

## **Le Système de Gouvernance des Entreprises Publiques au Maroc au Regard de la Constitution Financière**

**ABDELLAOUI Mohammed<sup>1</sup>**  
*abdellaoui72@yahoo.fr*

**Université de Fés (Maroc)**

*Résumé : Le Maroc possède encore un portefeuille d'entreprises publiques très important, tant en quantité qu'en qualité. Ces entreprises sont fortement impliquées dans la réalisation des grands projets structurants du pays et dans la mise en œuvre des différentes stratégies sectorielles et réformes structurelles visant la création des conditions propres à favoriser l'accélération du progrès économique et social.*

*Toutefois, les spécialistes affirment que malgré toutes les tentatives menées pour préserver les entreprises publiques contre le détournement et la fraude, les efforts entrepris n'ont pas abouti vraiment à préserver ce secteur de ces manœuvres.*

*Dans ce contexte, l'année 2011, marquée par la réforme constitutionnelle a fortement influencé le système de gouvernance des entreprises publiques (voir le Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP).*

*Dans cet article, notre intérêt consiste à mener une étude analytique et perspective du système de gouvernance des entreprises publiques au regard de la constitution financière. D'où la question principale suivante, Dans quelle mesure la constitution financière marocaine contribue-t-elle à assurer la bonne gouvernance des entreprises publiques?*

*Mots-clés : Entreprises publiques – Système de gouvernance des entreprises publiques – Code de bonnes pratiques de gouvernance – Constitution financière marocaine.*

### **System of Governance of Public Enterprises in Morocco with regard to Financial Constitution**

*Abstract : Morocco still has a very large portfolio of public companies, both in quantity and quality. These companies are heavily involved in the implementation of major infrastructure projects in the country and in the implementation of various sectoral strategies and structural reforms aimed at creating conditions to foster the acceleration of economic and social progress.*

*However, experts say that despite all the attempts to preserve public enterprises against embezzlement and fraud, the efforts have not really led to preserve the area of these maneuvers.*

*In this context, in 2011, marked by the constitutional reform has strongly influenced the system of governance of public enterprises (see the Code of Good Governance Practices EEP).*

*In this article, our interest is to conduct an analytical perspective and study the system of governance of public companies under the financial constitution. This leads to the main question: To what extent financial Moroccan constitution could ensure good governance of public enterprises?*

*Keywords: Public Enterprises – System of Governance of Public Enterprises - Code of Good Governance Practices - Financial Moroccan Constitution.*

### **Introduction**

En absence d'un secteur privé en mesure de prendre en charge le développement économique du pays après l'indépendance, l'Etat marocain s'est adossé cette responsabilité en créant des entreprises publiques opérant dans tous les secteurs d'activité. Ainsi, par l'intermédiaire de ces organismes, les pouvoirs publics cherchaient à doter le pays d'infrastructure de base favorisant l'émergence d'un secteur privé national et l'encouragement d'investissement étrangers.

Limité au départ aux activités stratégiques, le secteur des entreprises publiques s'est étendu pour englober différentes activités économiques du pays, l'Etat s'est trouvé partout, un Etat constructeur, Banquier, agriculteur, commerçant...

---

<sup>1</sup> - Enseignant chercheur FSJES- FES

D'année en année, le nombre de ces entreprises publiques n'a cessé d'augmenter jusqu'aux années 1980, période dans laquelle le Maroc a connu un vaste mouvement de privatisation, imposé dans le cadre du plan d'ajustement structurel (PAS).

Toutefois, malgré ces nombreuses opérations de privatisation opérées depuis la loi 39 – 89, le Maroc possède encore un portefeuille d'entreprises très important, tant en quantité qu'en qualité. Il représente le bras armé de l'Etat, notamment en matière d'investissement et de recettes. Ces entreprises publiques sont fortement impliquées dans la réalisation des grands projets structurants du pays et dans la mise en œuvre des différentes stratégies sectorielles et réformes structurelles visant la création des conditions propres à favoriser l'accélération du progrès économique et social.

