phénomène déterminé.

Dans notre cas, l'analyse documentaire constitue une étape primordiale et transversale à l'ensemble du processus de notre recherche. La revue de la littérature reste, en fait, présente à toutes les étapes de la thèse, en se précisant au fur et à mesure. En effet, une première analyse documentaire a été relative à nos lectures générales et ciblées sur l'objet de notre recherche : nous avons ciblé des écrits scientifiques et professionnels relatifs à la problématique.

Ainsi, des lectures sur la gouvernance, la gouvernance d'entreprise, les entreprises publiques etc., ont été des occasions de nous familiariser avec l'objet de notre étude. De plus, la littérature professionnelle a été abondamment mise à contribution pour une compréhension plus approfondie de notre sujet de recherche.

En outre, les rapports et documents d'évaluation des pratiques de la gouvernance ont été collectés dans l'objectif d'en retenir des substrats susceptibles de nous guider dans le processus de construction de notre guide d'entretien. Aussi, faut-il souligner que les discussions avec des spécialistes en la matière, ont été très utiles dans l'atteinte des objectifs de cette recherche.

Enfin, à l'heure des technologies de l'information et de la communication (TIC), le web a été d'une très grande valeur ajoutée. Il faut souligner, cependant, que l'usage de la webographie s'est fait avec beaucoup de discernement. Loin d'être une analyse documentaire classique, cette stratégie a eu une place prépondérante dans la conduite de notre travail de recherche.

L'essentiel de la recherche documentaire s'est focalisé sur les outils ci-dessus développés. Nous avons également gardé à l'esprit qu'il n'existe pas de « prescription rigide » dans la collecte de l'information pour une recherche. Plusieurs auteurs de livres concernant la méthodologie de recherche, soulignent que tous les instruments peuvent être mis à contribution pour la collecte des données tout autant qu'ils produisent des données utiles scientifiquement et pratiquement.

1.4. Entretien individuel : méthode qualitative retenue pour le recueil de données

Le recueil des données ou des informations est défini comme « *le processus organisé mis en œuvre pour obtenir des informations auprès de sources multiples en vue de passer d'un niveau de connaissance ou de représentation d'une situation donnée à un autre niveau de connaissance ou de représentation de la même situation, dans le cadre d'une action délibérée dont les objectifs ont été clairement définis, et qui donne des garanties suffisantes de validité* »¹⁵⁴.

Pour recueillir des données, il est nécessaire d'élaborer une stratégie qui va faire appel à des méthodes, dont le choix doit être basé sur un ensemble de critères fixé au préalable à savoir : le rapport entre le degré de détail et de précision souhaité et les coûts que cela entraîne en termes d'énergie, ainsi qu'en termes de temps d'exécution, de traitement et de disponibilité des résultats finaux.

Dans l'approche qualitative, le but des méthodes de recueil de données est de pouvoir appréhender des phénomènes, des comportements, des motivations et des caractéristiques, de chercher à les comprendre et à les expliquer. L'accent est porté sur la collecte de **données verbales** plutôt que sur des données qui peuvent être mesurées. Il s'agit aussi de limiter les inductions, les prénotions ou préjugés que tout être humain possède lorsqu'il va à la rencontre d'autres personnes.

¹⁵⁴ Jean-Marie De Ketele, Xavier Roegiers. Méthodologie du recueil d'information-De Boeck, Bruxelles, 1993.

Une abondante littérature existant déjà sur ces techniques de collecte de données ; nous serons très brefs à ce sujet, en citant brièvement quelques exemples des techniques les plus utilisées, avant de mettre l'accent sur l'entretien puisqu'on l'a privilégié dans notre recherche.

a. Quelques exemples de méthodes qualitatives de recueil de données

Diverses méthodes de recherche qualitative se présentent :

- **Groupe de discussion dirigée ou Focus Group** : il s'agit d'une discussion organisée (mais structurée de manière flexible) qui regroupe de 6 à 12 participants. Elle dure normalement 1 à 2 heures de temps et permet en effet d'assurer la participation de tout le monde et d'offrir un temps de parole à chaque participant. Cela permet de contrôler les relations de domination/soumission qui se développent au sein du groupe, ainsi que les conversations en aparté entre les participants. Des groupes plus petits et plus circonscrits en termes de caractéristiques tendent également à être plus cohérents et plus interactifs. Un certain nombre d'aspects distinguent les focus groups des discussions de groupes informels.

Primo, des critères prédéterminés spécifiques sont utilisés pour recruter les participants des focus groups. Secundo, les thèmes discutés sont décidés à l'avance et le modérateur utilise une liste prédéterminée de questions ouvertes qui sont présentées en séquences naturelles et logiques. Le modérateur peut même apprendre par cœur les questions.

Enfin, les focus groups reposent sur une discussion des thèmes présentés entre les participants, et les membres du groupe peuvent s'influencer mutuellement en participant aux idées et aux commentaires qui sont faits pendant la discussion, sans que le modérateur ne cherche à obtenir un consensus de groupe. Les focus groups ne sont pas toujours faciles à réaliser. Ils demandent une planification et une formation appropriée des modérateurs du groupe.

- **Autres techniques d'entretien de groupe différentes du focus group** : tous les entretiens de groupe ne sont pas des focus groups. Ces derniers on l'a vu, concernent un type spécial d'entretiens dans le cadre duquel le chercheur exerce un contrôle sur le but, la taille, la composition et les procédures de groupe. Il existe d'autres groupes moins formels et aussi utiles. Par exemple, mener des entretiens avec des groupes naturels préexistants, tels que les membres d'une famille vivant ensemble dans une concession ou des groupes d'élèves ou d'enseignants.

Des discussions peuvent être organisées avec des personnes réunies dans un café, avec des femmes attendant dans un centre de santé. Dans de tels entretiens, le chercheur a moins de contrôle sur la taille, la composition et les procédures du groupe, mais le contexte de la discussion tend à être plus naturel. D'autres techniques ressemblent à celles que l'on emploie dans les groupes de discussion standard, mais elles varient selon le nombre de participants et/ou la durée de la discussion.

- **Dyades et triades :** Depuis quelques années, on a davantage recours aux dyades (groupes de deux participants) et aux triades (groupes de trois participants). De plus petits groupes aident à surmonter l'un des problèmes possibles des groupes de discussion traditionnels, c'est-à-dire l'abus d'influence du groupe sur les réponses individuelles.

Bon nombre de spécialistes en recherche qualitative soulignent la valeur de ces techniques (et des entrevues individuelles) lorsqu'il s'agit de mettre à l'essai des concepts créatifs. Les dyades et les triades remplacent parfois les groupes de discussion traditionnels, permettant ainsi une utilisation optimale du budget affecté à la recherche lorsque plusieurs segments de la population cible ont besoin d'être entendus, ou remplacent les entrevues face-à-face et limitent le calendrier de la recherche. Ces groupes plus petits sont utiles avec les enfants et les adolescents, parce qu'ils restreignent les fourchettes d'âges et minimisent les comportements perturbateurs. Ces entrevues en plus petit groupe varient de séances de 30 minutes à des activités de toute une journée. Elles s'adaptent aux besoins spécifiques des projets de recherche.

- **Observations :** les entretiens fournissent des informations sur les croyances, les attitudes, les valeurs et les comportements reportés des gens, alors que les observations fournissent des informations sur les comportements effectifs. L'observation directe du comportement est utile, car certains comportements sont des routines dont les gens n'ont même plus conscience. Dans tels cas, les observations fournissent plus d'informations que les autres méthodes de collecte de données. L'observation directe permet également aux chercheurs de contextualiser le comportement et donc de mieux le comprendre.

Dans la recherche, les observations ne peuvent être utilisées comme sources fiables et non biaisées d'information que dans la mesure où elles sont ciblées et systématiques. Cela veut dire que le chercheur doit être clair sur ce qu'il veut savoir, apprendre et comprendre et sur la façon dont les observations seront collectées et notées. Elles peuvent cibler des comportements effectifs ou encore des signes ou indicateurs de comportement.

Parfois, il n'est pas possible d'observer directement des comportements et les chercheurs doivent donc observer les indicateurs de ces comportements. Les observations peuvent être non obstructives et non réactives ou directes et réactives. Dans les observations non obstructives, les personnes sont observées sans le savoir, et de véritables dilemmes éthiques peuvent être créés.

- **Questionnaires** : on pourra s'étonner de voir l'utilisation d'un questionnaire figurer parmi des moyens de collecte de données qualitatives. Pourtant, un questionnaire composé de questions ouvertes peut fort bien servir de guide dans un entretien plus ou moins directif. Ce questionnaire peut alors être utile pour fournir des pistes repères aux chercheurs et aux répondants, de façon à faciliter la collecte et la comparaison des données sur des aspects précis de la réalité que l'on souhaite étudier. Évidemment, l'utilisation d'un guide d'entrevue en recherche qualitative requiert un certain doigté : il ne s'agit pas d'orienter des réponses, mais de les faciliter ou de les circonscrire autour de certains thèmes.

b. L'entretien individuel : l'une des méthodes qualitatives les plus utilisées

L'entretien individuel (entrevue ou interview) est l'une des méthodes qualitatives les plus utilisées en sciences de gestion. Madeleine Grawitz¹⁵⁵ le définit comme étant « *un procédé d'investigation scientifique, utilisant un processus de communication verbale, pour recueillir des informations, en relation avec le but fixé* ». Elle le définit, également, comme étant « *une forme de communication établie entre deux personnes qui ne se connaissent pas, ayant pour but de recueillir certaines informations concernant un objet précis* ».

Mac-Adéard Tremblay¹⁵⁶, quant à lui, considère l'entretien individuel comme « [...] *une technique d'observation qui comporte l'utilisation de questions, plus ou moins directes, adressées à un informateur rencontré fortuitement ou choisi en fonction de critères préalablement établis. Le but est d'en recueillir des données essentielles sur une question, d'analyser l'informateur comme représentant d'un milieu particulier, ou de connaître sa personnalité, sa mentalité et sa conduite* ».

¹⁵⁵ Raymond-Alain Thietart et coll., « Méthodes de Recherche en Management », édition DUNOD, page 253.

¹⁵⁶ Idem, page 255.

En d'autres termes plus simples, on peut dire que l'entretien individuel de recherche est une méthode de collecte dans laquelle un interviewer¹⁵⁷ vise à recueillir des données (informations, ressentis, perceptions, sentiments, témoignages, etc.) appelés « matériaux » dans le but de les analyser et de faire des conclusions lui permettant de comprendre un phénomène.

Ce type d'entretiens, dans le cadre d'une méthodologie qualitative, n'est pas un entretien du même type que celui qu'on a avec son chef, son médecin ou son ami. Il prend place dans une démarche globale, poursuit un but particulier (c'est-à-dire que ce qui intéresse le chercheur est bien ce que la personne pense en tant qu'acteur et comment elle se représente tel aspect de la vie sociale et non pas les informations factuelles qu'elle détiendrait) et obéit à des règles relativement rigoureuses.

Il ressemble plutôt à l'entretien d'embauche, dans la mesure où il constitue une rencontre interpersonnelle durant laquelle un interviewer pose des questions à un interviewé. Néanmoins, le but diffère, car l'entretien individuel de recherche vise à collecter des informations selon les finalités d'une recherche scientifique. De plus, contrairement à l'entretien d'embauche, l'interviewer n'est pas en situation de supériorité vis-à-vis de l'interviewé, mais il lui demande un service.

Dans notre cas, nous avons choisi l'entretien individuel comme mode de collecte de données, alors que nous aurions pu opter pour une enquête par questionnaire ou par l'une des autres techniques précitées. Ce choix est justifié par les raisons suivantes :

- Tout d'abord, notre objectif était de partir à la découverte, entre autres, des représentations et des perceptions des personnes elles-mêmes, et non pas de construire un questionnaire sur la base de ce qui a déjà été exploré par les différents auteurs cités dans notre revue de littérature.
- Deuxièmement, l'entretien nous a permis de tenir des discussions qui nous ont aidés à recueillir une série d'informations complémentaires, qu'il aurait été impossible de récolter par questionnaire. Ce dernier aurait enfermé moins les propos des personnes, puisqu'elles ne seraient pas soumises à un interrogatoire et donc obligées à fournir plus d'efforts dans leurs réponses.

¹⁵⁷ On parle dans ce chapitre d'enquêteur/enquêté ou d'interviewer/interviewé, qui signifient la même chose.

- Ensuite, une enquête par questionnaire nous aurait amenés à travailler sur un échantillon beaucoup plus important. Or, une plus grande échelle dans notre travail de recherche a été très difficile voire impossible, vu notre objet de recherche. D'ailleurs, ceci présente l'une des limites de notre recherche, que nous allons détailler plus loin.
- C'est une technique dont l'utilisation est souple et relativement aisée : il suffit de bien respecter certaines consignes de base et d'avoir la chance de tomber sur des enquêtés intéressants, pour réaliser de bons entretiens.
- Enfin, comparativement à d'autres modes de collectes de données, comme l'observation, l'analyse des données d'un entretien est généralement moins compliquée, car le chercheur dispose de la transcription complète des données (réponses des enquêtés).

– Types d'entretien individuel

Il existe trois types d'entretiens individuels classés selon deux facteurs essentiels qui sont le degré de liberté laissé aux enquêteurs, qui se traduit dans la forme des questions ; et le niveau de profondeur qui se traduit par la qualité des réponses quant à leur richesse et complexité des réponses :

- **L'entretien Non directif** : caractérisé par des thèmes à l'initiative des deux locuteurs. Le rôle de l'enquêteur est de stimuler et faciliter uniquement. Deux cas se présentent :
 - L'entretien clinique (ayant un objectif thérapeutique) : c'est l'enquêté qui choisit le sujet de discussion. C'est souvent un monologue où tout ce que se dit intéresse l'enquêteur quel que soit le domaine. Ce type est généralement utilisé en psychanalyse et en psychothérapie.
 - L'entretien en profondeur (ayant un objectif limité à ce que l'on cherche) : repose sur une expression libre de l'enquêté à partir d'un thème proposé par l'enquêteur. Ce dernier se contente alors de suivre et de noter la pensée et le discours de l'enquêté sans poser de questions.
- **L'entretien Directif** : ce type d'entretien s'apparente sensiblement au questionnaire, à la différence que la transmission se fait verbalement plutôt que par écrit. Dans le cadre de cet entretien, l'enquêteur pose des questions selon un protocole strict et fixé à l'avance (il s'agit d'éviter que l'interviewé ne sorte des questions et du cadre préparé). A ce niveau également, on distingue :

- L'entretien à questions ouvertes : où les questions sont libellées à l'avance selon un ordre prévu et l'enquêté est libre de répondre de la manière qu'il souhaite, à condition qu'il reste dans le cadre de la question.
 - L'entretien à questions fermées : s'apparente au questionnaire standardisé, dans la mesure où les questions sont libellées à l'avance et l'enquêté ne peut répondre que par un choix limité (oui, non, sans opinion). Ce type d'entretien a généralement un intérêt statistique.
- **L'entretien Semi-directif** : porte sur un certain nombre de thèmes qui sont identifiés dans un guide d'entretien préparé par l'enquêteur. Ce dernier, s'il pose des questions selon un protocole prévu à l'avance, c'est parce qu'il cherche des informations précises, s'efforce de faciliter l'expression propre de l'individu, et cherche à éviter que l'interviewé ne se sente enfermé dans des questions. C'est un entretien directif sur la forme et non directif sur le fond, qui prend à son tour deux formes :
- L'entretien à réponses libres : des hypothèses ou une question de recherche sont au préalable élaborées. Le chercheur a déterminé les facteurs de la situation et établi un guide d'entretien. Il est libre quant à la façon de poser les questions, mais il a des thématiques à explorer. Aussi, il peut les orienter à chaque fois que nécessaire pour approfondir un sujet intéressant.
 - L'entretien centré : a pour but de centrer l'attention sur une expérience et les effets d'un ou de plusieurs stimuli sur les enquêtés. Ce sont ces derniers qui sont impliquées dans la situation de recherche (prenant le cas des entretiens réalisés avec des personnes ayant vécu un attentat, par exemple).
- Construction d'un guide pour un entretien semi-directif

La construction du guide d'entretien est une étape décisive qui conditionne toute la cohérence du processus d'entretien, de la phase d'interrogation à celle de l'analyse. C'est pourquoi, il faut procéder en trois étapes précises pour réaliser ce guide :

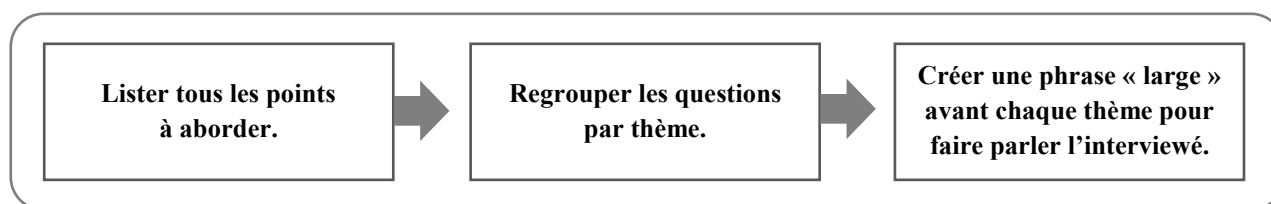


Schéma 14 : Etapes de construction d'un guide pour un entretien semi-directif

Précisons qu'un guide d'entretien peut se présenter sous la forme d'une page A4 sur laquelle l'interviewer mentionnera les différents thèmes qu'il souhaite aborder. L'objectif de l'entretien semi-directif étant de faire s'exprimer le plus possible l'interviewé, il faudra que l'interviewer laisse une certaine marge de liberté au répondant pour que celui-ci puisse choisir la direction vers laquelle il voudra aller pour s'exprimer.

La première étape de construction d'un guide pour un entretien semi-directif consiste alors à lister toutes les questions que l'interviewer se pose (ou toutes les questions qui émanent de l'analyse de la recherche documentaire). Il faudra ensuite regrouper ces questions par thème. Les questions resteront apparentes sous les différents thèmes, de manière à ce que l'interviewer sache ce qu'il cherche réellement à comprendre.

Enfin, dans une troisième et ultime étape, le concepteur du guide d'entretien devra mentionner une phrase dite « large » (très ouverte), permettant au répondant de s'exprimer, sur un thème donné, de la manière dont il le souhaite. Ces phrases pourront être du type : « que pensez-vous de », « selon vous », etc. Elles se placeront juste avant d'aborder un thème.

– Déroulement de l'entretien semi-directif

Lors du déroulement d'un entretien semi-directif, quatre phases distinctes sont observées :

- **La phase d'introduction** : elle permet à l'interviewer de présenter le sujet à l'interviewé, tout en restant assez évasive pour ne pas créer de biais particuliers. Ainsi, le chercheur peut tout à fait mentionner le fait qu'il réalise une étude sur un sujet précis et le citer.
- **La phase de début de l'entretien** : elle a pour but de mettre l'interviewé en confiance et de le faire s'exprimer sur un sujet qui, même s'il n'a pas réellement de lien avec le sujet de l'entretien, a pour principale vocation de libérer l'interviewé des freins éventuels qui l'empêcheraient de s'exprimer librement sur le sujet réel de l'entretien.

- **La phase de réponse** : à ce niveau, l'interviewer essaie d'obtenir un maximum d'informations de la part de l'interviewé. Pour cela, il aborde bien évidemment, chacun des thèmes en laissant le répondant s'exprimer librement. Une fois l'entretien achevé, le répondant doit avoir abordé tous les thèmes figurant sur le guide d'entretien.

En fait, peu importe l'ordre réel d'apparition des thèmes : si l'interviewé décide d'aborder un thème avant que l'interviewer ne le lui ait proposé, ce n'est pas rédhibitoire, bien au contraire. L'interviewer doit aussi essayer d'approfondir la pensée de l'interviewé pour réussir à comprendre ce qui le pousse (ou, au contraire, ce qui le retient) à agir de telle ou telle manière par rapport à un point particulier d'un thème donné.

- **La phase de conclusion ou de fin de l'entretien** : cette dernière phase a pour but de s'assurer que l'individu n'a aucune autre information complémentaire à apporter et permet également de le ramener doucement à la réalité.

Nous pouvons schématiser ces phases de la manière suivante :

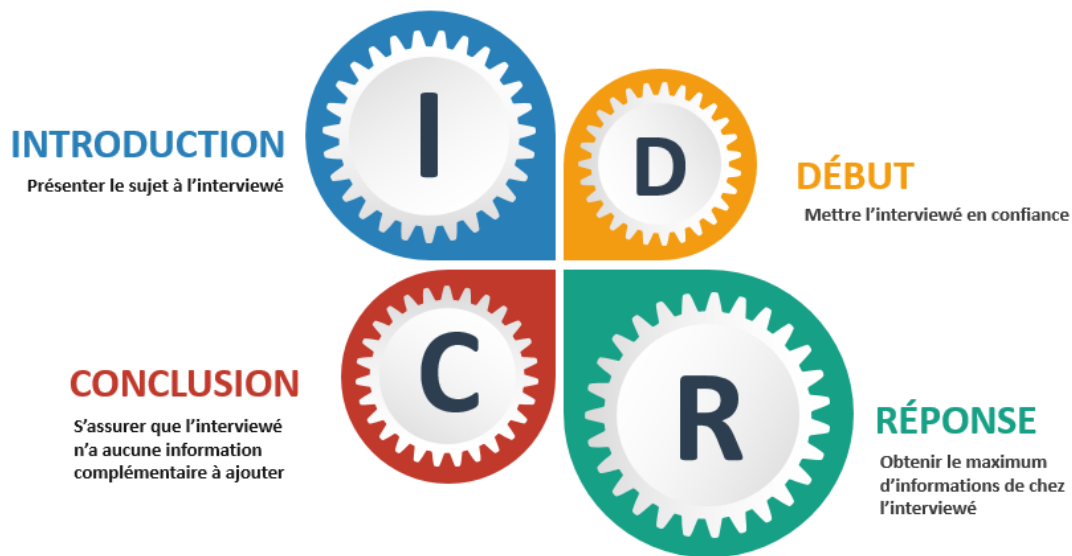


Schéma 15 : Phases de déroulement de l'entretien semi-directif

Section 2 : Présentation de la mise en œuvre de la collecte des données

Cette section expose plus en détail la mise en œuvre de la collecte des données. Ainsi, nous y abordons le processus d'échantillonnage, la phase de pré-test de l'instrument de mesure, son organisation finale et enfin, le déroulement des entretiens.

2.1. Définition de l'échantillon

Notre travail traite « la compréhension et les pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines ». Plus, clairement, notre recherche a pour objectif de collecter le maximum d'informations (perceptions, opinions, etc.) permettant de cartographier les principales pratiques de la gouvernance au sein de ces entreprises, dans le cadre des réformes de modernisation proposées par le gouvernement et plus particulièrement par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), via la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP).

Pour ce faire, nous avons utilisé dans le cadre de notre recherche, la liste des entreprises publiques publiée par le Ministère de l'Economie et des Finances¹⁵⁸. Cette liste contenait 43 entreprises publiques à participation directe du Trésor dominées majoritairement par des sociétés ayant un poids économique important. Il s'agit de sociétés de droit privé dont le capital est détenu directement par l'Etat totalement ou partiellement.

Par la suite, nous avons sélectionné 20 entreprises publiques selon le critère du secteur d'activité, dans le but de constituer un échantillon assez diversifié. Aussi et afin de réaliser des entretiens, au sein des entreprises sélectionnées, nous avons jugé plus judicieux de les solliciter, en prenant contact avec certains de leurs responsables.

En effet, les personnes contactées ont manifesté un grand intérêt à l'égard de notre recherche, qu'ils ont jugée intéressante et d'actualité. Néanmoins, d'autres sont devenues hésitantes, lorsque nous leur avons expliqué que notre objectif consiste à diagnostiquer leur compréhension de la gouvernance et leurs pratiques, dans le but d'évaluer l'entreprise publique en question, par rapport aux bonnes pratiques internationales et nationales établies par la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

¹⁵⁸ Disponible dans le site du MEF au cours de l'année 2017.

En conséquence de quoi, nous avons reçu certaines réponses négatives, quant à notre demande de réalisation d'entretien. 8 entreprises sollicitées ont, alors, refusé de participer à l'étude. Ensuite, 5 autres entreprises n'ont pas tenu leurs promesses de réponse ultérieure, et donc n'ont pas été étudiées. Il y a lieu de préciser à ce niveau, que notre échantillon final a été constitué des 7 entreprises publiques restantes et que ceci n'a pas eu une répercussion négative notable, ni sur notre recherche, ni sur ses résultats, car à la fin de nos entretiens, nous avons constaté un « effet de redondance » puisque les perceptions, les informations et les réponses ont commencé à se répéter.

Nous souhaitons souligner enfin, que nous n'avons pas eu recours aux 23 autres entreprises figurant dans la liste précitée pour compléter notre échantillon et ce, pour leur caractère inaccessible à notre niveau.

2.2. Pré-test du guide d'entretien

Avant de procéder à la réalisation de l'entretien, auprès de la population étudiée, il convient tout d'abord de pré-tester ce dernier. Le pré-test est une étape nécessaire et importante dans le cadre du processus de construction et de validation d'un instrument de recherche. Il consiste à tester ce dernier auprès d'une ou plusieurs personnes, en vue d'améliorer sa qualité. Cette technique a pour objectif de détecter les erreurs commises, de s'assurer de la bonne compréhension des questions et de la fluidité du guide d'entretien et d'évaluer la durée moyenne de réponse.

En effet, ayant omis la mise en oeuvre de cette phase, combien importante, nous avons constaté après le premier entretien réalisé, qu'il y avait des incompréhensions dues à quelques tournures des questions posées. Ceci nous a poussé à améliorer notre guide d'entretien, en clarifiant davantage, en précisant, en changeant certains termes, en supprimant, rajoutant ou complétant certaines questions, et en jugeant de la place des questions impliquantes ou difficiles.

2.3. Organisation du guide d'entretien

L'organisation du guide d'entretien est une étape importante qu'il est nécessaire d'aborder avec précaution. En effet, un guide bien structuré et présenté permet d'améliorer considérablement son taux de retour.

Notre guide d'entretien a été réalisé selon le principe de l'entonnoir, abordant d'abord des généralités pour se concentrer sur les questions relatives à notre problématique de recherche.

Composé de 29 questions, notre guide d'entretien a été divisé en deux principales parties : la première, consacrée à deux questions introductives sur la représentation et la compréhension de la gouvernance et une question de conclusion pour évaluer le degré de connaissance et de maîtrise de l'actualité marocaine en matière de gouvernance des entreprises publiques ; tandis que la seconde traite des aspects pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques constituant notre échantillon. Cette deuxième partie a été, à son tour, organisée autour de cinq axes¹⁵⁹ se rapportant à :

- La relation Entreprise publique - Etat
- Le rôle, les devoirs et la responsabilité de l'organe de gouvernance
- Les droits des actionnaires (surtout minoritaires)
- La transparence et diffusion de l'information
- La relation Entreprise publique - Parties prenantes

Enfin, il y a lieu de préciser que dans l'élaboration de notre guide d'entretien, nous avons opté pour le mélange entre les questions ouvertes (pour détecter le niveau de connaissance et les opinions des interviewés) et les questions fermées (pour évaluer les pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques concernées par notre enquête).

Notre enquête s'est déroulée entre les mois de **décembre 2017 et mai 2018**. Il faut préciser que nous avons opté pour une démarche méthodologie articulée autour d'**entretiens individuels semi-directifs à réponses libres**. Ce type d'entretien comme nous l'avons expliqué dans la section précédente, permet de structurer la discussion et d'approfondir les questions, pour récolter le maximum d'informations.

En effet, dans l'entretien semi-directif, l'ordre de discussion n'est pas imposé. L'enquêteur s'appuie sur l'enchaînement des idées propres au répondant pour évoquer un thème avant ou après un autre. Cette flexibilité permet, par la relative liberté laissée au répondant, de mieux appréhender sa logique. De plus, la formalisation du guide favorise des stratégies d'analyse comparative et cumulative entre les répondants.

¹⁵⁹ Que nous avons présenté en détails dans les tableaux figurant dans notre synthèse des bonnes pratiques de la gouvernance des entreprises publiques.

Les entretiens semi-directifs avec nos répondants nous ont permis de bénéficier de leurs expériences et par là, mener avec eux des discussions fructueuses qui nous ont fournis plusieurs informations complémentaires, très utiles pour notre travail de recherche.

Ces entretiens ont été réalisés sur les lieux de travail, à la date et aux heures retenues par les personnes interrogées (chacune selon ses contraintes), et d'une durée allant de 45 minutes à environ 1 heure 30 minutes. Evidemment, au début de chaque entretien, nous avons présenté rapidement le cadre de notre recherche, son objectif ainsi que le temps estimé de l'entretien.

Notons enfin, que nous avons utilisé des questions de relance pour certaines questions, l'objectif étant de s'assurer de leur bonne compréhension, afin de collecter le maximum d'idées et d'informations.

Section 3 : Présentation de la méthode retenue pour l'analyse des données recueillies

Les données recueillies au cours de la collecte doivent être traitées d'une manière rigoureuse. Cette étape de l'analyse établira ainsi les résultats de la recherche, qui seront dès lors considérés comme des faits scientifiques, susceptibles de répondre à la question de recherche.

3.1. Analyse des réponses aux questions ouvertes via l'analyse de contenu

Le dépouillement des réponses aux questions ouvertes suit généralement les principes propres à la méthode de l'analyse de contenu.

a. Définition de l'analyse de contenu

L'analyse de contenu est la méthode qui cherche à rendre compte de ce qu'ont dit les interviewés de la façon la plus objective et la plus fiable possible. Bernard BERELSON, son fondateur, la définit comme « *une technique de recherche pour la description objective, systématique et quantitative du contenu manifeste (et latent) de la communication* ».

L'objectif est d'analyser le matériel d'enquête collecté à l'occasion d'observations, d'entretiens de groupe ou d'entretiens individuels, à savoir les comportements, les mots, les gestes et ce qui n'est pas dit mais qui est sous-entendu. En d'autres termes, l'analyse de contenu est une technique visant à découvrir, d'une manière rigoureuse et objective, la signification d'un message.

Ainsi, le premier aspect fondamental de l'analyse de contenu est la compréhension du sens explicite de la communication. Le second est le dévoilement d'une signification implicite du message. Ce deuxième aspect concerne la révélation d'un autre message entrevu à travers ou à côté du premier. Ayant une fonction heuristique, elle opère donc à partir d'un premier niveau de lecture, au pied de la lettre, et se prolonge à un second niveau de lecture : le sous-jacent ou le sous-entendu.

b. Historique de l'analyse de contenu

L'interprétation de messages de toutes natures est une pratique qui a cours dans l'histoire de l'humanité depuis plusieurs millénaires. Dans l'Antiquité, on interprétait des phénomènes naturels, on pratiquait certains rituels pour sonder les volontés divines ou pour orienter et justifier l'action individuelle et collective. De nos jours, les rêves confiés au psychanalyste tout comme les discours des chefs politiques font l'objet d'analyse de contenu.

La période moderne de l'analyse de contenu a pris son essor à l'Ecole de journalisme de l'Université Columbia à New York, au début du 20^e siècle. Pendant plusieurs décennies, on y passa au crible différentes publications américaines et on compara revues et journaux où on mesura la taille des titres et la longueur des articles, scruta la teneur des rubriques, etc.

L'analyse de contenu a profité de l'organisation et de la structuration des sciences sociales dans les années 1920-1930. Elle bénéficia également de la consolidation de la psychologie sociale qui se consacrait alors à la « communication de masse ». En plus, la psychologie clinique lui fit honneur dans ses tentatives de raffinement de ses propres méthodes d'interprétation et d'intervention sur les comportements.

Les sciences politiques ont fait, à leur tour, évoluer les techniques et les buts de l'analyse de contenu dans les années 1940-1950. On se préoccupait alors de connaître le contenu des discours politiques afin de déceler chez certains politiciens une éventuelle appartenance à des mouvements politiques jugés hostiles ou subversifs.

Les champs d'application de l'analyse de contenu ont gagné le terrain littéraire vers la fin des années 1940. Les journaux intimes et la correspondance de certaines personnalités ont été soumis à l'investigation de chercheurs qui développaient en même temps l'éventail et la structuration des techniques d'analyse.

On assista dans les années 1950-1960 à une véritable remise en question des fondements et des fins de l'analyse de contenu. On se rendit compte alors de l'utilité de l'analyse de contenu pour des disciplines aussi variées que l'ethnologie, l'histoire, la linguistique, la psychanalyse, la psychiatrie, la psychologie, la sociologie et les sciences politiques.

L'analyse de contenu ne peut échapper au raz de marée cybernétique des années 1960-1970. Elle a dépassé aujourd'hui les stades expérimentaux de son utilisation par ordinateur. Son développement méthodologique bénéficie présentement de l'apport des techniques audio-visuelles. De ce fait, elle devint accessible à de plus en plus de disciplines ; ce qui confirme sa pertinence et son utilité dans le domaine de la recherche.

c. Types d'analyses de contenu

- **Analyse catégorielle** : vue comme la forme classique de l'analyse de contenu, elle est réalisée à partir d'une grille, dite grille d'analyse catégorielle, qui permet de balayer le texte et de repérer les répétitions fréquentielles thématiques. Elle englobe la totalité d'un texte pour le passer au crible du dénombrement et de la classification de thèmes ou d'items significatifs. On effectue d'abord un décompte par fréquence de présence (ou d'absence) d'unités définies. On découpe ensuite le texte en unités puis on classe ces unités en catégories selon des regroupements analogiques. Les catégories permettent la classification de ce que l'on considère être les éléments constitutifs du message.

Précisons que nous avons privilégié ce premier type d'analyse dans notre travail de recherche (pour les questions ouvertes), comme nous allons le voir dans le chapitre consacré à l'analyse des résultats de la recherche. En effet, nous avons transcrit intégralement les réponses à nos questions ouvertes dans un format commun, puis nous les avons lues à plusieurs reprises afin de produire, pour chacune, un court résumé faisant ressortir les points saillants.

Ensuite, nous avons identifié les segments de texte qui présentent en soi une signification spécifique et unique (ce qu'on appelle une unité de sens) et créé des étiquettes pour nommer chacune des catégories à laquelle l'unité de sens est assignée. Au fur et à mesure, nous avons commencé à intégrer d'autres segments de texte dans les catégories déjà étiquetées, en tenant compte évidemment de nos objectifs et de notre question de recherche.

Cette étape de codification a été révisée et raffinée par la suite, afin de regrouper les catégories préliminaires en catégories définitives cohérentes, dont nous avons calculé, par le biais des statistiques descriptives, la fréquence d'apparition dans le discours. Ce qui nous a permis de dresser un portrait des représentations de nos répondants quant au contenu de nos questions.

- **Analyse de l'évaluation** : littéralement traduite de l'américain par l'analyse d'assertion évaluative, elle a pour but de mesurer les attitudes du locuteur à l'égard d'objets au sujet desquels il s'exprime. Elle consiste à repérer les indicateurs d'attitudes attribuables au locuteur derrière l'éparpillement de manifestations verbales.

En première étape, on identifie et on extrait du discours les objets d'attitude. En deuxième étape, on normalise les énoncés retenus et on les reformule de la façon la plus élémentaire possible. La troisième étape fait intervenir une opération de codage en termes de direction et d'intensité. L'analyse de l'évaluation permet de porter un jugement sur les valeurs véhiculées notamment dans le secteur des communications de masse.

- **Analyse de l'énonciation** : aborde la communication en tant que processus. Elle s'intéresse aux structures et aux éléments formels du discours.

La première étape de l'analyse de l'énonciation peut être amorcée par la définition de l'agencement et de la dynamique du discours. L'analyse logique délimite d'abord les propositions les unes des autres (sous forme de phrases « sujets/verbes/compléments »). Vient ensuite l'analyse séquentielle qui détermine le changement et le passage d'une idée, d'un thème, d'un sujet ou d'un style à un autre ; elle permet d'identifier un rythme d'élocution plus global que celui des propositions.

La deuxième étape consiste à scruter et à caractériser le discours sous une perspective stylistique (sobriété, lyrisme, litanies, etc.). La troisième et dernière étape sert à relever les éléments atypiques et les figures de rhétorique ; c'est le moment de consigner les récurrences, les bégaiements, les hésitations, les lapsus, les failles logiques, les alibis, et toutes les figures de style.

- **Analyse propositionnelle du discours** : variante de l'analyse thématique, cette analyse tente d'aller au-delà du découpage de contenu en catégories, à la fois en répertoriant les modèles argumentatifs et en travaillant sur la signification des énoncés. Elle vise à identifier l'univers de référence des acteurs sociaux.

La première étape consiste à repérer des référents-noyaux, c'est-à-dire des thèmes ou des mots (expressions) clés sur lesquels se greffent des propositions tout au long de l'entretien. Ces référents-noyaux sont identifiés comme tels non seulement pour la fréquence de leur occurrence mais aussi pour le poids significatif de leur utilisation.

La seconde étape consiste à découper le texte en propositions qui gravitent autour de ces référents-noyaux. Cette phase de l'analyse comprend un procédé de réécriture simplifiée de segments de texte, ce qui implique une réduction du nombre de ces propositions par diminutions justifiées en fonction d'une part, des référents-noyaux circonscrits et d'autre part, des objectifs de l'étude. La traduction simplifiée des propositions fait émerger la structure des modèles argumentatifs.

Il s'ensuit une opération de codage qui permet d'aboutir à la mise à jour de l'organisation sous-jacente de la production verbale, afin de repérer les stratégies psychologiques de l'oeuvre.

- **Analyse de l'expression :** les diverses techniques de cette forme d'analyse de contenu supposent qu'il existe une correspondance entre le type de discours et les caractéristiques du locuteur ou de son environnement. Ces techniques sont appliquées entre autres dans la recherche de l'authenticité des documents, en psychologie clinique et en déchiffrement des discours politiques.

Les analyses de l'expression se réalisent grâce au travail des indicateurs lexicaux et des indicateurs phrastiques. Ces indicateurs sont d'ordre formel et ils permettent d'atteindre des niveaux d'inférences variés. Les premiers mesurent quantitativement, à la manière d'équations algébriques, la variété (ou la pauvreté) du vocabulaire du discours ; les seconds mesurent des paramètres significatifs de la phrase (longueur, structure, ouverture et fermeture). La lexicométrie compte parmi les types d'analyses de l'expression.

- **Analyse des relations :** l'analyse des relations entre les éléments du discours vient enrichir l'éventail des techniques qui ne tiennent compte que de leur fréquence d'apparition. Il y a d'une part l'analyse des co-occurrences, aussi appelée analyse de contingence, qui met en relief l'apparition de deux ou de plusieurs éléments dans un même segment de discours (indice de co-fréquence, indice de proximité, indice d'éloignement).

Cette forme d'analyse peut aussi permettre d'interpréter l'absence « anormale » de certains éléments attendus : l'analyse de co-occurrences semble utile pour mettre à jour des structures de personnalités, des préoccupations latentes individuelles ou collectives, des stéréotypes, des représentations sociales et des idéologies.

Les étapes de l'analyse des co-occurrences comprennent le choix des unités d'enregistrement, le choix des unités de contexte et le découpage du texte en fragments, le codage (des éléments et des fragments), le calcul (matrice de contingence) et finalement la représentation de l'interprétation (association ou dissociation).

L'analyse des relations comprend d'autre part l'analyse structurale. Cette dernière présuppose que la structure du message est une réalité (cachée) à laquelle répondent des règles d'articulation et des lois relationnelles. Elle utilise en premier lieu les techniques indispensables de décompte, et opère ensuite un découpage de segments fondé sur l'opposition binaire (réduction par couples d'opposition). Elle s'applique à l'analyse du récit littéraire, du discours, du poème tout autant qu'elle est utile en psycho et sociolinguistique. Enfin, elle permet de cerner la cohérence de la structure textuelle.

d. Etapes de l'analyse de contenu

La réalisation de l'analyse de contenu comprend trois grandes étapes : la pré-analyse, l'exploitation proprement dite des documents et la formulation des conclusions.

- **Etape de pré-analyse :** la pré-analyse constitue la période d'élaboration d'un plan d'ensemble des opérations successives qu'il faudra effectuer. Il faut savoir pourquoi on analyse, et l'explicitier pour savoir comment analyser. Elle comprend le choix des documents à analyser ou la détermination du format de « contenant » désiré.

C'est aussi la phase de formulation des hypothèses. On s'assure aussi de l'intelligibilité des textes, de la cohérence du corpus (ensemble des textes), on récapitule les buts de l'étude et ceux de l'analyse de contenu, et on veille à ce que les critères anticipés d'inventaire d'éléments et de catégories soient à la fois pertinents à la nature du discours et aux objectifs de l'étude.

Il importe que le type d'analyse utilisé soit adapté à la nature du matériel analysé et aux besoins de la recherche. On peut utiliser une technique d'analyse unique ou bien en combiner plusieurs, simultanément ou successivement. La technique choisie doit être assez souple pour permettre d'inclure en cours d'analyse des informations qui peuvent surgir de la lecture du contenu, même une fois que la cueillette de données comme telle est terminée.

- **Etape d'exploitation des documents :** L'exploitation des documents se réalise en général à partir de deux types de lecture des documents. L'analyse horizontale, appelée aussi synchronique et transversale, embrasse tout le texte et comprend toutes les opérations de décompte des éléments. L'analyse verticale, désignée aussi comme diachronique, consiste à consigner les impressions subjectives de l'analyste à l'égard des éléments observés.

La première étape de l'exploitation des documents est le tamisage. Cette étape comprend tout le processus descriptif de données : codage, découpage, énumération, catégorisation, comparaison. Le codage est la transformation des données brutes du texte en termes concis et aisément repérables. Le découpage est la fragmentation du texte opérée par l'analyste. Il concerne autant les unités d'enregistrement (unités de signification) que les unités de contexte (dimensions plus larges que les unités d'enregistrement).

L'énumération répond à des règles de comptage appliquées à différentes caractéristiques des éléments recherchés (présence, absence, fréquence, intensité, direction, ordre, co-occurrences, distribution, association, etc.). La catégorisation comprend d'abord l'inventaire des éléments qui doivent être isolés du discours, puis leur classification ou répartition (regroupement) selon des principes déterminés : homogénéité, pertinence, objectivité, fidélité et productivité.

À ces principes s'ajoute parfois l'exclusion mutuelle qui fait cependant l'objet de controverse parmi les auteurs. Compte tenu du contexte de la communication et des caractéristiques du communicateur, un élément peut se retrouver parfois dans plus d'une catégorie. Finalement, la comparaison est une forme de mise en relation de deux ou plusieurs éléments. Elle peut s'effectuer de diverses façons (intergroupes, infra groupes, inter fragments, en référence à un témoin, ou à une norme implicite).

La deuxième étape de l'exploitation des documents comprend d'abord un traitement des résultats puis un processus d'interprétation provisoire. On y retrouve les traitements statistiques (pourcentage, fréquence, etc.), des tableaux, des diagrammes et des figures qui ont pour but de faciliter une première synthèse des données. On en tire alors des résultats qui font l'objet du processus suivant : l'inférence. L'inférence est une forme de déduction logique. Elle est une étape intermédiaire essentielle qui permet de passer d'une manière explicite et contrôlée de la description à l'interprétation finale des données.

- **Etape des conclusions :** le troisième volet de l'analyse de contenu est l'interprétation finale, ou conclusion. C'est le moment de situer les résultats obtenus en rapport avec les résultats recherchés par l'étude. C'est un temps de consolidation et d'application théorique (critique des hypothèses, de la démarche, etc.) en plus d'être un moment de synthèse intra disciplinaire ou interdisciplinaire.

Cette étape permet de relancer les résultats dans trois directions possibles. En premier lieu, elle peut mettre les résultats en relation avec les composantes même de l'analyse proprement dite (contenu, contenant ou méthode). En deuxième lieu, elle peut rendre possible l'insertion de ces résultats à l'intérieur d'un modèle théorique ou pratique qui fait l'objet de la recherche. Finalement, elle peut indiquer des pistes pour une prochaine analyse ou une prochaine recherche (démarche, perspective). L'interprétation génère les implications de la recherche. C'est-à-dire qu'elle situe son utilité au-delà du cas unique dans le champ de la recherche. Elle produit aussi la signification de la recherche, car elle permet de porter un jugement de valeur sur les implications de la recherche au-delà de son propre champ.

3.2. Analyse des réponses aux questions ouvertes via la statistique descriptive

Techniquement, il est plus facile de mesurer et d'analyser des questions fermées que des questions ouvertes. Dans notre cas, nous avons procédé à l'analyse des réponses à nos questions fermées par le biais de la statistique descriptive. Cette dernière, comme le nom l'indique sert à analyser et à décrire des données pour obtenir un rendu final. En effet, nous avons fait de simples calculs mathématiques de la moyenne arithmétique, qui nous ont permis de dégager une réelle tendance (positive ou négative selon le cas), quant aux pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques étudiées. Une fois ce travail réalisé, nous avons illustré nos résultats par des représentations graphiques que nous avons analysées dans un commentaire à part.

Chapitre 6 : Analyse et discussion des résultats de la recherche

Dans ce chapitre, nous allons présenter une analyse détaillée et concise des résultats que nous avons recueillis tout au long de notre enquête. Nous présenterons aussi, sous forme de synthèse, une interprétation de ces différents résultats. Enfin, nous proposerons des recommandations.

Section 1 : Analyse et interprétation des résultats de la recherche

Ce premier point a pour objectif principal de donner un sens aux résultats de nos entretiens réalisés avec les cadres et responsables des entreprises publiques de notre échantillon. Il faut reconnaître que l'une des principales difficultés que nous avons rencontrées dans cette étude réside dans la disponibilité des personnes et leur prédisposition à répondre à des questions de gouvernance, relevant d'un domaine très sensible. Nous avons senti que les questions abordées sont parfois perçues comme relevant du domaine confidentiel de la direction et de l'organe de gouvernance ; ce qui a laissé certaines d'entre elles sans réponses.

Ces difficultés rencontrées au niveau de la réalisation des entretiens, à elles seules, en disent long sur le niveau des connaissances, le degré de transparence et les pratiques de gouvernance dans les entreprises publiques marocaines. En effet, il ne nous a pas été possible d'avoir les réponses à l'ensemble des questions de notre guide d'entretien. Cependant, l'exploitation de ce dernier sur la base des réponses obtenues, semble être très instructive avec des tendances clairement perceptibles au niveau des principaux domaines de la gouvernance.

1.1. Degré de connaissance et de compréhension du concept de gouvernance

La phase de réponse dans la réalisation de nos entretiens semi-directifs a commencé par deux questions introductives, visant à évaluer la perception et le niveau de compréhension du concept de gouvernance par les personnes interviewées. Nous avons accueilli les verbatims suivants :

Q1 : Qu'est-ce que pour vous la gouvernance ?

- **R1 :** « *La gouvernance désigne l'action et la manière de diriger, de gérer et de gouverner au sein d'une organisation ou institution, tout en mettant en œuvre les moyens, les outils et les dispositifs nécessaires (normes, règles, contrats...), afin de veiller à la bonne transparence des pratiques et informations financières* ».
- **R2 :** « *La gouvernance c'est la clé vers l'équité sociale* ».

- **R3** : « *Professionnalisation, Efficacité et Responsabilité* ».
- **R4** : « *La gouvernance d'une entreprise pour moi est l'ensemble des processus qui définissent la manière avec laquelle une entreprise est gérée* ».
- **R5** : « *Gestion de toutes les ressources (humaines, matérielles, etc.) suivant une stratégie et des principes préétablis* ».
- **R6** : « *C'est la manière de gouverner et de gérer les ressources suivant une stratégie* ».
- **R7** : « *C'est des pratiques, avec le superlatif « bonnes » dans le processus de prise de décision, qui répondent aux trois critères : efficacité / efficacité / Economie. L'objectif de la gouvernance dans les entreprises publiques est la préservation des deniers publics. Toute prise de décision doit aller dans ce sens* ».

Q2 : Quels sont, selon vous, les impacts d'une gouvernance équilibrée sur les entreprises publiques ?

- **R1** : « *Une bonne gouvernance ou bien une gouvernance équilibrée aura certainement beaucoup d'impacts sur les entreprises publiques notamment :*
 - ✓ *Un traitement équitable de tous les actionnaires de l'entreprise ;*
 - ✓ *Une transparence et une divulgation de l'information financière ;*
 - ✓ *Un climat de confiance entre les actionnaires et les dirigeants de l'entreprise ;*
 - ✓ *Une contribution au développement du tissu économique du pays ;*
 - ✓ *Un encouragement des investissements nationaux et étrangers* ».
- **R2** : « *Assure la durabilité et la pérennité de la société, améliore le climat social et renforce la confiance entre les différentes parties prenantes* ».
- **R3** : « *La réussite de ses plans stratégiques et l'accroissement de la performance globale* ».
- **R4** : « *Une gouvernance équilibrée a certainement un impact positif sur l'entreprise. Les différentes parties prenantes sont interconnectées entre elles à travers des processus clairs* ».
- **R5** : « *Bonne performance et meilleur rendement* ».
- **R6** : « *Efficience et efficacité* ».
- **R7** : « *Gouvernance équilibrée égale 'Paix sociale'* ».

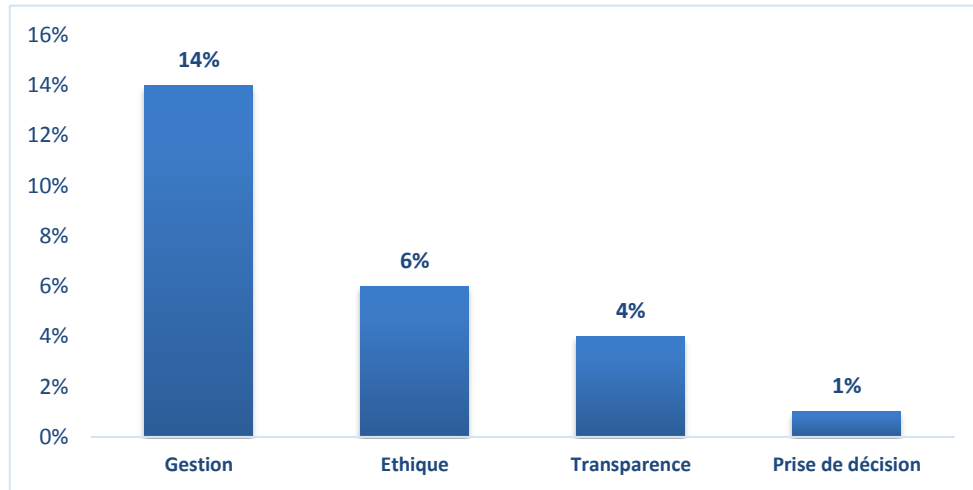
Notre analyse des réponses à ces deux questions a porté sur les éléments constitutifs des discours recueillis, afin de mettre en exergue les représentations de nos interlocuteurs. En effet, comme nous l'avons déjà expliqué précédemment, nous avons opté dans l'analyse de nos résultats pour la forme la plus courante de l'analyse de contenu, qui est l'analyse catégorielle. Par conséquent, nous avons calculé et comparé les fréquences d'apparition de certains thèmes (unités de sens) regroupés en catégories significatives. L'hypothèse, bien sûr, est que plus un thème est cité, plus il est important pour l'enquêté. Cette analyse a permis d'établir les grilles d'analyse suivantes :

Catégorie	Thème (Unité de sens)	Nombre de fragments émis							Somme des fragments émis	Nombre de sujets ayant évoqué le thème	Espace Occupé	Fréquence d'apparition
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7				
Gestion	Gestion	1			1	1	1		4	4	0,64	27%
	Efficacité			1			1	1	3	3	0,36	15%
	Efficienne						1	1	2	2	0,16	7%
	Performance			1		1			2	2	0,16	7%
	Economie							1	1	1	0,04	2%
	Stratégie					1	1		2	2	0,16	7%
Ethique	Equité sociale	1	2					1	4	3	0,48	20%
	Responsabilité			1					1	1	0,04	2%
	Deniers publics							1	1	1	0,04	2%
Transparence	Transparence	2							2	1	0,08	3%
	Confiance	1	1						2	2	0,16	7%
Prise de décision	Prise de décision							1	1	1	0,04	2%
Total									25	23	2	-

Catégorie	Nombre de fragments émis							Somme de fragments émis	Nombre de sujets ayant évoqué la catégorie	Espace Occupé	Fréquence d'apparition
	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7				
Gestion	1	0	2	1	3	4	3	14	7	3,92	14%
Ethique	1	2	1	0	0	0	2	6	7	1,68	6%
Transparence	3	1	0	0	0	0	0	4	7	1,12	4%
Prise de décision	0	0	0	0	0	0	1	1	7	0,28	1%
Total								25	28	7	-

**Tableaux 17 et 18 : Grilles d'analyse catégorielle des réponses à nos questions
sur la compréhension de la gouvernance**

Ainsi, la fréquence d'apparition des principales catégories retenues lors de notre analyse, à savoir « Gestion », « Ethique », « Transparence » et « Prise de décision », est résumée dans le graphe suivant :



Graphe 11 : Fréquence d'apparition des catégories retenues dans l'analyse des réponses à nos questions sur la compréhension de la gouvernance

A partir des deux grilles et du graphe ci-dessus, nous constatons que nos répondants évoquent dans leurs réponses aux deux questions précitées, des thèmes beaucoup plus liés à la catégorie « Gestion », qui reste l'élément le plus fréquent dans leurs formulations, avec 14 occurrences. Il en découle que cette catégorie ait une signification plus importante pour nos interviewés. D'ailleurs, le mot « gestion » a été, lui-même, le plus évoqué dans sa catégorie avec le taux d'apparition le plus élevé (27%). Ces quelques extraits, où les répondants l'utilisent directement, en témoignent :

- **R1** : « La gouvernance désigne l'action et la manière de [...], de **gérer** [...] ».
- **R4** : « La gouvernance [...], la manière avec laquelle une entreprise est **gérée** ».
- **R5** : « La gouvernance est la **gestion** de toutes les ressources [...] ».
- **R6** : « La gouvernance est la manière de gouverner et de **gérer** [...] ».

De plus, 2 répondants sur 7 (ce qui représente quand même presque le tiers des répondants) parlent de « bonne gouvernance », en opposition implicite à la « mauvaise » gouvernance :

- **R7** : « La gouvernance c'est des pratiques avec le superlatif '**bonnes**' [...] ».
- **R1** : « Une **bonne** gouvernance ou bien une gouvernance équilibrée aura certainement [...] ».

Les thèmes se rapportant à « l’Ethique » et à la « Transparence » viennent ensuite avec des taux respectifs d’apparition dans les réponses à nos deux questions, de 6% et 4% (qui restent très faibles par rapport aux taux d’apparition des thèmes relatifs à la catégorie « Gestion »).

Nous remarquons par la même l’occasion, que cette catégorie comporte à elle seule une liste de six thèmes (Gestion, Efficacité, Efficience, Performance, Economie et Stratégie). Ce chiffre représente, en effet, le total des thèmes des trois catégories restantes, à savoir « Ethique », « Transparence » et « Prise de décision ». Ce qui prouve, encore une fois, le poids de la gestion dans la définition que donnent nos répondants au concept de gouvernance.

Enfin, l’idée de « prise de décision » a été évoquée une seule fois dans la dernière réponse où il a été confirmé que la gouvernance représente « *les pratiques, avec le superlatif ‘bonnes’, dans le processus de **prise de décision**, qui répondent aux trois critères d’efficience, d’efficacité et d’économie [...].* ». Toutefois, nous remarquons que la prise de décision a été de nouveau liée à la gestion, plutôt qu’à la gouvernance.

Concernant l’impact d’une gouvernance équilibrée sur les entreprises publiques, les opinions des répondants peuvent être résumées dans le fait que la « bonne » gouvernance (pour reprendre leurs termes) assure une meilleure performance des entreprises publiques, une transparence, un traitement équitable et un climat de confiance qui va forcément conduire à l’équité et à la paix sociales.

Pour synthétiser ...

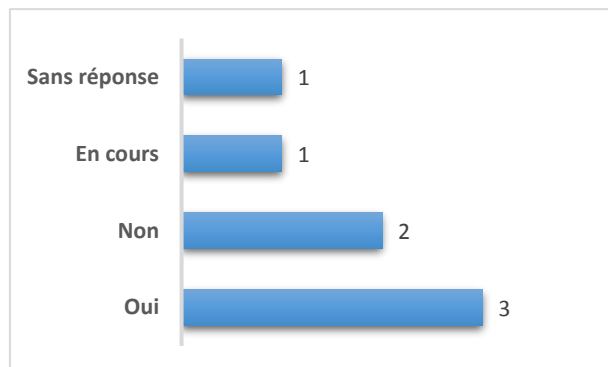
La majorité des cadres et dirigeants avec lesquels nous avons eu des entretiens, semble méconnaître le contenu de ce concept et son étendue. Les réponses recueillies confirment sans équivoque cette affirmation.

En effet, à la question qui demandait de donner une définition à la gouvernance, les réponses étaient loin d’être unanimes et liaient vaguement le concept à la gestion. Aussi, nous avons entendu parler de « bonne » gouvernance, ce qui signifie là aussi, que la distinction entre « bonne gouvernance » et « bonnes pratiques de la gouvernance » n’est pas bien claire dans l’esprit des répondants.

Enfin, la plupart des interviewés n’ont pas développé leurs réponses concernant l’impact d’une gouvernance équilibrée sur les entreprises publiques, certainement faute d’une connaissance suffisante du concept en question.

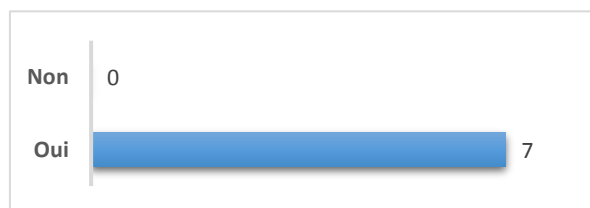
1.2. Relation Entreprise publique - Etat

Q3 : Disposez-vous d'un contrat pluriannuel avec l'Etat ?



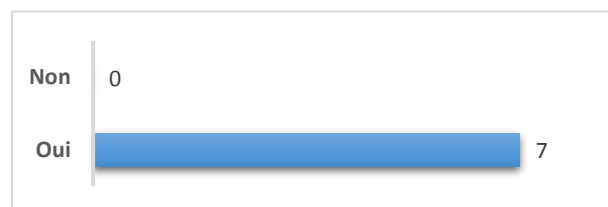
Graphe 12 : Nombre d'EP de notre échantillon disposant d'un contrat pluriannuel avec l'Etat

Q4 : Disposez-vous d'une stratégie à moyen et à long terme ?



Graphe 13 : Nombre d'EP de notre échantillon disposant d'une stratégie à moyen et à long terme

Q5 : Disposez-vous des instruments de gestion prévus par la loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques ?



Graphe 14 : Nombre d'EP de notre échantillon disposant des instruments de gestion prévus par la loi 69-00

Seules 3 entreprises sur 7 (43%) disposent d'un contrat pluriannuel avec l'Etat. Ce dernier, selon l'un des répondants, « [...] assure la déclinaison des orientations gouvernementales dans le secteur, arrête les engagements réciproques des deux parties et fixe les objectifs à atteindre. ».

Une entreprise confirme qu'elle est en cours de conclusion d'un contrat pluriannuel avec l'Etat, alors que deux autres déclarent ne pas être engagées dans ce processus de contractualisation.

Enfin, un répondant s'est abstenu de répondre.

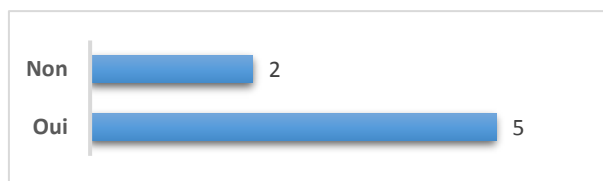
Tous les répondants confirment que leurs entreprises disposent d'une stratégie à moyen et à long terme.

L'un des répondants précise que l'entreprise dans laquelle il opère, « dispose d'une stratégie à moyen et à long terme, bien définie avec des objectifs clairs et les moyens humains, techniques et financiers pour sa mise en œuvre. ».

Tous les répondants confirment que leurs entreprises disposent de ces instruments qui sont : un statut du personnel, un organigramme, un manuel de procédures, un règlement des marchés et un rapport de gestion.

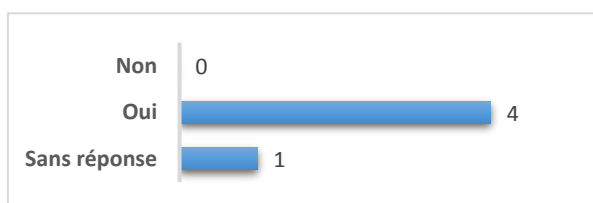
Un répondant affirme que l'établissement de certains de ces instruments se fait, au niveau de l'entreprise publique qu'il représente, en présence d'un contrôleur de l'Etat.

Q6 : Votre entreprise contribue-t-elle au Budget Général de l'Etat ?



Graphe 15 : Nombre d'EP de notre échantillon contribuant au Budget Général de l'Etat

Q7 : Si oui, disposez-vous d'une politique de dividende pluriannuelle ?



Graphe 16 : Nombre d'EP de notre échantillon disposant d'une politique de dividende pluriannuelle

Selon les réponses recueillies, 5 entreprises publiques sur 7 (71%) contribuent au Budget Général de l'Etat. Aucun répondant n'a précisé, cependant, à quelle hauteur cette contribution a lieu. Néanmoins, nous avons appris qu'il s'agit essentiellement de dividendes, redevances ou produits de monopole.

Il y a lieu de préciser que l'année 2019 est appelée à connaître la relance du processus de privatisation avec la réalisation de cessions de certaines participations de l'Etat au secteur privé.

Sur ces cinq entreprises, lorsqu'on a demandé à nos interviewés si elles disposent alors d'une politique de dividende pluriannuelle, un répondant s'est abstenu de nous donner l'information, alors que les autres (au nombre de 4) ont fourni des réponses affirmatives.

Pour synthétiser ...

Selon ce qui précède, la contractualisation des relations entre l'Etat et les entreprises publiques demeure un instrument de pilotage stratégique à renforcer, car peu utilisé. En effet, selon les répondants appartenant aux entreprises publiques qui disposent d'un contrat pluriannuel avec l'Etat, ces derniers s'inscrivent dans le cadre des grandes orientations stratégiques de long terme, tels que les plans quinquennaux.

Cependant, ces contrats n'ont pas de caractère contraignant et ne sont pas assortis de sanctions au cas où les engagements contractuels ne sont pas respectés. De plus, ils ne sont pas également rendus publics, ce qui réduirait les contraintes qui pèsent sur les dirigeants pour être plus responsables et mieux rendre compte à l'autorité législative et aux différentes parties prenantes.

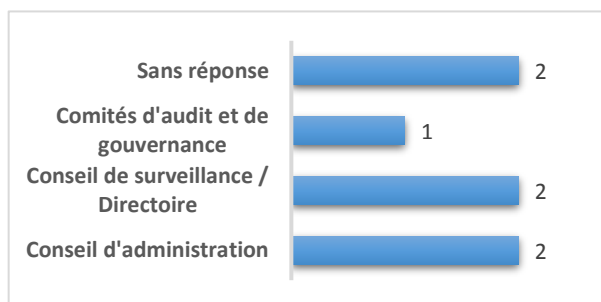
Néanmoins, l'un des répondants a précisé que les accords conclus avec les partenaires incitent les entreprises publiques à atteindre les objectifs assignés et constituent un moteur qui leur impose un rythme soutenu de réalisations ; bien que le temps de négociation de certains contrats-programmes soit long (pouvant durer plusieurs mois, voire plusieurs années), sans certitude d'aboutir au final à un véritable accord.

Un autre point soulevé par le même répondant et confirmé par le rapport de la Cour des comptes sur le secteur des EEP au Maroc, est celui de l'implication insuffisante des Ministères de tutelle qui laissent les entreprises publiques « livrées à elles-mêmes ». Ces Ministères paraissent moins impliqués dans le processus de négociation des contrats-programmes, même s'ils doivent en principe être en première ligne, du fait qu'ils soient responsables de la conception des stratégies sectorielles et du suivi de leur mise en œuvre. En pratique, la tutelle paraît fonctionner plutôt en réaction qu'en anticipation.

Concernant la rentabilité des entreprises publiques par rapport au Budget Général de l'Etat, dans l'ensemble il paraît que la condition de définition d'une politique de distribution de dividendes est plus ou moins respectée dans la pratique. Néanmoins, nous n'avons pas pu avoir une idée claire, à l'issue de nos entretiens, sur le fait que cette politique assure ou non une juste rémunération de l'Etat actionnaire et sauvegarde les équilibres des entreprises publiques en question, ainsi que les besoins de financement de leur développement.

1.3. Rôle, devoirs et responsabilité de l'organe de gouvernance

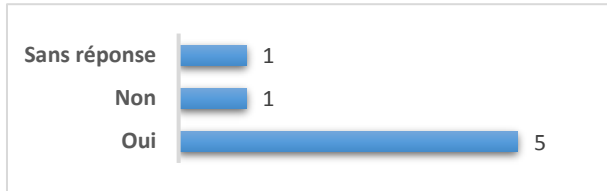
Q8 : Quel est l'organe de gouvernance au sein de votre entreprise ?



Graphe 17 : Définition de l'organe de gouvernance dans les EP de notre échantillon

Dans deux entreprises, l'organe de gouvernance est le conseil d'administration. Dans deux autres, c'est le conseil de surveillance ou le directoire suivant les responsabilités de chacun de ses deux organes. Cette différence s'explique par la structure de l'entreprise (moniste ou duale). Une réponse a montré que l'interviewé confond l'organe de gouvernance et ses comités spécialisés (entre autres les comités d'audit et de gouvernance). Enfin, les deux autres répondants n'ont fourni aucun élément de réponse.

Q9 : Existe-t-il des niveaux intermédiaires de prise de décision entre la direction et l'organe de gouvernance au sein de votre entreprise ?



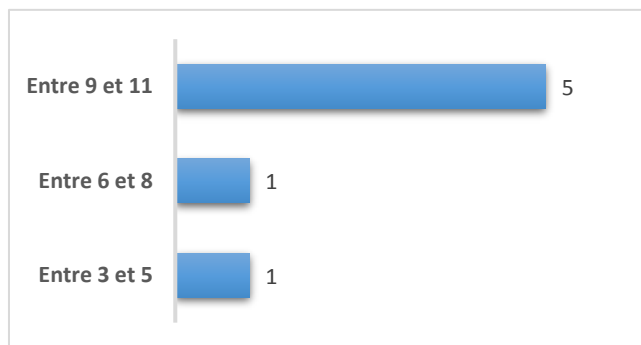
Graphe 18 : Niveaux intermédiaires de prise de décision dans les EP de notre échantillon

Cinq entreprises publiques disposent d'un niveau intermédiaire de prise de décision entre la direction et l'organe de gouvernance.

Une entreprise, par contre, n'en dispose pas.

Un répondant déclare ne pas avoir cette information.

Q10 : Quel est le nombre d'administrateurs au sein de votre organe de gouvernance ?

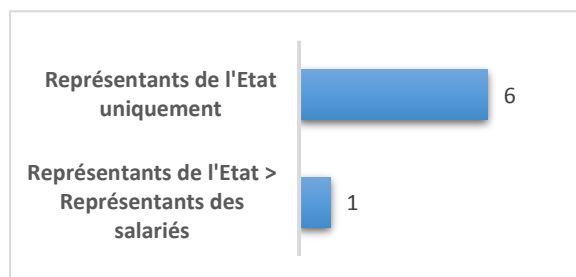


Graphe 19 : Nombre d'administrateurs dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon

Les sept entreprises constituant notre échantillon disposent d'un CA fonctionnel comprenant un nombre de membres conforme à la loi. En effet, ce nombre varie entre 3 et 11. Néanmoins, il tend dans la plupart des cas vers l'intervalle [9 – 11] : trois entreprises déclarent avoir 10 administrateurs au sein de leur organe de gouvernance et deux autres avancent respectivement les chiffres 11 et 9.

Concernant l'indépendance de ces membres, nous avons eu deux réponses uniquement sur ce point. Ces dernières confirment que les administrateurs des organes de gouvernance des entreprises concernées, ne sont pas indépendants. Il y a lieu de signaler que, selon nos interviewés, les hommes forment le groupe dominant au sein des organes de gouvernance de leurs entreprises.

Q11 : Quel est le poids des représentants de l'Etat et du personnel dans l'organe de gouvernance de votre entreprise ?



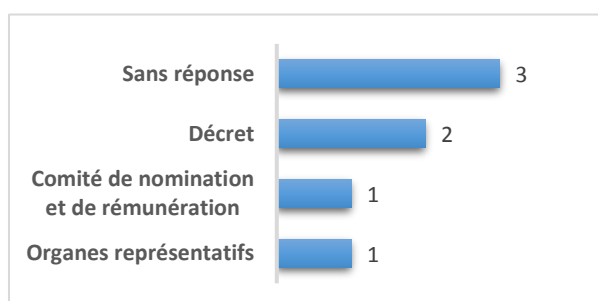
Graphe 20 : Poids des représentants de l'Etat et du personnel dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon

L'étude révèle que six entreprises sur sept n'ont pas dans leur organe de gouvernance un représentant élu du personnel.

Ainsi, sur la base des réponses recueillies, le personnel est représenté au conseil dans 14% des entreprises et ne l'est pas dans 86%.

Interrogés sur les causes, les répondants ont estimé que la présence des représentants du personnel au conseil est souhaitable, mais crée des problèmes de confidentialité qui amèneront à « *ne plus tout dire et à se mettre d'accord avant les réunions.* ».

Q12 : Comment procédez-vous à la nomination des administrateurs au sein de votre organe de gouvernance ?

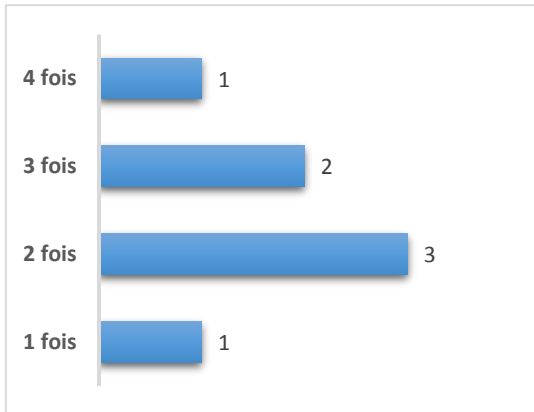


Graphe 21 : Nomination des administrateurs dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon

D'après les quatre répondants qui nous ont fourni les éléments de réponse à cette question, il n'existe pas de règles régissant la nomination des administrateurs et encore moins, les administrateurs indépendants.

Ce qui aboutit à la multiplicité de leurs statuts ainsi que des procédures de leur nomination.

**Q13 : Combien de réunions ont-ils tenu
durant les trois derniers exercices ?**



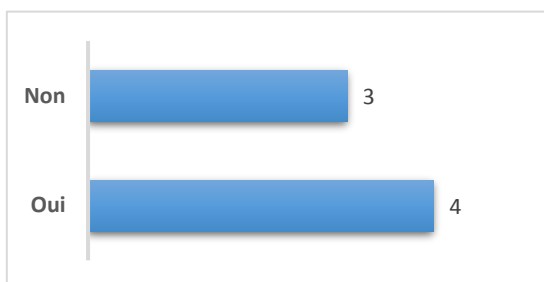
**Graphe 22 : Nombre de réunions tenues
durant les trois derniers exercices
par l'organe de gouvernance
des EP de notre échantillon**

Les règles du bon fonctionnement de l'organe de gouvernance prévoient que ce dernier se réunit au moins deux fois par an en session ordinaire, dont une fois pour le vote du budget et une autre pour arrêter les états financiers annuels et examiner la marche de l'EP. L'exploitation des données issues de nos entretiens indique que de ce point de vue, le fonctionnement de cet organe semble être normal et régulier.

En effet, 5 entreprises ont convoqué en session ordinaire au moins deux réunions de leur organe de gouvernance. Néanmoins, deux cas ont été relevés correspondant à une entreprise qui a une moyenne annuelle inférieure à 2 (1 réunion/an) et à une autre qui a réuni son organe de gouvernance au moins 4 fois/an.

Ces deux cas s'expliqueraient, selon les répondants, par l'ampleur des problèmes de gouvernance qu'ont connus ces entreprises pendant la période d'étude.

**Q14 : L'organe de gouvernance favorise-t-il
la formation continue des administrateurs ?**

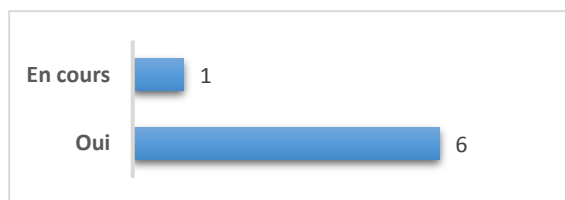


**Graphe 23 : Formation continue
des administrateurs l'organe de gouvernance
des EP de notre échantillon**

Presque la moitié des entreprises de notre échantillon (43%) n'adopte pas une politique de formation continue pour les administrateurs des organes de gouvernance. Par contre, quatre entreprises font profiter leurs administrateurs de la formation continue.

Selon l'un des répondants, cette formation continue se fait « *à travers une politique de formation et permet aux administrateurs de tenir à jour leurs connaissances sur les devoirs et responsabilités qui leurs incombent en tant qu'administrateurs, ainsi que sur les meilleures pratiques en matière de gouvernance.* ».

Q15 : L'organe de gouvernance est-il doté d'un règlement intérieur et d'une charte des administrateurs ?

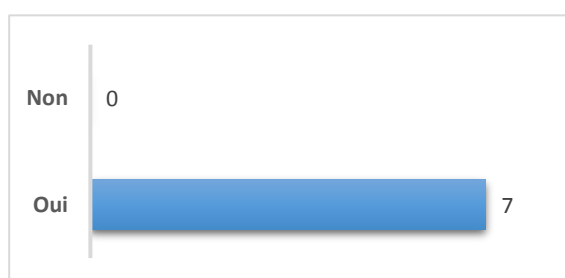


Graphe 24 : Règlement intérieur et charte des administrateurs dans l'organe de gouvernance des EP de notre échantillon

Six entreprises sur sept disposent d'un règlement intérieur et d'une charte du membre de l'organe de gouvernance, éléments clés dans la formalisation et la mise en œuvre de la gouvernance d'entreprise.

Une entreprise est en cours de leur mise en place.

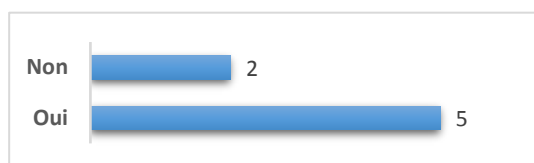
Q16 : Disposez-vous de comités spécialisés ?



Graphe 25 : Comités spécialisés au sein des EP de notre échantillon

Toutes les entreprises, objets de notre échantillon, disposent de comités spécialisés qui diffèrent d'une entreprise à l'autre, selon ses spécificités. L'un des répondants précise qu'il existe quatre comités au sein de l'entreprise publique qu'il représente, à savoir les comités de stratégie, de nomination, d'audit et de gouvernance. Selon lui, « *ils sont chargés de préparer et d'éclairer le conseil sur les missions dont il est investi.* ». Un autre répondant évoque d'autres types de comités qu'il a qualifié de « *thématiques* », comme celui de l'investissement, de la qualité, de l'environnement, de suivi des contrats-programmes, de suivi des activités, du système d'information, etc.

Q17 : Existe-t-il une structure dédiée au contrôle interne au sein de votre entreprise ?

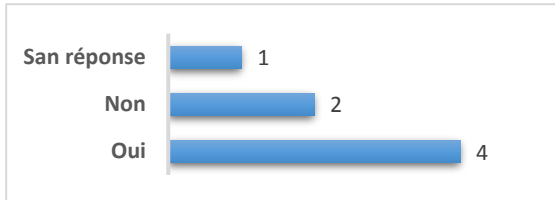


Graphe 26 : Contrôle interne au sein des EP de notre échantillon

Sur sept entreprises étudiées, cinq disposent d'une structure dédiée au contrôle interne.

Rappelons qu'une gouvernance équilibrée suppose l'existence au sein des entreprises publiques, d'une structure de contrôle interne, chargée entre autres, de s'assurer de la réalisation des objectifs fixés.

Q18 : Avez-vous instauré un système d'évaluation de l'organe de gouvernance et des administrateurs ?



Quatre entreprises déclarent avoir un système d'évaluation de l'organe de gouvernance et des administrateurs.

Deux entreprises, par contre, ne mettent pas en place ce système. Enfin, une entreprise n'a fourni aucune réponse à cette question.

Graphe 27 : Système d'évaluation de l'organe de gouvernance et des administrateurs des EP de notre échantillon

Pour synthétiser ...

Les organes de gouvernance semblent être mieux connus que la gouvernance elle-même.

L'existence de niveaux intermédiaires de prise de décision entre la Direction et l'organe de gouvernance constitue un principe fondamental de la gouvernance d'entreprise, qui vise à éviter qu'une seule personne détienne tous les pouvoirs entre ses mains. La majorité des entreprises étudiées (71%) déclarent avoir un niveau intermédiaire de prise de décision entre la Direction et l'organe de gouvernance. Cette proportion indique l'application correcte de ce principe.

Les entreprises publiques sondées comptent en moyenne un nombre de personnes autour de la table de leur organe de gouvernance, qui peut être considéré comme normal au regard des meilleures pratiques de gouvernance. Cette composition souffre, néanmoins, d'une représentation totale et unique de l'Etat. L'organe de gouvernance ne comprend généralement pas de représentants du personnel.

De plus, les organes de gouvernance souffrent de l'absence de membres « indépendants ». Rappelons que la présence d'administrateurs indépendants au sein de l'organe de gouvernance permet de porter un regard objectif et de garantir une certaine indépendance de jugement vis-à-vis des dirigeants. Les critères pris en considération lors de la sélection de nouveaux administrateurs publics sont avant tout déterminés par des contraintes légales.

Les contraintes imposées par les textes deviennent ainsi un critère déterminant dans la sélection des administrateurs, et surpasse de loin des critères plus classiques tels que la compétence et l'expérience.

Cette composition peut toutefois avoir ses limites quant à la valeur ajoutée que l'organe de gouvernance est en mesure d'apporter à l'entreprise publique et à la dynamique au sein même du conseil. Un second critère qui n'est malheureusement pas pris en considération dans le choix de nouveaux administrateurs, est celui du genre. Les membres féminins sont, en effet, encore largement sous-représentés.

Le nombre de conseils tenus se situe pour la plupart des sociétés entre 2 et 3 réunions par an. Un chiffre qui reste normal par rapport aux règles de bon fonctionnement de l'organe de gouvernance, mais dont la régularité n'est pas généralisée : ce n'est pas toutes les entreprises publiques qui respectent l'exigence de la tenue d'au moins deux réunions.

Presque toutes les entreprises étudiées adoptent un règlement intérieur et une charte des administrateurs, qui regroupent l'ensemble des droits et obligations s'attachant à la fonction d'administrateur et fixant les missions et les règles de fonctionnement de l'organe de gouvernance. Une sorte de contribution à la garantie de la qualité du travail des membres dudit organe.

Cependant, le contrôle de vraisemblance fait à la question se rapportant à la formation continue montre plutôt une insouciance quant à cette qualité de travail, puisque seule la moitié des entreprises font bénéficier leurs administrateurs de la formation continue.

Toutes les entreprises publiques sondées déclarent avoir constitué des comités spécialisés au sein de leurs organes de gouvernance. Il s'agit principalement de comités d'audit, de comités de rémunération ou de nomination et de comités stratégiques. Selon les répondants, d'autres comités moins courants ont parfois été créés.

Enfin, s'agissant de l'évaluation de l'organe de gouvernance et des administrateurs ; dans l'ensemble, les entreprises ne disposent pas vraiment d'un système d'évaluation clair, bien défini et efficace.

1.4. Droits des actionnaires

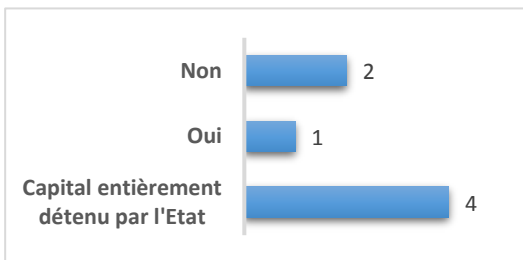
Q19 : Les actionnaires minoritaires peuvent-ils participer aux opérations d'augmentation ou de diminution du capital ?

Q20 : Les actionnaires minoritaires participent-ils à l'élection et à la révocation des administrateurs ?

Q21 : Les actionnaires minoritaires sont-ils informés de la date exacte de versement de leurs dividendes au moment de son approbation par l'assemblée générale ?

Q22 : Les actionnaires minoritaires sont-ils consultés sur la politique de distribution des dividendes ?

Q23 : Votre entreprise prévoit-elle dans ses statuts un droit de participation des actionnaires aux assemblées générales non limitatif par rapport au nombre de leurs actions ?



Graphe 28 : Droits des actionnaires au sein des EP de notre échantillon

Malheureusement, sur les sept entreprises publiques qui ont accepté de participer à notre étude, quatre entreprises ont un capital entièrement détenu par l'Etat. Par conséquent, seuls trois entreprises de notre échantillon sont concernées par ce point relatif aux droits des actionnaires. Sur ces trois entreprises concernées, les répondants ont confirmé que deux d'entre elles :

- Ne font pas participer leurs actionnaires minoritaires aux opérations d'augmentation et de diminution du capital.
- Ne font pas participer leurs actionnaires minoritaires à l'élection et à la révocation des administrateurs de leurs organes de gouvernance.
- N'informent pas leurs actionnaires minoritaires de la date exacte de versement de leurs dividendes.
- Ne consultent pas leurs actionnaires minoritaires sur la politique de distribution des dividendes.
- Ne prévoient pas dans leurs statuts un droit de participation des actionnaires aux assemblées générales non limitatif par rapport au nombre de leurs actions.

A cet effet, une seule entreprise finalement, répond positivement à nos cinq questions.

Pour synthétiser ...

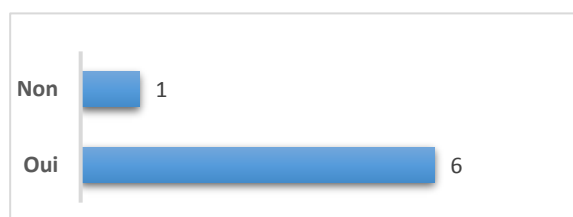
Nous avons abordé dans nos entretiens les aspects relatifs au respect des droits des actionnaires à travers quatre points principaux, à savoir : les droits fondamentaux des actionnaires, le droit de participer aux décisions concernant les changements majeurs pour l'entreprise, le droit de participer et de voter aux assemblées générales et le droit d'être suffisamment informés.

A travers les résultats de la recherche et les discussions avec les répondants, il s'avère que le système actuel ne protège pas les droits des actionnaires minoritaires. Seuls les grands fonds d'investissement, qui peuvent peser sur la gouvernance et négocier avec la Direction, parviennent à faire respecter leurs intérêts.

Ce qui nous laisse déduire que le respect des droits des actionnaires (minoritaires surtout) n'est pas encore totalement en conformité avec les recommandations en la matière, qui stipulent que l'Etat et les entreprises publiques doivent veiller à ce que tous les actionnaires bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.

1.5. Transparence et diffusion de l'information

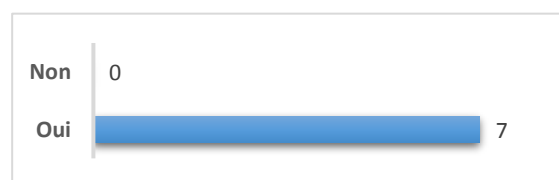
Q24 : Votre entreprise dispose-t-elle d'une charte d'éthique pour le partage des valeurs de transparence ?



Graphe 29 : Charte d'éthique au sein des EP de notre échantillon

Six entreprises de notre échantillon disposent d'une charte d'éthique, contre une seule qui déclare ne pas en avoir. Selon un répondant, « *cette charte, dont on dispose depuis 2013, institue les responsabilités morales au sein de notre entreprise et vis-à-vis de ses parties prenantes. Ainsi, les acteurs concernés sont dans l'obligation d'observer scrupuleusement les règles édictées par ladite charte.* ». Un autre répondant précise que c'est à partir de 2016 que la charte en question a été adoptée par l'entreprise publique dont laquelle il opère.

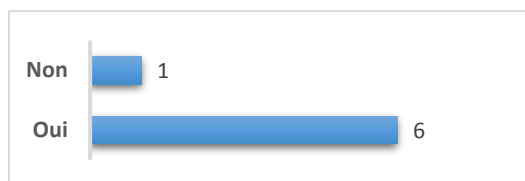
Q25 : Produisez-vous des rapports de gestion ?



Graphe 30 : Production des rapports de gestion au sein des EP de notre échantillon

Les sept entreprises étudiées produisent des rapports de gestion. Les répondants ont confirmé que leurs entreprises produisent, annuellement, des rapports relatifs à l'exercice en cours, qui portent sur les différentes activités et présentent leurs réalisations techniques, financières et managériales. Trois répondants ont ajouté que ces rapports sont accompagnés de notes et de procédures.

Q26 : Avez-vous un système de diffusion régulière de l'information sur vos performances ?



Graphe 31 : Système de diffusion de l'information au sein des EP de notre échantillon

Tous les répondants, à l'exception d'un seul, confirment que leurs entreprises veillent à la diffusion régulière de l'information sur leurs performances et ce, soit annuellement, soit mensuellement par le biais « *d'un magazine mensuel en interne, de lettres d'information ou de Flashs info.* ».

Pour synthétiser ...

Presque toutes les entreprises étudiées disposent d'une charte d'éthique professionnelle leur permettant de définir les valeurs à développer en leur sein et de prévoir les règles de conduite à adopter par l'ensemble de leurs employés en interne et vis-à-vis de leurs parties prenantes externes.

Aussi, les répondants ont confirmé que toutes les entreprises, objets de notre échantillon, publient en fin de chaque exercice, un rapport annuel de gestion sur leurs activités au cours de l'année écoulée. Certains de ces rapports sont rendus publics et publiés au Bulletin Officiel.

De plus, quelques entreprises déclarent publier des documents internes et tenir des conférences de presse pour annoncer leurs résultats annuels et diffuser des informations sur leurs objectifs et stratégie, aussi bien à leur personnel qu'à leurs parties prenantes.

Cependant, après la consultation des quelques rapports d'activité publiés sur les sites internet des entreprises publiques concernées, il s'avère que bien que le Maroc soit déjà engagé en faveur de la transparence de l'action publique, en adhérant à l'initiative de Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO), qui repose sur le renforcement de l'accessibilité des citoyens à l'information, les entreprises publiques continuent à être réticentes en matière de reporting et de divulgation d'informations relatives à leur gestion.

Ceci constituerait inévitablement une entrave importante à tout engagement pour adopter les standards de la transparence les plus élevés.

Il convient de noter que les rapports publiés contiennent généralement un mot de la Direction Générale, une présentation de l'entreprise publique en question (date de création, domaine d'activité et missions), un état d'avancement de la mise en œuvre de la Note d'Orientations Générales fixée par l'entreprise, les activités et des volets relatifs aux ressources humaines, à la coopération internationale, etc. L'information pertinente ne figure nulle part dans les rapports consultés.

Nous entendons par information pertinente, l'information financière, les informations sur la structure du capital, sur la répartition des droits de vote, sur le contrôle interne, sur la gestion des risques, et la publication des comptes annuels consolidés (pour les entreprises publiques détenant des filiales).

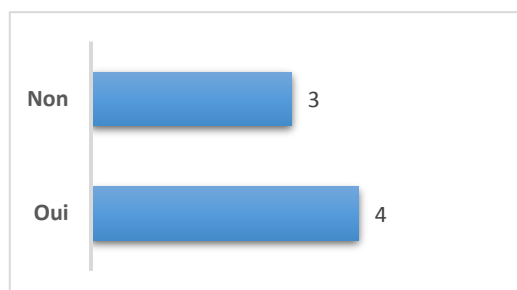
Il y a lieu de noter également que lors des discussions avec les répondants, ces derniers ont confirmé l'absence totale d'informations diffusées sur la qualification, la rémunération et l'indépendance des membres de l'organe de gouvernance et des principaux dirigeants, ainsi que sur les actionnaires ultimes de certaines entreprises publiques étudiées.

Nous pouvons alors dire que les entreprises publiques étudiées accusent toujours un retard en matière de transparence et de diffusion d'information, malgré les efforts fournis par l'Etat en la matière, notamment à travers l'arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances n° 3268-13 du 23 décembre 2013, qui fixe les formes de publication des comptes annuels des entreprises publiques qui ne tiennent pas une comptabilité conforme au Code Général de la Normalisation Comptable et ce, justement pour faciliter la conformité de ces entreprises aux normes en vigueur.

De plus, la quantité et la qualité de l'information financière qu'elles publient, reste largement en-deçà du minimum nécessaire pour assurer un niveau adéquat de transparence et de reddition de comptes. D'ailleurs à la consultation des sites internet de certaines entreprises publiques, il s'avère qu'ils ne sont pas actualisés. D'où, la nécessité d'un changement radical de leurs politiques de vulgarisation.

1.6. Relation Entreprise publique - Parties prenantes

Q27 : Disposez-vous d'un code de conduite des relations avec vos parties prenantes ?

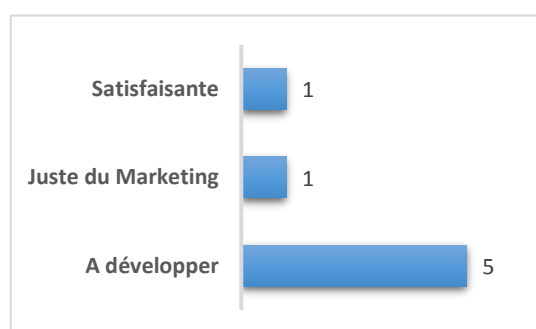


Graphe 32 : Code de conduite des relations avec les parties prenantes au sein des EP de notre échantillon

Quatre entreprises sur sept disposent d'un code de conduite des relations avec leurs parties prenantes. Selon un répondant, l'une de ses entreprises dispose :

- « D'une déclaration du service citoyen (en cours de production).
- D'un code d'éthique et d'un engagement pour la bonne gouvernance, qui doivent être signés individuellement par tout le personnel.
- D'un règlement intérieur qui contient les devoirs et les obligations dans les relations avec les clients, les fournisseurs, les collaborateurs et l'environnement (social, développement durable, santé, hygiène, qualité, RSE) ».

Q28 : Que pensez-vous de votre approche responsabilité sociétale (RSE) ?



Graphe 33 : Approche RSE au sein des EP de notre échantillon

Une seule entreprise estime que son approche RSE est satisfaisante et qu'elle nécessite uniquement un travail sur la mentalité des citoyens pour pouvoir atteindre ses objectifs.

Cinq autres entreprises déclarent que leur approche en la matière reste à développer dans le cadre de projets qui peuvent leur permettre d'obtenir le Label RSE de la CGEM.

Enfin, nous avons été surpris mais heureux de la spontanéité et de la sincérité de l'un des répondants, pour qui l'approche RSE relève uniquement de la publicité et de la stratégie Marketing de l'entreprise publique en question.

Pour synthétiser ...

Au titre de leurs missions d'intérêt général et de la diversité de leurs métiers et modes d'intervention, les entreprises publiques agissent au quotidien au service des citoyens. Acteurs centraux de l'économie du pays, elles suscitent en retour de nombreuses attentes de la part de celles et ceux qui sont concernés par leurs activités ou qui leur portent intérêt. N'oublions pas que dans notre pays, et depuis un certain temps déjà, le rôle des parties prenantes dans la gouvernance des entreprises publiques suscite de nombreux débats.

Les plaintes des usagers quant à la qualité des services et le sentiment que les entreprises publiques sont gérées en faveur d'intérêts catégoriels restreint au dépend du budget et des citoyens, doivent pousser ces entreprises à repenser leurs relations avec leurs parties prenantes, aussi bien internes qu'externes.

Au niveau de notre échantillon, seule la moitié presque des entreprises publiques disposent d'un code de conduite des relations avec les parties prenantes. Un résultat qui reste quand même faible par rapport aux bonnes pratiques de la gouvernance. D'ailleurs, les réponses à la question qui suit le confirment, puisqu'un seul répondant estime que l'approche RSE de l'entreprise concernée est satisfaisante. Toutefois, après discussion avec ce même répondant, il s'avère que la RSE est prise en considération pour lui uniquement de son côté environnement.

Rappelons que certains aspects de la participation des parties prenantes à la gouvernance des entreprises publiques de notre échantillon, comme la communication des informations qui les concernent, la représentation des salariés dans l'organe de gouvernance et le respect des droits des actionnaires, ont déjà été développés en détails dans les points précédents.

1.7. Maîtrise de l'actualité marocaine en matière de gouvernance des entreprises publiques

Pour terminer nos entretiens, nous avons choisi de poser une dernière question pour évaluer le niveau de maîtrise de nos répondants, quant à l'actualité marocaine en matière de gouvernance des entreprises publiques. Cette question a porté sur l'avis des interviewés à propos de la qualité de la gouvernance des entreprises publiques marocaines.

Nous avons alors reçu cinq réponses, un interviewé s'étant abstenu de répondre et l'autre ayant déclaré qu'il n'en a aucune idée. Aussi, ces cinq réponses étaient loin d'être unanimes, mais très proches dans la forme qui reste très vague, générale et souvent vide du contenu.

Les textes, études, rapports et codes relatifs à la gouvernance des entreprises publiques au Maroc n'ont été cités dans aucune réponse. Il semblerait là aussi que l'existence de cet arsenal documentaire, et encore moins son contenu, ne soient pas connus. Les réponses ci-après en témoignent clairement :

Q29 : Pour terminer, pouvez-vous nous dire un dernier mot sur la gouvernance des entreprises publiques au Maroc ?

- **R1** : *« Nous pouvons dire qu'au cours des dernières années, on assiste à des avancées remarquables en matière de la gouvernance des entreprises publiques au Maroc ».*
- **R2** : *« J'espère que la gouvernance trouvera sa place rapidement dans le mode de fonctionnement des entreprises publiques ».*
- **R3** : *« Les établissements et entreprises publics jouent un rôle socio-économique important et pèsent considérablement dans l'économie et les finances publiques du Maroc ».*
- **R4** : *« Aujourd'hui, la majorité des entreprises publiques sont conscientes du rôle important de la pratique d'une bonne gouvernance. Cependant, plusieurs difficultés sont rencontrées, ce qui peut constituer une entrave pour l'application des règles de bonne gouvernance. Parmi ces difficultés, on cite : le frein culturel en transparence ; les informations limitées ; et la réticence à partager l'activité de l'entreprise ».*
- **R5** : *« Je n'ai malheureusement aucune idée ».*
- **R6** : (Sans réponse).
- **R7** : *« Le terrain est encore vierge. Il faut prévoir des indicateurs plus précis de gouvernance et de performance aussi, avec des consensus d'évaluation ».*

Ces réponses confirment en fait, que le cadre législatif et réglementaire des entreprises publiques n'est pas bien connu par les cadres et responsables en matière de gouvernance et qu'il y a un manque manifeste d'expertise en la matière dans les entreprises publiques marocaines.

Section 2 : Conclusions et recommandations

Les différents entretiens que nous avons menés ont été fructueux dans la mesure où les réponses des interviewés ont mis en évidence les insuffisances dont souffrent les entreprises publiques marocaines, en matière d’appréhension de la gouvernance, de sa compréhension et de sa mise en pratique. A cet égard, il serait pertinent d’effectuer une rétrospective des résultats obtenus pour donner une vue globale de l’ensemble des insuffisances relevées lors de cette évaluation et proposer, en conséquent sur la base de ces éléments, quelques réflexions pouvant servir de pistes d’amélioration des pratiques de la gouvernance au sein des entreprises en question.

2.1. Conclusions de la recherche

Pour donner une vue d’ensemble des résultats de notre recherche, nous pouvons dire que malgré les efforts déployés jusqu’à présent et bien que le secteur des entreprises publiques au Maroc ait connu plusieurs réformes, la problématique liée à sa gouvernance demeure d’actualité. Ce secteur se heurte toujours à des difficultés multiples l’empêchant de répondre au mieux aux exigences de ses usagers et de contribuer au développement économique et social du pays.

D’ailleurs cet état de fait, confirmé par notre étude, a déjà été rappelé dans le discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l’ouverture de la nouvelle législature. Un discours dans lequel le souverain avait pointé du doigt les nombreux dysfonctionnements et défaillances des services publics.

Ainsi, nous admettons que le département de l’administration publique (dans son sens le plus large qui englobe aussi bien les entités, les structures et les services rendus dans le contexte de relation de l’Etat et ses prolongements avec les citoyens), est confronté à plusieurs défis dans la recherche de la qualité, de l’efficacité et de l’efficience de son intervention, dont le plus important est celui du renforcement de sa gouvernance.

A ce niveau, nous résumons les résultats de notre recherche, que nous venons d’analyser, dans les conclusions suivantes :

a. Une compréhension et une représentation confuses de la gouvernance

Malgré leur connaissance du concept, les répondants se représentent la gouvernance généralement de manière assez floue. Ils en ont plusieurs définitions, mais utilisent tous le même vocabulaire lié plutôt à la gestion.

Il en découle que le concept de gouvernance, dans son contenu et son étendue, est encore peu familier dans le monde des entreprises publiques au Maroc, bien qu'il soit un mot à la mode, utilisé à toutes les sauces, et que les textes comportent plusieurs dispositions le concernant. D'où, un clivage apparent entre les textes, la compréhension et la pratique.

De plus, une constante dans les verbatims s'exprime très clairement aussi, puisque presque tous les répondants n'avancent aucune information exacte sur l'actualité marocaine et ne citent aucune référence juridique ou réglementaire en la matière. Nous l'avons souligné plus haut, lorsque nous leur avons demandé de nous donner un dernier mot sur la gouvernance des entreprises publiques au Maroc.

Ce qui montre que soit les textes et les concepts de la gouvernance ne sont peut-être pas assez vulgarisés et divulgués auprès des acteurs concernés, soit que ces derniers ne sont pas si engagés à adhérer à cette culture de gouvernance. Un engagement et une motivation qui éveilleront chez eux cette curiosité intellectuelle pour comprendre le concept, développer leurs compétences et changer leurs comportements. Il se peut, en effet, qu'il ne s'agisse pas fondamentalement d'un problème de textes, mais bel et bien de culture et de recevabilité chez les acteurs, qu'il faut développer.

b. Des pratiques de gouvernance qui présentent plusieurs insuffisances

Sur la plan opérationnel, l'état des lieux des pratiques de gouvernance dans les entreprises publiques marocaines a permis de faire ressortir des insuffisances ou des décalages par rapport aux standards internationaux.

Certes, il est admis que l'adoption à la lettre des recommandations de l'OCDE, par exemple, en la matière n'est pas une chose facile dans le contexte marocain et ne garantit pas pour autant l'efficacité souhaitée dans ce domaine. D'ailleurs, le forum de discussion en ligne qui avait été initié par la Banque Mondiale au deuxième trimestre de l'année 2004 sous le thème : « How is Corporate Governance Relevant in low-income countries » a clairement démontré selon la majorité des experts qui ont participé à cette discussion que l'application brutale et sans discernement des principes de l'OCDE n'est pas forcément une bonne chose dans les pays en voie de développement qui n'ont pas une tradition dans le monde des affaires.

Néanmoins, même par rapport aux recommandations du code marocain de bonnes pratiques en la matière, qui prend en considération les spécificités du contexte marocain et de ses contraintes, les entreprises publiques restent en déphasage assez important.

Ainsi, les limites en matière des pratiques de gouvernance au sein des entreprises publiques étudiées se présentent comme suit :

– Des relations entre l'Etat et les entreprises publiques à éclaircir

La gouvernance des entreprises publiques pose un premier casse-tête qui consiste en la multiplicité des rôles de l'Etat. Celui-ci peut être actionnaire à 100%, actionnaire majoritaire ou minoritaire, mais aussi législateur, surveillant, contrôleur, régulateur, garant et client. Bref, un Etat multicéphale qui exerce une multiplicité de rôles, dotés chacun d'une légitimité propre et ce, contrairement à un gestionnaire d'actifs privé, dont l'objectif principal, sinon unique, est la valorisation de son patrimoine. Raison pour laquelle, les bonnes pratiques internationales soulignent l'importance d'identifier et de distinguer strictement la fonction d'actionnaire des autres fonctions de l'Etat.

A travers notre enquête, ce cercle vicieux menant à une inefficacité des entreprises publiques semble s'être installé chez nous. Il ressort que les liens relativement faibles entre les Ministères de tutelle et les entreprises publiques laissent ces dernières livrées à elles-mêmes, les amenant à faire parfois des arbitrages relevant en principe des compétences de leurs autorités de tutelle, avec le risque de faire des choix ayant un impact négatif sur leur propre secteur et sur d'autres secteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique sectorielle. Ce qui fait que la tutelle ne soit pas suffisamment cernée, et qu'elle n'ait pas de mécanismes définis avec précision.

En principe, le pilotage stratégique des entreprises publiques devrait se faire par les Ministères de tutelle, à travers le suivi de la mise en œuvre des objectifs stratégiques, de l'état d'avancement des projets structurants et de la consolidation des réalisations lors de l'établissement des rapports sur la performance des secteurs concernés.

Rappelons que le code de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques évoque cet aspect à travers l'angle de la contractualisation des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques. Il a, à cet effet, préconisé, « *une contractualisation pluriannuelle fondée sur l'implication de tous les acteurs, la fixation d'objectifs clairs, la cohérence des interventions, le suivi dynamique et la reddition des comptes* ».

Or, selon l'une des réponses, par exemple, les contrats-programmes conclus avec certaines entreprises publiques stratégiques nécessitant une restructuration, ont accusé du retard avant leur adoption. Et malgré le fait que ces instruments constituent de véritables feuilles de route pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle, les Ministères de tutelle n'étaient pas en mesure d'insuffler une dynamique dans le sens de l'accélération du processus de contractualisation.

Ceci est d'autant plus vrai que les contrats-programmes nécessitent parfois des arbitrages liés à des décisions et des situations complexes sur des thématiques variées liées aux tarifs, au financement, à la structuration, aux objectifs de performance, etc. Par conséquent, ils restent un instrument de pilotage stratégique à renforcer, puisque peu ou mal utilisé.

Concernant la vision stratégique, il s'avère que chaque entreprise publique adopte sa propre stratégie sans coordination étroite, vision commune, synergie, ni mutualisation des ressources avec les Ministères de tutelle. La preuve est qu'aucun répondant n'a précisé que l'entreprise publique dont il relève s'arrime à la stratégie sectorielle adoptée par son Ministère de tutelle. D'où la nécessité d'uniformiser le pilotage stratégique, pour éviter que les entreprises publiques soient en déphasage par rapport aux stratégies sectorielles desdits Ministères.

Concernant la tutelle financière, malheureusement, le rôle de l'Etat actionnaire n'est pas très visible pour nous, car nous n'avons pas pu recueillir le maximum d'informations sur ce point (vue la réticence des répondants), pour pouvoir développer cette conclusion. Tout ce que nous avons retenu, c'est que ce ne sont pas toutes les entreprises publiques qui formalisent et adoptent une politique de dividendes conforme aux objectifs de l'Etat actionnaire.

– Un fonctionnement des organes de gouvernance à améliorer

Un autre enseignement ressort de notre enquête, celui d'une incontournable nécessité de mettre à niveau les organes de gouvernance au sein des entreprises publiques examinées. Les aspects liés à ces organes qui méritent une amélioration, ont trait notamment aux points suivants :

- En matière de composition, il semble que toutes les entreprises observées ne font pas l'effort de nommer l'un des membres indépendants dans leur organe de gouvernance. Ce qui constitue une donnée préoccupante.
- En matière de diversité de genre, les hommes forment le groupe dominant au sein des organes de gouvernance des entreprises étudiées.

- En matière de représentation au sein de l'organe de gouvernance, les entreprises publiques que nous avons examinées n'encourage pas la participation de leur personnel à cet organe et ce, pour des raisons de confidentialité comme l'a précisé l'un des répondants.
- En matière de désignation, l'organe de gouvernance joue très rarement un rôle dans le processus de sélection et de nomination des administrateurs. Rappelons que la participation du conseil à ce processus est extrêmement importante pour assurer non seulement la présence de compétences et d'expériences complémentaires, mais aussi pour garantir une bonne dynamique de groupe qui permettrait à l'organe de gouvernance de jouer pleinement son rôle.
- En matière de fréquence des réunions, il apparaît que la plupart des entreprises publiques tiennent une moyenne de deux réunions annuelles de leur organe de gouvernance. Une fréquence qui reste tout de même limitée.
- En matière de renforcement des compétences, nous constatons une déficience en matière de formation continue des administrateurs, qui constitue quand même un moyen de mise à jour de leurs connaissances et compétences, leur permettant l'exercice plus facile de leur mandat au sein de l'organe de gouvernance.
- En matière d'évaluation, rares sont les entreprises publiques qui prévoient un processus formel d'évaluation de l'organe de gouvernance dans son ensemble. C'est une pratique qui n'est pas très répandue, alors qu'elle est devenue très usuelle au niveau international, pour renforcer le professionnalisme de l'organe de gouvernance d'une entreprise publique.

En effet, grâce à l'évaluation, les organes de gouvernance peuvent réaliser une introspection sur leur rendement et apporter les ajustements requis. Par conséquent, les administrateurs seront obligés de consacrer suffisamment de temps et d'énergie dans l'exercice de leurs fonctions. L'évaluation permettrait également le réexamen de la taille et de la composition de l'organe de gouvernance et par conséquent, le recensement des compétences nécessaires et des nouveaux profils d'administrateurs requis.

- En matière de contrôle interne, nous avons constaté une insuffisance en la matière au sein des entreprises publiques étudiées. Il y a lieu de rappeler que le cadre de contrôle régissant la relation entre l'Etat-actionnaire et les entreprises publiques (loi 69-00) a fixé comme objectif le passage de ces entreprises d'un contrôle a priori vers un contrôle d'accompagnement. L'objectif derrière étant de les inciter à améliorer leur gouvernance ainsi que la qualité de leur système d'information et de leur contrôle interne.

Or, bien que les entreprises publiques objets de notre échantillon, disposent des instruments de gestion qui leur permettent de migrer d'un contrôle préalable a priori vers un contrôle allégé d'accompagnement, leur contrôle interne demeure faible par rapport à ce qui est recommandé.

Il importe, néanmoins, de souligner que des points positifs ont été constatés, au niveau de la composition des organes de gouvernance en termes de nombre des administrateurs y siégeant, de mise en place de règlements intérieurs et de chartes d'administrateurs, ainsi que de création de comités spécialisés, tel que recommandé par le code de bonnes pratiques de gouvernance.

– Une participation des actionnaires à la vie de l'entreprise à garantir et à faciliter

Concernant les droits des actionnaires, et plus particulièrement des actionnaires minoritaires, il ressort de notre étude que le système actuel adopté par les entreprises publiques étudiées, n'assure pas suffisamment les droits des petits porteurs.

A travers l'analyse des réponses aux questions relatives à la protection des droits des actionnaires minoritaires, comme le droit à l'information, la présence et le vote aux assemblées générales, ou encore la participation aux opérations concernant des changements fondamentaux pour la vie de l'entreprise, nous avons constaté que les intérêts de ce type d'actionnaires, sont globalement délaissés par les organes dirigeants.

Nous souhaitons rappeler que malheureusement, sur les sept entreprises publiques qui ont accepté de participer à notre étude, quatre d'entre elles ont un capital entièrement détenu par l'Etat. Par conséquent, seuls trois entreprises de notre échantillon sont concernées par ce point relatif aux droits des actionnaires. Nous estimons, alors, que nous n'avons pas pu avoir les informations suffisantes pour assez développer cet aspect de la gouvernance.

– Une transparence et une reddition des comptes à renforcer

Généralement, la transparence peut être définie par le fait de mettre à la disposition du public sans réserve, l'information sur la structure, les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. La reddition des comptes, quant à elle, constitue une condition nécessaire pour le contrôle des organismes publics.

La Fondation Canadienne pour la Vérification Intégrée (FCVI) la définit comme étant « *l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée* ». Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une partie qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a assumées. Ainsi, toute reddition de comptes comporte l'attribution des responsabilités, le devoir de déclarer le rendement et la surveillance du rendement par un tiers.

A cet effet, les ressources publiques étant la propriété des citoyens d'un pays, leur utilisation par des personnes désignées doit faire l'objet d'un compte rendu aux citoyens. Ce qui constitue le fondement même de l'idée de reddition des comptes. C'est dire donc que le principe de base de toute gestion, notamment publique, est cette reddition des comptes.

Concernant les entreprises publiques particulièrement, la transparence et la diffusion de l'information sont fondamentales, dans la mesure où elles renforcent leur image et leur crédibilité. La diffusion de l'information est cruciale pour vérifier si l'organe de gouvernance ainsi que les entreprises en question remplissent les objectifs qui leur ont été fixés. L'information doit être accessible et facilement interprétable pour aider les actionnaires et les parties prenantes dans leur processus de décision.

Or, comme nous l'avons précisé plus haut, les entreprises publiques étudiées accusent toujours un retard en matière de transparence et de diffusion d'informations, malgré les efforts fournis par l'Etat en la matière. De plus, la quantité et la qualité de l'information financière qu'elles publient, reste largement en-deçà du minimum nécessaire pour assurer un niveau adéquat de transparence et de reddition de comptes. D'ailleurs à la consultation des sites internet de certaines entreprises publiques, il s'avère qu'ils ne sont pas actualisés et ne contiennent pas l'information précise. D'où, la nécessité d'un changement radical de leurs politiques de communication et de vulgarisation.

Les entreprises publiques doivent aller vers plus de transparence et d'exhaustivité des informations publiées. Elles doivent communiquer sur l'organisation, le mode de management et la structure des participations. Elles devraient respecter les droits juridiques des partenaires, aussi bien internes qu'externes, et leur permettre l'accès aux informations actualisées, sincères et complètes.

Enfin, il y a lieu de signaler une petite défaillance au niveau du code marocain de bonnes pratiques de gouvernance en matière de transparence et de diffusion d'informations, qui consiste dans le fait que la loi n'oblige pas, en effet, les entreprises publiques à la publication de leurs états financiers, limitant ainsi l'accès des citoyens à l'information.

– Des relations avec les parties prenantes à consolider

A l'instar des entreprises du secteur privé, les entreprises publiques comptent une multitude de parties prenantes (salariés, fournisseurs, clients et autres tiers susceptibles de subir les effets des choix qu'elles font dans l'exercice de leurs activités). Les relations avec ces parties prenantes peuvent être particulièrement importantes pour améliorer ou protéger la réputation des entreprises publiques et pour assurer le respect des obligations de service d'intérêt général qui leur incombent parfois.

Aussi, les risques de contentieux liés aux questions touchant aux parties prenantes que les entreprises publiques sont parfois amenées à assumer, risqueraient gros pour leur image. Il est donc nécessaire à ces entreprises de respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels, de reconnaître par ailleurs à sa juste mesure leur contribution, et de rendre compte des politiques qu'elles mènent à leur égard.

Concernant notre échantillon, les entreprises doivent intégrer davantage le concept de responsabilité sociétale (RSE) dans leur gestion quotidienne afin d'atteindre la gouvernance escomptée. Précisons que les entreprises qui pratiquent la RSE sont celles qui s'engagent à être transparentes envers leurs parties prenantes et à les associer à leur création de valeur.

En effet, seule la moitié presque des entreprises publiques étudiées disposent d'un code de conduite des relations avec les parties prenantes. Un résultat qui reste quand même faible par rapport aux bonnes pratiques de la gouvernance.

Néanmoins, les différentes discussions que nous avons menées avec nos interviewés ont révélé avec satisfaction, le niveau de leur prise de conscience de la pertinence d'intégrer cette approche dans leur périmètre d'activité et leur politique de développement. Cette prise de conscience et sa déclinaison en plans d'actions varient cependant d'une entreprise à une autre, chacune selon ses contraintes comme précisé par les répondants.

2.2. Pistes d'amélioration et recommandations

Nous avons tenté, à la lumière de ce qui précède, de dresser une vue d'ensemble aussi exhaustive que possible, de la compréhension et de la mise en pratique de la gouvernance au sein des entreprises publiques au Maroc, en prenant quelques-unes comme échantillon de notre recherche. A ce niveau, il convient alors de proposer quelques pistes d'amélioration de l'existant observé.

Par conséquent, nous essaierons de présenter quelques recommandations perçues comme pertinentes, utilisables et applicables par les entreprises publiques d'une façon réaliste. Le choix de ces recommandations, qui découlent logiquement de nos conclusions de la recherche, repose sur les besoins ressentis et la réalité des pratiques constatées au niveau des résultats de nos entretiens.

Aussi, nous avons choisi de formuler lesdites recommandations de la manière la plus simple et concise possible et ce, dans le but de les rendre plus compréhensibles et moins ambiguës. Nous souhaitons préciser que nous n'avons, dans ce qui suit, ni l'intention ni la prétention d'apporter des solutions toutes faites provenant de certitudes, nous ambitionnons tout simplement d'apporter une modeste contribution à l'instauration d'une culture de gouvernance au sein de nos organisations en général, et de nos entreprises publiques en particulier.

Enfin, rappelons que malgré la prise de conscience et les efforts déployés ces dernières années en la matière, il n'en demeure pas moins que ceux-ci restent insuffisants par rapport aux objectifs d'efficacité et de performance escomptés au sein des entreprises en question.

A cet effet, nos principales recommandations sont les suivantes :

a. Promouvoir une culture de la gouvernance au sein des entreprises publiques

Avant de citer les différentes propositions que nous avons retenues pour promouvoir une culture de la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines et afin de les justifier, nous souhaitons rappeler et rebondir sur cet aspect plus profond dans l'analyse du concept de gouvernance, qui est **l'aspect philosophique, cognitif et psychologique du concept**. Dans notre partie théorique, nous avons parlé de deux concepts clés de la gouvernance, qui sont la gouvernabilité et la gouvernementalité et nous sommes parvenus à la conviction qu'il n'existe pas de gouvernance sans gouvernabilité ni gouvernementalité.

En d'autres termes : partant du concept de la gouvernabilité, si dans une organisation ou dans un Etat en général, les gens ne sont pas **prédisposés mentalement et cognitivement** à la gouvernance, on ne pourra jamais instaurer cette dernière.

D'un autre côté, la gouvernementalité (cette problématique de tous les pays en voie de développement), consiste à **orienter un petit peu le schéma mental** des gens pour pouvoir appliquer la gouvernance (notamment à travers, entre autres, la notion de partage du pouvoir, comme nous l'avons déjà expliqué).

Un autre aspect psychologique de la représentation mentale que nous estimons aussi important à soulever est celui du **syndrome de la « Diplômite »**. Malheureusement, au Maroc, la plupart ont cette conviction que si une personne obtient un grand diplôme, c'est qu'elle sera automatiquement capable d'implanter la gouvernance.

Or, c'est totalement faux : on ne forme pas des leaders convaincus de la gouvernance ; c'est plutôt **une question de mentalité et d'éducation**. D'ailleurs, cette question d'arrogance est très importante dans le sens où elle constitue un véritable danger, car comme l'a bien dit Serge Zeller « *une gouvernance qui joue d'arrogance gagne en déchéance* ». Ce qui veut dire que lorsqu'on a des responsables arrogants au sein de nos organisations, la gouvernance n'aura pas de place ! Et par conséquent, on aura beau instaurer toutes les composantes de la gouvernance, sans un **système de valeurs**, on n'arrivera jamais à gouverner.

Cette idée nous renvoie, enfin, à cette citation d'Henry David Thoreau, qui résume le principe global de la gouvernance et qui dit que « *le gouvernement le meilleur est celui qui gouverne le moins* ». Et là encore, **gouverner le moins** nécessite beaucoup d'intelligence, d'agilité, de proactivité et beaucoup d'autres compétences techniques et transversales de la part des gouvernants, mais aussi beaucoup de citoyenneté et de valeurs de la part des gouvernés.

D'où le poids très important encore une fois de la **cognition de l'Homme**, de sa **splendeur** et de sa **complexité** dans ce concept de gouvernance. **Le changement des mentalités et le renforcement du système de valeurs** de tous les citoyens constituent sans doute la condition sine qua none pour réussir la mise en place de la gouvernance au Maroc, en général.

C'est un chantier qui doit être lancé sur le plan national, notamment par le biais du système d'éducation. Viendront ensuite quelques conditions pour pouvoir mettre en place ce concept au sein de toutes les organisations, en tenant compte des caractéristiques et des spécificités de chacune d'entre elles.

Sur cette base, nous avons essayé de rassembler quelques recommandations qui pourraient constituer des éléments de base d'un plan d'actions destiné à promouvoir et à accompagner le développement d'une véritable culture en matière de gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines, puisqu'elles constituent l'objet de notre travail de recherche.

Nous les résumons dans les points suivants :

- Elaborer des **stratégies de vulgarisation** du concept de gouvernance auprès des acteurs des entreprises publiques, pour palier à la déficience promotionnelle dans ce domaine que nous avons constatée.
- Programmer des **séances de lecture et d'analyse des textes et documents** en relation avec la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines (lois, codes, circulaires, etc.), au profit des acteurs de ces entreprises.
- Prévoir des **actions de formation continue** dans le domaine de la gouvernance, en faisant appel aux experts et spécialistes dans le domaine.
- Mettre en place un **système incitatif à l'application des bonnes pratiques de la gouvernance** (instituer par exemple un Prix de Bonnes pratiques de Gouvernance).
- Mettre au point une **stratégie de communication concernant les pratiques de la gouvernance** de façon à informer le grand public du degré d'adhésion de l'entreprise au concept de gouvernance et à ses bonnes pratiques.

b. Eclaircir les relations entre l'Etat et les entreprises publiques

- L'Etat se doit de **poursuivre le déploiement** du code marocain de bonnes pratiques de gouvernance et de veiller à son **actualisation**, en prenant en compte les dernières avancées en matière de gouvernance et de ses bonnes pratiques. Ceci permettrait aux entreprises publiques de se doter d'une gouvernance de haut niveau.
- Parallèlement, et pour améliorer la gouvernance des entreprises publiques marocaines, une nécessaire **réorganisation des relations entre l'Etat et ces entreprises** avec la clarification du rôle de chacun des acteurs, s'impose. Cette réorganisation doit être déclinées de façon différenciée selon la nature de leur mission, leur position sur leur marché et la composition de leur actionnariat. Dans cette optique de **clarification du rôle de chacun des acteurs**, il faudrait d'abord clarifier les règles du jeu et y s'aligner. Autrement dit, chaque entreprise publique doit avoir une vision et élaborer une stratégie opérationnelle. Actuellement, l'accent est mis sur la notion de mandat de gestion donnés aux présidents des entreprises publiques, notamment à l'occasion de leur nomination.

Par conséquent, nous pouvons recommander au sein des entreprises intégralement détenues par l'Etat, de définir des **mandats** d'entreprises qui resteront valables pendant une longue durée et qui seront mis à jour en cas de changement fondamental de la mission d'ensemble assignée à l'entreprise. Néanmoins, de tels mandats ne doivent pas se substituer à un processus de formalisation pluriannuelle des engagements réciproques entre l'Etat et les entreprises publiques.

D'où la nécessité de renforcer cet instrument de pilotage stratégique, qu'est la **contractualisation**. Le pilotage du portefeuille public selon une approche de contractualisation avec les groupes publics, devrait devenir en effet l'instrument privilégié du Ministère de l'Economie et des Finances dans son rôle de représentant de l'Etat actionnaire et ce, à travers sa généralisation progressive.

- La démarche consistant à **privilégier la contractualisation d'un projet particulier d'intérêt national ou d'une mission de service public**, de préférence à une contractualisation portant sur des objectifs globaux de l'entreprise, nous paraît particulièrement constructive et digne d'intérêt.

- L'une des conditions que nous estimons indispensable pour permettre la réussite de la démarche contractuelle, consiste à **sélectionner un petit nombre d'objectifs quantifiables** en matière de qualité de service, de réalisation d'un programme d'investissement, de structure et de performance financières et de performance économique ; puis à **prévoir un dispositif de contrôle périodique**, d'alerte et de sanction des écarts entre réalisations et objectifs. Ce qui permettrait à l'entreprise d'avoir plus de visibilité sur ses engagements et ses capacités à les honorer.
- Le **rôle de la tutelle doit être mieux défini**. Les Ministères de tutelle doivent être plus impliqués, pour garantir un suivi permanent et actif visant à s'assurer que les entreprises publiques relevant de cette tutelle, agissent dans le cadre de la politique sectorielle arrêtée par le Gouvernement. Rappelons que la contractualisation constitue pour la tutelle, l'instrument adéquat permettant d'une part, d'assurer la cohérence entre la politique économique de l'Etat et les plans d'action des entreprises publiques et d'autre part, de sauvegarder l'autonomie de ces dernières.
- Dans la même logique, il convient d'exiger un **reporting obligatoire**, formalisé et systématique, des entreprises publiques vers leurs autorités de tutelle. Le contenu et la périodicité doivent être définis par voie réglementaire ou sous une forme contractuelle. En parallèle, il faut prévoir un minimum de reporting mensuel disponible rapidement sous une forme allégée, suivi d'un reporting plus complet, selon un rythme trimestriel ou au moins semestriel et une mise en perspective pluriannuelle.
- Dans le cadre d'une gestion plus dynamique de son portefeuille, l'Etat doit également formuler et placer progressivement une **politique pluriannuelle des dividendes** et des autres contributions au Budget Général de l'Etat. Aussi, la stratégie actionnariale doit être succinctement consignée dans un document de qualité qui doit comporter une déclaration énonçant clairement les objectifs globaux de l'Etat actionnaire.

c. Améliorer le fonctionnement et la professionnalisation des organes de gouvernance

Il faudrait revoir la composition, le fonctionnement et les rôles des organes de gouvernance au sein des entreprises publiques. Les résultats de notre étude montrent que ces organes demandent une réelle mise à niveau du fait que les caractéristiques qu'ils présentent réduisent leur efficacité et limitent leur action.

- Sur la composition de l'organe de gouvernance, il faut **exiger la présence d'administrateurs indépendants** qui pourraient superviser adéquatement la direction et poser des questions délicates lorsqu'il le faut. Sur le plan du leadership, il existe maintenant un consensus sur le plan international, selon lequel il importe que le président de l'organe ne soit pas le chef de la direction mais plutôt l'un de ces administrateurs indépendants.

Cela fait en sorte que le conseil jouisse d'un leadership indépendant (bien que la définition de la dépendance soit complexe ; une personne indépendante est généralement celle qui n'est pas membre de la direction et qui n'a pas une relation importante avec l'entreprise en question pouvant influencer sur son impartialité).

Il est préférable que les administrateurs indépendants émanent d'un secteur d'activité proche de celui de l'entreprise pour être en mesure d'apporter une participation constructive, mais aussi suffisamment distinct pour éviter les conflits d'intérêts (il convient notamment d'éviter qu'un administrateur indépendant émane d'une entreprise concurrente par exemple).

- Il faut également veiller à **garantir la mixité dans les organes de gouvernance**. En Belgique, par exemple, les dispositions législatives ont instauré des quotas pour garantir cette mixité, en exigeant la présence d'au moins un tiers de membres du même sexe au sein des conseils des entreprises publiques belges.
- Disposant parfois de bien plus d'ancienneté dans l'entreprise que les dirigeants et ayant une meilleure connaissance interne de l'entreprise, les administrateurs salariés seraient garants d'une vision à long terme de celle-ci. Par conséquent, il faut fixer aux entreprises publiques un nombre minimum de **représentants des salariés** qui doit siéger au conseil.
- Sur la désignation, nous recommandons également de **revoir les procédures d'élection et de nomination des administrateurs**, en donnant un rôle prépondérant à l'organe de gouvernance et au président en exercice, dans le processus de sélection d'un nouvel administrateur. En effet, une bonne composition est essentielle pour que l'organe de gouvernance puisse fonctionner efficacement et offrir le meilleur leadership et la meilleure orientation pour l'entreprise. Il s'agit de choisir les bonnes **personnes qualifiées**.

Pour ce faire, l'entreprise doit réfléchir dès le début, aux compétences et à l'expérience que doivent posséder les membres de son conseil et recruter les personnes en fonction de celles-ci. Ce processus doit être cohérent, professionnel et continu ; et c'est le comité de nomination (ou candidatures) qui doit le diriger. Et là encore, c'est une question dont les entreprises publiques doivent se soucier constamment.

Lorsque l'entreprise trouvera la personne qui pourrait se joindre à son conseil, il importe qu'elle examine en détail ses antécédents pour s'assurer que ses compétences et son expérience correspondent à ce qu'elle recherche. Aussi, elle doit tout autant expliquer clairement au nouvel administrateur potentiel ce qu'elle attend de lui lorsqu'il se joindra à son organe de gouvernance.

Ledit administrateur doit comprendre le temps qu'il devra y consacrer et les autres engagements, ainsi que les contributions supplémentaires qu'il devra lui apporter. Pour ce faire, nous recommandons aux entreprises publiques de prévoir **des programmes d'orientation** aux profits des nouveaux administrateurs, surtout en matière de fondamentaux de la gouvernance.

- Et pour les administrateurs déjà existants, il est utile pour les entreprises publiques de les faire bénéficier de programmes de **formation continue**, pour qu'ils mettent à jour leurs connaissances et compétences concernant la prise de décision, l'entreprise et son secteur ainsi que les pratiques de gouvernance. C'est une recommandation de base, mais importante pour la performance des organes de gouvernance. On peut, à ce niveau, proposer que l'Etat exige que l'Institut Marocain des Administrateurs organise des séances périodiques obligatoires de formation, à l'intention des administrateurs des entreprises publiques.
- Améliorer le fonctionnement du conseil, peut être aussi **augmenter la fréquence des réunions**. Nous l'avons vu dans les résultats de la recherche, dans la pratique la plupart des entreprises publiques tiennent une moyenne de deux réunions annuelles de leur organe de gouvernance. Une fréquence qui reste tout de même limitée. Nous recommandons alors de revoir cette fréquence, en tenant en compte évidemment de la taille de l'entreprise et du caractère plus ou moins turbulent de son secteur d'activité.

- Il importe d'**instaurer une culture d'évaluation du rendement** de l'organe de gouvernance. Ce dernier doit régulièrement examiner son mandat pour confirmer qu'il s'acquitte bien de toutes les tâches qui lui incombent, puis effectuer une auto-évaluation en se posant un certain nombre de questions sur l'existence ou non de problèmes de rendement, d'accomplissement des missions ou encore de participation ou de présence des administrateurs. Ainsi, ces derniers pourront continuellement améliorer leur rendement et remplir leurs obligations envers l'entreprise. Comme nous l'avons vu plus haut, cette évaluation pourrait être un point de départ aussi au processus de choix et de nomination des administrateurs.
- Enfin, nous proposons que l'Etat doit exiger que toutes les sociétés de son portefeuille soient dotées de procédures appropriées de **contrôle interne**. Nous connaissons tous que la prise de risque est inhérente à toute entreprise publique, et qu'il n'existe pas de croissance, ni de création de valeur, sans prise de risque. Et s'ils ne sont pas correctement gérés et maîtrisés, ces risques peuvent affecter la capacité de l'entreprise à atteindre ses objectifs. En continuant à prévenir et à gérer les risques, les dispositifs de contrôle interne jouent un rôle clé dans la conduite et le pilotage des différentes activités.

Pour mieux jouer ce rôle, nous proposons également à l'Etat d'encourager les organes de gouvernance des entreprises publiques à **exiger une évaluation externe de la qualité de la fonction du contrôle interne** tous les cinq ans, et d'**inclure dans les états financiers un rapport de contrôle interne** décrivant la structure de ce contrôle et les procédures de communication financière.

d. Garantir et faciliter la participation des actionnaires à la vie de l'entreprise

- Pour garantir le respect et la protection des droits des actionnaires, l'Etat doit **élaborer une politique claire concernant le traitement équitable de tous les actionnaires**, qui doit figurer dans la stratégie actionnariale de l'Etat, tout en s'assurant que les entreprises publiques la mettent effectivement en œuvre, et les encourageant à adopter des pratiques exemplaires concernant la participation aux assemblées générales et la diffusion des informations auprès de tous les actionnaires.

Cette politique doit doter tous les actionnaires de l'ensemble des mécanismes généralement mis en place pour **empêcher les actes abusifs commis à l'encontre des actionnaires minoritaires** par le conseil, la direction ou les actionnaires de contrôle de l'entreprise.

Ladite politique doit également **faire l'objet d'une stratégie de communication active** auprès de toutes les entreprises publiques, du marché et des parties prenantes. Elle est nécessaire pour asseoir la confiance en l'Etat actionnaire et s'assurer qu'il est considéré comme un actionnaire équitable.

- L'Etat pourrait aussi conclure des contrats avec les actionnaires, assurant la **représentation des actionnaires minoritaires à l'organe de gouvernance**. Ces derniers pourraient aussi être représentés au comité de nomination des administrateurs.
- Une autre recommandation indispensable pour empêcher les actes abusifs à l'encontre des actionnaires minoritaires, est celle d'exiger que les administrateurs, lorsqu'ils sont nommés par l'Etat, affirment **le droit de loyauté** envers l'entreprise elle-même et envers tous les actionnaires et non envers l'Etat uniquement.
- La **participation active des actionnaires minoritaires aux assemblées générales** doit être également encouragée au sein des entreprises publiques.
- Enfin, il est proposé à l'Etat d'imposer à toutes les entreprises publiques de tenir informés les actionnaires minoritaires, en temps opportun et de manière systématique, des événements marquants dans la vie de ces entreprises. Ainsi, une bonne pratique serait qu'elles organisent activement des **consultations avec les actionnaires minoritaires** pour traiter de problèmes précis.

e. Renforcer la transparence et la reddition des comptes et consolider les relations avec les parties prenantes

- Pour assurer une diffusion de l'information et une transparence correctes à l'échelon de chaque entreprise publique, il est recommandé à l'Etat de commencer par **mettre au point une politique de diffusion de l'information et de transparence**. Cette politique doit identifier les informations à diffuser, les modalités de leur diffusion, leurs destinataires ainsi que les procédures visant à assurer la qualité de ces informations.

Une fois cette politique en place, il faudrait **contrôler sa mise en œuvre** par les entreprises publiques et **encourager les pratiques exemplaires**. Des initiatives et des dispositifs spécifiques pourront être alors mis en place, comme l'organisation de réunions ouvertes au grand public et de séminaires sur le thème ou encore le décernement de prix spéciaux aux entreprises publiques qui respectent le mieux cette politique.

- La reddition de comptes via l'Internet peut présenter un intérêt considérable en termes de transparence vis-à-vis des parties prenantes, en assurant un accès facile à des informations d'actualité. D'où la nécessité du **développement et de la mise à jour des sites Internet des entreprises publiques** marocaines.

Les organes de gouvernance devraient s'assurer que les sites Web de leurs entreprises publiques sont conviviaux et qu'on y trouve facilement toute l'information pertinente sur leur gouvernance, leurs résultats, leurs plans stratégiques, leurs indicateurs de performance, etc. La divulgation commence par l'accès facile à une information complète.

- Une autre recommandation porte sur la nécessité d'**imposer aux entreprises publiques de rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes**, soit dans un rapport annuel, soit dans un rapport spécial. Ce rapport indiquera aussi si l'entreprise publique a mis en place des mécanismes pour **protéger les parties prenantes** qui signalent des comportements illicites ou contraires à l'éthique de la part des responsables de ladite entreprise. Il est proposé aussi que ce rapport soit soumis, dans la mesure du possible, à une révision par des contrôleurs indépendants (cet aspect peut être laissé à l'initiative).
- Cette obligation de rendre compte doit notamment obliger les entreprises publiques à divulguer des informations sur le **respect de leurs propres codes de déontologie internes**.
- **Encourager les entreprises publiques à rendre compte**, en prenant une série de mesures consistant dans un premier temps, à leur donner des directives précises à cet égard et dans un deuxième temps, à créer par exemple un prix ou à récompenser les meilleurs rapports.
- **Inciter les entreprises publiques à faire de la Responsabilité Sociétale des Entreprises** un vecteur d'évolution, et à l'inscrire dans leurs stratégies de développement.
- Enfin, l'Etat pourrait **mettre au point une stratégie de communication active concernant les relations avec les parties prenantes** de façon à informer les médias sur les politiques menées et sur les pratiques des entreprises publiques dans ce domaine.

Conclusion générale

*« Il faut vivre avec le sentiment d'inachèvement du savoir
et de sa transformation permanente. »*

Edgard Morin

La conclusion générale montre l'achèvement d'une thèse mais pas d'une recherche : il s'agit d'un moment où se pose la poursuite des réflexions. Néanmoins, elle constitue une occasion essentielle pour prendre du recul par rapport au processus du travail de recherche réalisé.

Arrivés au terme de notre thèse, qui visait à proposer d'abord un cadre théorique permettant de mieux comprendre le concept de gouvernance avant d'examiner ses pratiques au sein des entreprises publiques marocaines, nous souhaitons à ce niveau faire une rétrospective sur les grandes lignes et les moments marquants de notre recherche.

Ainsi, nous reviendrons aux étapes clés de notre étude, en synthétisant les éléments de réponse à nos buts et interrogations soulevés initialement, et en structurant les principales contributions que nous retenons de notre recherche ainsi qu'un certain nombre de limites qu'il est possible de poser à son issue. Enfin, nous suggérerons une nouvelle piste de réflexion dont nous nous inspirerons pour des perspectives futures de recherche que nous envisageons de poursuivre.

1. Synthèse de la recherche

L'objectif principal de ce travail doctoral était d'ordre à la fois théorique et pratique.

La gouvernance a été choisie comme problématique de notre thèse, en raison de ses nombreux enjeux pour toute organisation en général et pour les entreprises publiques en particulier, au vu du rôle important qu'elles jouent dans le développement économique et social. Nous avons alors visé d'étudier la perception et la compréhension du concept de gouvernance, ainsi que ses pratiques au sein de notre échantillon d'entreprises publiques marocaines.

Nous sommes partis d'une part, de l'engouement des chercheurs marocains pour le thème de la gouvernance, mais d'autre part aussi de l'explicable manque d'études concernant les aspects les plus profonds de ce concept. La plupart des travaux de recherche réalisés, ou du moins ceux auxquels nous avons pu accéder, portent sur le simple aspect technique et gestionnaire de la gouvernance.

Notre recherche vient donc pour enrichir ces travaux, en essayant d'apporter un éclairage sur le concept de gouvernance dans sa dimension philosophique, psychologique et cognitive, avant d'examiner sa dimension gestionnaire à travers les pratiques des entreprises publiques en la matière. Pour ce faire, nous avons procédé en deux étapes correspondant aux parties de notre travail de recherche.

La première partie s'est intéressée à une revue de littérature conduisant à la mise en place d'un cadre conceptuel allant de la gouvernance à la gouvernance de l'entreprise publique. Nous avons alors exposé les éléments et les différentes définitions et théories auxquels nous avons eu recours pour formuler et présenter notre propre conception et définition du concept de gouvernance.

Ensuite et après avoir défini l'entreprise publique et exposé ses principales caractéristiques et théories explicatives, nous nous sommes intéressés à des exemples de systèmes de gouvernance de ce type d'entreprises dans quelques pays européens, en précisant que le choix de l'Europe comme référence dans notre démarche est justifié aussi bien par sa proximité géographique et ses relations historiques avec le Maroc, que ses avancées en matière de gouvernance.

Dans la deuxième partie de notre thèse, nous avons contextualisé notre recherche, en présentant un aperçu sur le secteur des entreprises publiques au Maroc, notamment son historique, sa composition, son évolution, ses performances et son cadre réglementaire et juridique. Après quoi, nous avons établi une synthèse des bonnes pratiques recommandées sur le plan national et international en matière de gouvernance des entreprises publiques, qui nous a servi de base pour mener notre étude sur le terrain.

Nous avons par la suite abordé notre démarche empirique, en présentant la méthodologie retenue, la mise en œuvre de la collecte des données, ainsi que la méthode choisie pour l'analyse des données recueillies. Cette étape nous a permis d'interpréter et de discuter les résultats de notre recherche et de formuler, par conséquent, quelques recommandations que nous avons jugées nécessaires (sans pour autant prétendre à l'exhaustivité).

a. Synthèse théorique : intérêts et défis de la gouvernance

Nous avons choisi de synthétiser l'ordre théorique de notre recherche, à travers la présentation des intérêts et défis de la gouvernance comme idée philosophique de notre thèse et ce, pour ne pas tomber dans la redondance en récapitulant ce qui a déjà été détaillé dans la partie concernant notre revue de littérature.

Pour mieux comprendre, donnons cet exemple : nous avons certainement tous eu l'expérience de faire partie d'un groupe où on n'arrive pas à donner un avis ou à communiquer correctement ; où on plonge dans des conflits interminables ; où on trouve des difficultés à gérer nos rapports de force ; où on n'arrive pas à se mettre d'accord et à prendre des décisions ; où on ne sait plus qui est responsable de quoi. Bref, un groupe où nous nous sommes retrouvés perdus à la fin, avec des objectifs non atteints ou des objectifs atteints, mais pas à la hauteur de la performance souhaitée.

Néanmoins, cette situation n'est pas aussi étonnante car lorsqu'on agit en groupe, nous le faisons à l'intérieur d'une addition d'égos, d'attentes et de talents qui, s'ils ne sont pas bien agencés, nous entraînent dans ce processus générateur de frustrations, d'incompréhensions et de discordes. En effet, là où il existe plusieurs intérêts en présence ou des intérêts qui peuvent diverger, les tensions montent entre les différentes parties et c'est tout le groupe qui est pénalisé.

Face à cette réalité, nous prenons tous de plus en plus conscience que nous sommes obligés de cohabiter de façon harmonieuse et non conflictuelle. Par conséquent, nous partons à la recherche des moyens de nous mettre d'accord afin que nos décisions se transforment en une véritable énergie d'action collective puissante. Nous nous demandons tous alors comment vivre harmonieusement avec nous-mêmes et avec les autres dans nos différences, comment établir nos rapports de force et comment communiquer et partager à partir de nos diverses visions du monde.

Ces questions sont, en effet, les questions majeures de la gouvernance qui s'intéresse à la fois au **vivre ensemble** et **réussir ensemble**, qui reposent à leur tour sur l'**agir ensemble**. Mais pour agir ensemble, il faut également être, penser, comprendre et donc **réfléchir ensemble**. A cet effet, il faudrait organiser un **dialogue** où l'on permet à tout un chacun de prendre la parole quel que soit son parcours ou son niveau de connaissance. Et qui dit dialogue, dit **partage du pouvoir et de l'information** ; car, lorsque l'information n'est pas partagée, le pouvoir se concentre et exclut de fait une partie importante d'idées et de personnes. Cette exclusion est, en effet, antithétique à la démocratie et dangereuse pour le vivre et le réussir ensemble.

Par conséquent, toute organisation (quelle que soit sa forme, sa taille ou son intérêt) et toute société en général, ne pourra se développer qu'à travers une gouvernance saine et partagée. Car, lorsque les bases de cette gouvernance sont posées, le stress et les tensions diminuent et les groupes se transforment en équipes qui ont de plus en plus de chance de réussir.

Alors en quoi la gouvernance permettrait-elle un potentiel de changement sociétal et pourquoi cette focalisation particulière sur la gouvernance et la façon de revisiter la répartition du pouvoir et donc de responsabilités ?

Pour répondre à ce questionnement, nous partons du constat simple que la société dans laquelle nous vivons, est construite d'organisations très diverses : des entreprises de toutes tailles et de toutes formes juridiques ; des institutions administratives, sociales et politiques ; ainsi que des secteurs associatifs et culturels. Ces différentes organisations constituent finalement le tissu organique de notre système.

Or, toutes ces structures sont généralement (plus ou moins) régies par l'actuel modèle dominant, dit le modèle pyramidal, caractérisé par une vision hiérarchique et souvent peu démocratique, du rapport au pouvoir et à la responsabilité. Ce modèle a été, en fait, construit pour répondre aux besoins de l'ère industrielle et pour développer des organisations plutôt mécaniques.

Néanmoins, aujourd'hui dans un monde complexe, hyper connecté et en mutation permanente, nous avons besoin d'organisations plus organiques, créatives et capables d'adaptation rapide. Le modèle pyramidal, qui a fait ses preuves dans sa capacité à générer du résultat, semble être de nos jours en difficultés pour faire face aux grands défis auxquels nous sommes confrontés.

Par conséquent, si nous partons de l'hypothèse que la façon même de créer ait un impact sur la création obtenue, il nous apparaîtra alors intéressant d'imaginer qu'en modifiant en profondeur notre faire ensemble, c'est peut-être toute notre société qui pourrait muter. Albert Einstein disait : ***« Nous ne pourrions pas régler les problèmes auxquels nous sommes confrontés, avec le même niveau de pensée avec lequel nous les avons créés ».***

Le changement de nos organisations pourrait, à cet effet, être un levier de transformation puissant vers un nouveau modèle de société et permettre la résolution de ces grands défis économiques, sociaux, climatiques et environnementaux de notre siècle.

Le modèle pyramidal est peut-être simplement obsolète et ne correspond plus à l'évolution à laquelle nous avons besoin de tendre ; car, il est construit sur l'idée même d'un pouvoir qui induit un rapport de force et un schéma « dominant-dominé », qui attise nos réflexes compétitifs, plutôt que de développer notre capacité à coopérer.

Le pouvoir y est perçu soit comme le graal qu'il faut obtenir pour réussir et exister en s'imposant par la force de notre égo sur les autres, soit comme un mal à éliminer puisqu'il constitue forcément un facteur de domination des plus puissants sur les plus faibles. Et dans les deux cas, l'individu doit se positionner contre ou pour, dans une polarité d'opposition combative et duelle. Par contre, redonner au pouvoir ses vertus créatrices et responsabilisantes, et sortir des positionnements de victime ou de persécuteur, ouvrira une voie de liberté individuelle mais aussi collective.

Dans ce sens, la gouvernance dans nos organisations constitue une invitation extraordinaire à repenser les paradigmes qui conditionnent notre faire ensemble, afin d'expérimenter dans nos microsomes, une voie émancipatrice de l'individu, qui viendrait rebattre les cartes du pouvoir et de la responsabilité, afin d'imaginer et de construire ce nouveau monde auquel nous aspirons.

Il y a lieu de préciser à ce niveau, que revisiter notre rapport au pouvoir et à l'autorité (qui font partie des fondamentaux de notre façon d'interagir les uns avec les autres), c'est accepter aussi une véritable remise en question personnelle ; car changer nos organisations nécessite d'accepter de nous changer nous-même. Et c'est bien là le défi de la gouvernance.

Nous pouvons choisir de rester prisonniers des modèles « dominant-dominé » et de continuer à nourrir la croyance que nos fonctionnements actuels sont une fatalité ; comme nous pouvons bien choisir une voie de sortie par le haut pour chacun de nous, dans cette nouvelle façon d'envisager l'organisation et la relation au pouvoir.

Une façon qui repose sur cette relation d'équivalence à ce dernier, qui nous propose de sortir du **pouvoir « sur »** (sur quelqu'un ou quelque chose) en imposant notre vision à l'autre ou à l'organisation dans laquelle nous sommes inscrits ; pour aller vers celle du **pouvoir « de »** (de créer, de construire et de faire avec les autres en étant pleinement ce que nous sommes).

En effet, si je me transforme, je transforme mon organisation (familiale, professionnelle et sociale) et si les organisations se transforment, c'est la société entière qui pourrait bien se transformer. C'est ce que nous appelons la 'transformation personnelle' pour la 'transformation sociétale'.

Nous venons de voir alors que la gouvernance est tout sauf un mot à la mode ou des recettes à appliquer. La gouvernance est cet effort de réinvention, cette mentalité, cet état d'esprit et ce désir partagé de faire autrement pour mieux faire ensemble, qui repose sur un principe simple mais radical ; le principe selon lequel personne n'a de pouvoir sur personne, que ce soit de manière explicite (définie par un organigramme) ou implicite (régie par des jeux d'influence et de manipulation).

Autrement dit, penser la gouvernance c'est penser que tous les acteurs de l'organisation ont la même part de pouvoir et de responsabilité. Et c'est justement de cette énergie que les organisations et leurs membres ont besoin pour être performants.

b. Synthèse pratique : gouvernance des entreprises publiques marocaines

Sur le plan pratique, l'état des lieux a permis de faire ressortir une compréhension et une représentation floues et confuses de la gouvernance, qui est généralement confondue avec la gestion et ce, bien que les codes et textes réglementaires comportent des dispositions concernant ce concept. Chose que nous avons expliquée par le fait que soit ces codes et textes ne sont pas assez vulgarisés et divulgués auprès des acteurs concernés, soit que ces derniers ne sont pas assez motivés et engagés pour adhérer à cette culture de gouvernance.

Un engagement qui suscitera chez eux, la curiosité intellectuelle pour chercher à comprendre le concept en question et non pas l'utiliser parce qu'il est à la mode et que tout le monde en parle. Il se peut, en effet, qu'il ne s'agisse pas d'un problème de textes mais bel est bien de culture et de recevabilité chez les acteurs.

De plus, les résultats de notre recherche montrent également que les pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques marocaines, présentent plusieurs insuffisances ou décalages par rapport aux standards internationaux et aux recommandations du code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics.

Ces insuffisances se résument dans des relations entre l'Etat et les entreprises publiques à éclaircir ; un fonctionnement de l'organe de gouvernance à améliorer ; une participation des actionnaires à la vie de l'entreprise à garantir et à faciliter ; une transparence et une reddition des comptes à renforcer ; et des relations avec les parties prenantes à consolider.

Ainsi, les résultats de notre recherche concluent que malgré les efforts déployés jusqu'à présent et bien que le secteur des entreprises publiques au Maroc ait connu plusieurs réformes, la problématique liée à sa gouvernance demeure d'actualité.

D'ailleurs cet état de fait, confirmé par notre étude, a déjà été soulevé dans le rapport de la Cour des Comptes sur le secteur des établissements et entreprises publiques de l'année 2016, puis rappelé dans le discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion de l'ouverture de la nouvelle législature. Un discours dans lequel le souverain avait pointé du doigt les nombreux dysfonctionnements et défaillances des services publics.

A cet effet, nous admettons que les entreprises publiques demeurent confrontées à plusieurs défis dans la recherche de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience de leur intervention, dont le plus important est celui du renforcement de leur gouvernance. Sur cette base, nous nous sommes inspirés de la synthèse des bonnes pratiques que nous avons élaborée et ce, afin de proposer quelques recommandations pratiques permettant de pallier aux insuffisances précitées.

Néanmoins, nous avons insisté sur l'étape préliminaire nécessaire à la réussite de la mise en place de ces recommandations, et qui consiste en la promotion d'une culture de gouvernance chez les acteurs des entreprises publiques marocaines. Sans cette étape, on aura beau appliquer toutes les composantes de la gouvernance, la situation restera toujours la même : le changement tient beaucoup plus de la promotion de cette culture que de la mise en place de réglementations.

Ainsi, nous avons signalé que le changement des mentalités et le renforcement du système de valeurs de tous les citoyens constituent sans doute la condition sine qua non pour réussir la mise en place de la gouvernance dans toutes les organisations marocaines.

En effet, ce changement de mentalités rétrogrades incombe en premier à notre système éducatif qui doit former des générations nouvelles capables de construire le Maroc émergent de demain ; sans oublier le rôle des médias, de la société civile et des partis politiques dans ce processus. Ainsi, une révolution culturelle pacifique est à l'ordre du jour pour changer ces mentalités archaïques et promouvoir une culture de citoyenneté et de gouvernance, partagée par tous.

2. Apports de la recherche

Dans ce point, nous souhaitons défendre et montrer l'originalité de notre travail de recherche, sans pour autant prétendre que nous allons révolutionner la science.

Ainsi, la modeste contribution de notre thèse est inhérente au concept de gouvernance, dans le sens où nous ne nous sommes pas limités à l'aspect pratique et gestionnaire de la gouvernance, mais nous l'avons dépassé pour analyser le concept en question d'une manière plus profonde, en abordant ses concepts connexes afin de lever les confusions qui existent entre la gouvernance, la gestion, le gouvernement et le management ; et en analysant ses deux concepts clés à savoir la gouvernabilité et la gouvernementalité, et ce dans le but d'appréhender l'aspect philosophique, psychologique et cognitif de la gouvernance.

Comme nous l'avons noté précédemment, les travaux de recherche qui traitent la gouvernance de cette manière, sont peu nombreux. De ce fait, cette thèse qui nous a permis d'enrichir et d'approfondir nos connaissances par rapport à la problématique étudiée, pourrait contribuer à combler le manque de recherches enregistré à ce niveau.

Aussi, notre guide d'entretien qui s'inscrit dans une vision plurielle, pourrait à son tour être utilisé comme un outil opérationnel de diagnostic et d'auto-évaluation, pour toute entreprise publique souhaitant se positionner globalement, par rapport aux recommandations contenues dans le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics.

3. Limites de la recherche

En dépit des contributions de notre travail de recherche, il est important de reconnaître qu'il n'est pas exempt de certaines limites. Ces dernières auront sûrement pour objectif d'orienter nos investigations futures. Il faudra donc considérer les résultats auxquels nous avons abouti, avec précaution.

La première limite porte sur le contenu de notre guide d'entretien. En effet, en le construisant et par souci de précision, nous avons veillé à y intégrer tous les aspects techniques contenus dans notre synthèse de bonnes pratiques. Nous avons alors élaboré un guide contenant 70 questions. Néanmoins, lors de sa validation, nous nous sommes rendus compte en concertation avec notre Directeur de thèse, que le guide d'entretien ne doit pas être très long et ennuyeux pour les interviewés, et qu'il faut tenir compte de la contrainte du temps et de leur disponibilité.

Par conséquent, nous étions obligés de réviser le contenu de notre guide d'entretien en nous limitant aux aspects les plus importants dans les pratiques de gouvernance des entreprises publiques, qui nous permettront d'avoir une vue globale de la situation. Ainsi, Nous nous sommes retrouvés à la fin, avec un guide d'entretien final de 29 questions.

De ce fait, certaines questions très pointues, détaillées et d'ordre technique sont restées sans réponse. Cependant, nous estimons que cette situation n'affecte en rien, ni la qualité de notre travail ni ses résultats, puisque comme nous l'avons déjà précisé, notre objectif portait beaucoup plus sur l'aspect de la compréhension de la gouvernance, que sur la technicité.

Par ailleurs, répondre à ces questions, peut-être dans la cadre d'un nouveau travail axé sur l'aspect technique de la gouvernance, permettrait de compléter les résultats de notre recherche et fournirait un cadre de compréhension plus détaillé, techniquement.

Une deuxième limite de notre recherche est liée aux acteurs rencontrés. Nous avons essayé d'étudier le maximum d'entreprises publiques marocaines ; mais, comme nous l'avons expliqué dans le point concernant la constitution de notre échantillon, il nous a été très difficile voire impossible d'avoir accès à toutes les entreprises que nous avons consultées et ce, pour les raisons que nous avons déjà précisées. Par conséquent, élargir notre recherche sur d'autres entreprises publiques, dans d'autres circonstances, serait souhaitable.

Aussi, devant l'absence d'une base de données complète sur les entreprises publiques au Maroc, nous étions contraints de combiner, avec nos propres moyens, des données figurant sur des documents officiels des entreprises en question, de leurs Ministères de tutelle, de la Cour des comptes, de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation, etc., ainsi que des informations contenues dans des articles de presse et des travaux de recherche antérieurs portant sur la même thématique.

4. Voies de recherches futures

A partir des limites de notre recherche que nous venons de détailler ci-dessus, ainsi que les différentes constatations que nous avons pu faire tout au long de notre étude doctorale, nous avons dégagé quelques préconisations qui pourraient être exploitées dans des recherches futures ou dans le cadre d'un travail postdoctoral.

En effet, outre les pistes de recherche techniques et pratiques, proposées lors de la présentation des limites inhérentes à ce travail, nous retenons un prolongement que nous estimons très important et qui concerne beaucoup plus des approfondissements théoriques que des améliorations méthodologiques.

Rappelons alors, que dans notre revue de littérature et plus précisément dans la section portant sur l'essai de définition de la gouvernance, nous avons précisé que ce concept contient également des notions très pointues et profondes qui sont l'agilité et la proactivité, dans le sens où dans toute organisation, il faudra prendre les décisions nécessaires dans des délais raisonnables.

Or, ces notions d'agilité et de proactivité posent une problématique cruciale et centrale dans le débat sur la gouvernance, surtout dans les situations de crise où parfois les procédures bloquent la proactivité. En effet, les organisations se retrouvent souvent dans des circonstances qui obligent à décider dans l'urgence, non pas pour gérer la crise mais pour éviter les conséquences induites les plus dramatiques, les minimiser et sortir le mieux possible de cette crise. Il s'agit alors autant que possible, d'éviter à la fois la décision hâtive, prise très rapidement, d'instinct ou solitaire et ce, tout en respectant et prenant en considération les réglementations et la gouvernance.

Partant de là, il serait très intéressant d'enrichir les travaux de recherche sur la compréhension de la gouvernance, en abordant cette problématique de l'équilibre entre la proactivité dans la prise de décision et l'exigence de respecter les procédures et les règlements, en cherchant les manières dont on peut rendre le fonctionnement d'une organisation souple, flexible et intégrant les principes d'une gouvernance saine, tout en respectant les lois, procédures et règlements. **Autrement dit, comment faire en sorte que la gouvernance ne constitue pas un frein à la prise de décision ?**

L'examen de cette question apporterait, sans doute, quelques éléments de réponse aux débats actuels sur la gouvernance.

Annexe : Guide d'entretien

Etape préliminaire : Prise de contact avec l'interviewé, présentation de la thèse, contextualisation de la rencontre et remerciements pour le temps qu'il a bien voulu consacrer à l'entretien.

Questions introductives sur la compréhension de la gouvernance

1. Qu'est-ce que pour vous la gouvernance ?
2. Quels sont, selon vous, les impacts d'une gouvernance équilibrée sur les entreprises publiques ?

Questions sur les pratiques de la gouvernance au sein des entreprises publiques

Relation Entreprise publique - Etat

3. Disposez-vous d'un contrat pluriannuel avec l'Etat ?
4. Disposez-vous d'une stratégie à moyen et à long terme ?
5. Disposez-vous des instruments de gestion prévus par la loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques ?

Pour relancer : statut du personnel ; organigramme ; manuel de procédures ; règlement des marchés ; comptabilité ; plan pluriannuel ; rapport de gestion

6. Votre entreprise contribue-t-elle au Budget Général de l'Etat ?
7. Si oui, disposez-vous d'une politique de dividende pluriannuelle ?

Rôle, devoirs et responsabilités de l'organe de gouvernance

8. Quel est l'organe de gouvernance au sein de votre entreprise ?
9. Existe-t-il des niveaux intermédiaires de prise de décision entre la direction et l'organe de gouvernance au sein de votre entreprise ?
10. Quel est le nombre d'administrateurs au sein de votre organe de gouvernance ?
Pour relancer : dont combien d'administrateurs indépendants et de femmes ?
11. Quel est le poids des représentants de l'Etat et du personnel dans l'organe de gouvernance de votre entreprise ?
12. Comment procédez-vous à la nomination des administrateurs au sein de votre organe de gouvernance ?
13. Combien de réunions ont-ils tenu durant les trois derniers exercices ?
14. L'organe de gouvernance favorise-t-il la formation continue des administrateurs ?

15. L'organe de gouvernance est-il doté d'un règlement intérieur et d'une charte des administrateurs ?
16. Disposez-vous de comités spécialisés ? *Pour relancer : si oui, lesquels ?*
17. Existe-t-il une structure dédiée au contrôle interne au sein de votre entreprise ?
18. Avez-vous instauré un système d'évaluation de l'organe de gouvernance et des administrateurs ?

Droits des actionnaires

19. Les actionnaires minoritaires peuvent-ils participer aux opérations d'augmentation ou de diminution du capital ?
20. Les actionnaires minoritaires participent-ils à l'élection et à la révocation des administrateurs ?
21. Les actionnaires minoritaires sont-ils informés de la date exacte de versement de leurs dividendes au moment de son approbation par l'assemblée générale ?
22. Les actionnaires minoritaires sont-ils consultés sur la politique de distribution des dividendes ?
23. Votre entreprise prévoit-elle dans ses statuts un droit de participation des actionnaires aux assemblées générales non limitatif par rapport au nombre de leurs actions ?

Transparence et diffusion de l'information

24. Votre entreprise dispose-t-elle d'une charte d'éthique pour le partage des valeurs de transparence ? *Pour relancer : si oui, depuis quand ?*
25. Produisez-vous des rapports de gestion ? *Pour relancer : si oui, avec quel contenu ?*
26. Avez-vous un système de diffusion régulière de l'information sur vos performances ?

Relation Entreprise publique - Parties prenantes

27. Disposez-vous d'un code de conduite des relations avec vos parties prenantes ?
28. Que pensez-vous de votre approche responsabilité sociétale (RSE) ?

Maîtrise de l'actualité marocaine en matière de gouvernance des entreprises publiques

29. Pour terminer, pouvez-vous nous dire un dernier mot sur la gouvernance des entreprises publiques au Maroc ?

Bibliographie

Ouvrages

- AMAR A. et BERTHIER L., « *Le nouveau management public : avantages et limites* », Gestion et Management Publics, vol.5, Décembre 2007.
- BANCEL F., « *La gouvernance des entreprises* », Economica, 1995.
- BENALI D., « *Etat et reproduction sociale au Maroc : le cas du secteur public* », Edition du CNRS, 1989.
- BERLE A. et MEANS G., « *The Modern Corporation and Private Property* », Transaction Publishers, 1991.
- BOURDIEU P., CHAMBORDERON J-C. et PASSERON J-C., « *Le métier de sociologue* », Paris, 1968.
- CHARREAUX G., « *L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ?* », 1997.
- CHARREAUX G., « *Le gouvernement des entreprises* », Edition Economica, 1997.
- DAOUDI M K., « *La gouvernance d'entreprise : cas des établissements et entreprises publics au Maroc* », 1^{re} édition 2017.
- DE KETELE J-M. et ROEGIERS X., « *Méthodologie du recueil d'information* », De Boeck, 1993.
- DEFARGES P., « *La gouvernance* », Paris, Collections Que sais-je, PUF 2003.
- DELION A G., « *Les impératifs de gestion des entreprises publiques* », Cahiers français, 1971.
- EL MIDAOUI A. « *Les entreprises publiques au Maroc et leur participation au développement* », Edition Afrique-orient, 1981.
- FOUCAULT M., « *La gouvernamentalité* », Dits et écrits, Volume 3, 1954-1988.
- GOMEZ P-Y., « *Le gouvernement des entreprises* », InterEditions, 1997.
- HUBERT S. « *Décider la gouvernance humaine. Un engagement du conseil d'administration et du management* », Epegon, 2008.
- MBENGUE A., « *Posture paradigmatique et recherche en management stratégique* », 2001.
- MINTZBERG H., « *Structure et dynamique des organisations* », Paris, Edition d'organisation, 1982.
- PLOIX H., « *Le dirigeant et le gouvernement d'entreprise* », Village Mondial, 2003.
- QUIVY R. et VAN CAMPENHOUDT L., « *Manuel de recherche en sciences sociales* », Dunod, 1988.
- ROBBINS S. et JUDGE T., « *Comportements organisationnels* », Pearson Education France, 2006.

ROSENAU J. et CZEMPIEL E-O., « *Governance without Government : order and change in world politics* », Cambridge University Press, 1992.

THIETART R-A. et al., « *Méthodologie de recherche en management* », édition Dunot, 2003.

THIETART R-A. et coll., « *Méthodes de Recherche en Management* », édition DUNOD, 2014.

Thèses et mémoires

BELFELLAH Y., « *Analyse de la gouvernance et la performance des établissements et entreprises publics au Maroc* ». Mémoire de fin d'études en Master. ENCG-Casablanca, 2013.

BELGHITH MASMOUDI I., « *La dynamique des conseils d'administration des entreprises tunisiennes : mouvements de rôles, conflits et changements* ». Thèse de doctorat. Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), 2013.

BENAISSA J., « *La gouvernance des organisations en réseau a-t-elle un sens ? : cas du PPP chez Vinci-SA* ». Thèse de doctorat. Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), 2012.

EL IDRISSE A., « *La gouvernance des entreprises publiques : perspective comparative Maroc - Europe* ». Thèse de doctorat. Université de Lille 1, 2017.

HIRI M., « *Les établissements publics administratifs au Maroc* ». Thèse de doctorat. Université Paris-Val de Marne, 1984.

NDIAYE M., « *E-gouvernance et démocratie en Afrique : le Sénégal dans la mondialisation des pratiques* ». Thèse de doctorat. Université Michel de Montaigne-Bordeaux 3, 2006.

YALAOUI A., « *Les meilleures pratiques de gouvernance dans un milieu de diversité : le cas Ericsson* ». Thèse de doctorat. Université du Québec, 2012.

Articles publiés en version internet

ALAKTIF J. et CALLENS S., « *La gouvernance, ou la qualité des pouvoirs* », Cairn. Info, 2009.

BEKKAR B., « *La gouvernance d'entreprise est-elle applicable à l'entreprise publique ?* ».

BOUCHIKHI A. et BENDIABDELLAH A., « *Gouvernance des entreprises publiques : Quel rôle pour l'Etat actionnaire ?* ».

Gilles P., « *La problématique gouvernance* », Encyclopédie de la stratégie, Juin 2011.

JOUMARD R., « *Le concept de gouvernance* », HAL archives-ouvertes, 2010.

LABORIER P., « *La gouvernamentalité* », HAL archives-ouvertes, 2014.

MARCOU G., « *La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ?* », Annuaire des Collectivités Locales, 2006.

NGOMESS NJIKE D. et TCHEBEU T., « Mécanismes internes de gouvernance dans les entreprises publiques camerounaises : évolution, caractéristiques et fonctionnement du conseil d'administration », IJIAS, 2017.

OUASHIL M. et OUHADI S., « *Contrôle des établissements publics marocains : états des lieux et perspectives* », HAL archives-ouvertes, 2017.

PITSEYS J., « *Le concept de gouvernance* ».

SOLINIS G., « *La gouvernance : une alternative incertaine pour la coopération multilatérale* », Graduate Institute Publications, 2003.

TOUPANE T R., « *La gouvernance : évolution, approches théoriques et critiques du concept* », 2009.

WOLFF D. et REMILLARD D., « *Gouvernance d'entreprise et diffusion du concept de développement durable : une étude exploratoire dans le secteur de la construction* ».

Textes réglementaires, rapports et autres documents

Cour des Comptes du Maroc, « *Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance* », Juin 2016.

Dahir N°1-11-91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution.

DEPF, « *Gouvernance, qualité institutionnelle et développement économique : Quels enseignements pour le Maroc ?* », Avril 2018.

Fédération des entreprises publiques locales et Dexia, « *Les entreprises publiques locales dans les 25 pays de l'Union Européenne* ».

Grammeen-Jameel, « *Le manuel de gouvernance d'entreprise et de gestion de risques pour les Institutions de Microfinance dans le Monde Arabe* ».

GUBERNA, Institut des Administrateurs, « *Etat des lieux des pratiques de gouvernance des organisations publiques en Wallonie et à Bruxelles* », Janvier 2015.

GUBERNA, Institut des Administrateurs, « *Gouvernance publique : des défis essentiels en matière de bonne gouvernance des organisations publiques* ».

Institut Français de Gouvernement des Entreprises, « *Référentiel pour une gouvernance raisonnable des entreprises* », Mars 2009.

Loi n°69-00 du 11 novembre 2003 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.

MEF-DEPP du Maroc, « *Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics* ».

MEF-DEPP du Maroc, « *Guide méthodologique : contractualisation des relations entre l'Etat et les établissements et entreprises publics* ».

MEF-DEPP du Maroc, « *Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2019 : Rapport sur les établissements et entreprises publics* ».

MEF-DEPP du Maroc, « *Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2018 : Rapport sur les établissements et entreprises publics* ».

OCDE, « *Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE* », 2006.

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

OCDE, « *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* », 2015.

Actes de colloques et de séminaires

CAMPBELL B., « *Gouvernance : un concept apolitique ?* », Séminaire d'été du HCCI, Août 2000.

CISSE F M., « *Pour une gouvernance légitime* », Forum sur la gouvernance, Novembre 2005.

JOUAHRI A., « *Données de base sur les entreprises publiques au Maroc* ». Actes du colloque de l'Association Marocaine de Gestion, Novembre 1979.

SIROEN J., « *Gouvernance, Biens publics et Globalisation* », Journées européennes de Galatasaray, 2001.

Table des matières

RESUME DE LA THESE	4
ABSTRACT.....	6
SOMMAIRE	8
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	10
LISTE DES SCHEMAS	13
LISTE DES TABLEAUX	14
LISTE DES GRAPHIQUES.....	15
INTRODUCTION GENERALE	17
1. FORMULATION DE LA QUESTION DE RECHERCHE	24
2. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	26
a. Objectifs académiques	26
b. Objectifs personnels	26
3. POSITIONNEMENT EPISTEMOLOGIQUE ET LOGIQUE DE RAISONNEMENT	27
a. Positionnement épistémologique	29
– Paradigme positiviste	29
– Paradigme constructiviste	30
– Paradigme interprétativiste.....	32
– Positionnement épistémologique retenu dans notre thèse	34
b. Logique de raisonnement.....	36
– Principaux types de raisonnement	36
– Logique de raisonnement retenue dans notre thèse	37
4. DEMARCHE SCIENTIFIQUE	38
5. ORGANISATION DE LA RECHERCHE	41
PREMIERE PARTIE - REVUE DE LITTERATURE ET CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE	43
CHAPITRE 1 : DE LA « GOUVERNANCE » EN GENERAL	45
SECTION 1 : HISTORIQUE, DOMAINES, ARGUMENTS ET PRINCIPALES METHODES DE LA GOUVERNANCE.....	46
1.1. Etymologie et évolution historique de la gouvernance	46
– Existe-t-il une « bonne » et une « mauvaise » gouvernance ?	51
1.2. Principaux arguments de la gouvernance.....	52
a. Complexité des sociétés actuelles	53
b. Nécessité de rendre le pouvoir à la société civile.....	54
c. Problèmes de déconcertation dans nos sociétés modernes	55
1.3. Principaux domaines d'application de la gouvernance	57
a. Gouvernance en économie (Gouvernance d'entreprise)	58
b. Gouvernance en géographie (Gouvernance urbaine ou territoriale)	58
c. Gouvernance en sociologie (Gouvernance contre la pauvreté)	59

d. Gouvernance en sciences politiques (Gouvernance globale)	59
e. Gouvernance au sein de l'Union Européenne (Gouvernance européenne)	61
1.4. Principales méthodes de la gouvernance	63
a. Code de conduite négocié	63
b. Consensus	65
c. Négation du conflit	68
d. Survalorisation du court terme	68
SECTION 2 : DEFINITIONS ET CADRE THEORIQUE DE LA GOUVERNANCE	69
2.1. Essais de définition de la gouvernance	69
a. Définitions de quelques institutions internationales	69
b. Définitions de quelques ouvrages de référence	73
c. Notre essai de définition de la gouvernance	76
2.2. Concepts clés et connexes de la gouvernance	78
a. Gouvernabilité et Gouvernamentalité, concepts clés de la gouvernance	78
– Gouvernabilité ou prédisposition mentale et cognitive à la gouvernance	79
– Gouvernamentalité ou orientation du schéma mental	80
b. Principaux concepts connexes à la gouvernance	82
– Gouvernement et gouvernance	82
– Gestion et gouvernance	84
– Management et gouvernance	87
– Développement durable et gouvernance	90
2.3. Synthèse des approches théoriques de la gouvernance	94
CHAPITRE 2 : DE LA « GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES » EN PARTICULIER	99
SECTION 1 : GENERALITES SUR L'ENTREPRISE PUBLIQUE	99
1.1. Essais de définition de l'entreprise publique	100
a. Approche juridique	100
b. Approche managériale	101
c. Approche politico-économique	103
1.2. Caractéristiques de l'entreprise publique	104
a. Diversité des formes	104
b. Importance des cadres	105
c. Priorisation de l'intérêt général	106
d. Engagement de la responsabilité morale	106
1.3. Théories explicatives de l'entreprise publique	107
a. Entreprise publique et marché	108
b. Entreprise publique et mode d'organisation	111
– Analyse en matière de monopole	112
– Analyse en matière d'efficience	113
– Apport de la théorie des organisations	114
c. Entreprise publique et New Public Management (NPM)	116

SECTION 2 : APPLICATION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE A L'ENTREPRISE PUBLIQUE	119
2.1. Généralités sur la gouvernance d'entreprise.....	119
a. Essais de définition de la gouvernance d'entreprise	119
b. Acteurs de la gouvernance d'entreprise.....	121
– Conseil d'administration	121
– Direction générale (ou Management)	123
– Comité d'audit	123
– Parties prenantes internes.....	124
– Parties prenantes externes	125
c. Quelques principes de la gouvernance d'entreprise	126
d. Synthèse des théories de la gouvernance d'entreprise.....	129
– Théorie actionnariale	129
– Théorie partenariale	130
– Théorie cognitive	130
2.2. Gouvernance et offre de services et biens publics	131
2.3. Gouvernance de l'entreprise publique	134
a. Principaux types de tutelle étatique sur les entreprises publiques	134
– Etat stratège	134
– Etat actionnaire	136
– Etat régulateur	139
b. Comparaison des mécanismes de gouvernance des entreprises publiques et privées	141
– Mécanismes internes de gouvernance	141
– Mécanismes externes de gouvernance	142
– Synthèse des études comparatives des performances des entreprises publiques et privées	147
CHAPITRE 3 : EXEMPLES DE QUELQUES SYSTEMES DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE PUBLIQUE	150
SECTION1 : REGLEMENTATION RELATIVE AUX ENTREPRISES PUBLIQUES EUROPEENNES.....	151
1.1. Formes juridiques des entreprises publiques européennes.....	151
1.2. Influence de l'appartenance communautaire	154
SECTION 2 : ASPECTS DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES EUROPEENNES	156
2.1. Conseil d'administration	156
a. Structure et composition du conseil d'administration	157
b. Nomination du directeur général	168
2.2. Structure actionnariale	173
SECTION 3 : CODES EUROPEENS DES BONNES PRATIQUES DE LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.....	175
DEUXIEME PARTIE – CHOIX METHODOLOGIQUES ET DISCUSSION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE.....	182
CHAPITRE 4 : APERÇU SUR LE SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES AU MAROC	184
SECTION 1 : HISTOIRE, COMPOSITION ET EVOLUTION DU PORTEFEUILLE PUBLIC MAROCAIN.....	184
1.1. Aperçu sur l'évolution historique du portefeuille public marocain.....	184

a. Sous le protectorat (1912-1955)	185
b. Après l'indépendance (1956 à ce jour)	185
1.2. Composition du portefeuille public marocain	187
1.3. Evolution du portefeuille public marocain	191
1.4. Privatisation du portefeuille public marocain.....	192
a. Bilan de la privatisation	193
b. Perspectives de la privatisation	194
SECTION 2 : PERFORMANCES DU PORTEFEUILLE PUBLIC MAROCAIN.....	196
2.1. Investissements directs.....	196
2.2. Investissements via les partenariats public-privé (PPP)	198
2.3. Principaux indicateurs financiers et économiques	200
SECTION 3 : CADRE REGLEMENTAIRE ET JURIDIQUE DES ENTREPRISES PUBLIQUES MAROCAINES	202
3.1. Relation entre l'Etat et les entreprises publiques marocaines	203
a. Relation juridique	203
b. Relation financière	206
– Transferts budgétaires de l'Etat aux entreprises publiques	207
– Autres concours financiers affectés aux entreprises publiques.....	208
– Produits versés par les entreprises publiques au Budget Général de l'Etat	210
c. Relation de contrôle	211
– Contrôle politique	211
– Contrôle juridictionnel.....	212
– Contrôle administratif.....	213
– Contrôle financier	214
– Audit externe	216
3.2. Contractualisation de la relation entre l'Etat et les entreprises publiques marocaines.....	218
a. Contrats-Programmes	220
b. Contrats de développement.....	222
3.3. Nomination des directeurs des entreprises publiques marocaines	222
3.4. Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des établissements et entreprises publics	224
SYNTHESE DES BONNES PRATIQUES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.....	228
CHAPITRE 5 : METHODOLOGIE ADOPTEE ET MISE EN ŒUVRE DE L'ETUDE EMPIRIQUE	235
SECTION 1 : PRESENTATION DE LA METHODE DE RECHERCHE RETENUE	235
1.1. Utilité et intérêts de la recherche qualitative.....	236
1.2. Finalité exploratoire et descriptive de la recherche qualitative	240
1.3. Recherche et analyse documentaire, étape préliminaire indispensable.....	242
1.4. Entretien individuel : méthode qualitative retenue pour le recueil de données	243
a. Quelques exemples de méthodes qualitatives de recueil de données	244
b. L'entretien individuel : l'une des méthodes qualitatives les plus utilisées	246

– Types d’entretien individuel	248
– Construction d’un guide pour un entretien semi-directif	249
– Déroulement de l’entretien semi-directif	250
SECTION 2 : PRESENTATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COLLECTE DES DONNEES	252
2.1. Définition de l’échantillon	252
2.2. Pré-test du guide d’entretien	253
2.3. Organisation du guide d’entretien	253
SECTION 3 : PRESENTATION DE LA METHODE RETENUE POUR L’ANALYSE DES DONNEES RECUEILLIES	255
3.1. Analyse des réponses aux questions ouvertes via l’analyse de contenu	255
a. Définition de l’analyse de contenu	255
b. Historique de l’analyse de contenu	256
c. Types d’analyses de contenu	257
d. Etapes de l’analyse de contenu	260
3.2. Analyse des réponses aux questions ouvertes via la statistique descriptive	262
CHAPITRE 6 : ANALYSE ET DISCUSSION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE	263
SECTION 1 : ANALYSE ET INTERPRETATION DES RESULTATS DE LA RECHERCHE	263
1.1. Degré de connaissance et de compréhension du concept de gouvernance	263
1.2. Relation Entreprise publique – Etat	268
1.3. Rôle, devoirs et responsabilité de l’organe de gouvernance	270
1.4. Droits des actionnaires	277
1.5. Transparence et diffusion de l’information	278
1.6. Relation Entreprise publique – Parties prenantes	281
1.7. Maîtrise de l’actualité marocaine en matière de gouvernance des entreprises publiques	282
SECTION 2 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	284
2.1. Conclusions de la recherche	284
a. Une compréhension et une représentation confuses de la gouvernance	284
b. Des pratiques de gouvernance qui présentent plusieurs insuffisances	285
– Des relations entre l’Etat et les entreprises publiques à éclaircir	286
– Un fonctionnement des organes de gouvernance à améliorer	287
– Une participation des actionnaires à la vie de l’entreprise à garantir et à faciliter	289
– Une transparence et une reddition des comptes à renforcer	290
– Des relations avec les parties prenantes à consolider	291
2.2. Pistes d’amélioration et recommandations	292
a. Promouvoir une culture de la gouvernance au sein des entreprises publiques	293
b. Eclaircir les relations entre l’Etat et les entreprises publiques	295
c. Améliorer le fonctionnement et la professionnalisation des organes de gouvernance	296
d. Garantir et faciliter la participation des actionnaires à la vie de l’entreprise	299
e. Renforcer la transparence et la reddition des comptes et consolider les relations avec les parties prenantes ...	300

CONCLUSION GENERALE	302
1. SYNTHESE DE LA RECHERCHE	302
a. Synthèse théorique : intérêts et défis de la gouvernance	303
b. Synthèse pratique : gouvernance des entreprises publiques marocaines	307
2. APPORTS DE LA RECHERCHE.....	308
3. LIMITES DE LA RECHERCHE	309
4. VOIES DE RECHERCHES FUTURES.....	310
 ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN	 312
BIBLIOGRAPHIE	314
TABLE DES MATIERES.....	318