Aujourd'hui, l'importance de ce secteur dans l'économie nationale, est incontestable. Ainsi, En 2011 la valeur ajoutée s'est établie à 81,170 Milliards DH en hausse de 15,3% par rapport à 2003 (70,411), les produits versés par les EEP au Budget Général de l'Etat sont passés de 4.241 MDH en 2002 à 10.483 MDH en 2011 avec un taux de croissance moyen annuel de 10,6%<sup>1</sup>. La contribution fiscale des EEP au titre de l'Impôt sur les Sociétés en 2011, a atteint 5.759 MDH contre 4.894 MDH en 2010.

Par ailleurs, les spécialistes affirment que malgré tous les efforts entrepris pour préserver les entreprises publiques contre le détournement et la fraude, n'ont pas abouti vraiment à préserver ce secteur de ces manœuvres, vu le nombre élevé de scandale financiers, en considérant ces entreprises comme une vache à lait pour s'enrichir.

Ces scandales financiers qui ont éclaté dans plusieurs entreprises et établissements publics (EEP) marocains (CIH ; Ex BNDE ; CNSS ; ONDA ; CNCA ; Banque populaire...) ont révélé donc une mauvaise gouvernance existante.

Dans ce contexte et depuis le début des années 2000, le Maroc s'est engagé dans un vaste chantier de réformes structurelles ; l'année 2011, marquée par la réforme constitutionnelle a fortement influencé le système de gouvernance des entreprises publiques. L'action phare pour 2012 en matière d'amélioration de la gouvernance est le lancement officiel du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP par circulaire du Chef de Gouvernement adressée le 19 mars 2012 aux membres du Gouvernement, les invitant à veiller à la généralisation et à la mise en œuvre du contenu dudit code par les EEP relevant de leur tutelle.

Dans cet article, notre intérêt consiste à mener une étude analytique et perspective du système de gouvernance des entreprises publiques au regard de la constitution financière. D'où la question principale suivante, Dans quelle mesure la constitution financière marocaine contribue-t-elle à assurer la bonne gouvernance des entreprises publiques?

Pour conduire cette analyse, nous mettons l'accent dans un premier axe, sur le pourquoi d'une gouvernance propre à l'entreprise publique, ainsi que sur leur portefeuille public, son évolution et son importance. Le deuxième axe de la communication est consacré à l'analyse du système de gouvernance des EEP et ce, à travers notamment la nouvelle constitution de 2011, le nouveau code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP (2012) et la loi 69-00<sup>2</sup>. Le dernier axe a pour objectif de proposer des recommandations susceptibles d'améliorer le système de gouvernance des entreprises publiques.

#### **I- Pourquoi une gouvernance propre à l'entreprise publique marocaine**

Le terme de gouvernance est apparu pour la première fois dans un article intitulé « The Nature of the Firm », écrit en 1937 par l'économiste américain Ronald Coase (prix Nobel d'économie en 1991). Dans cet article, l'auteur se demandait sur les moyens à même de réduire les coûts de transaction. Pour ce, généralement, deux outils sont employés : le marché ou les organisations.<sup>3</sup>

Pour Coase, il est parfois plus utile d'utiliser l'organisation ou l'entreprise que le marché pour réduire ces coûts. Les procédés mis en œuvre par l'entreprise pour parvenir à cette fin, Coase les appelle « gouvernance ».

<sup>1</sup> Loi de Finances 2013, Revue AL MALIYA, Ministère de l'économie et des Finances, n° 11, Mars 2013, p. 36.

<sup>2</sup> Promulguée par le Dahir n°1-03-195 du 16 Ramadan 1424, (11 novembre 2003). B.O n° 5170, du 18/12/2003

<sup>3</sup> P.M. DEFARGES, *la gouvernance*, DUF, col. Que sais-je ?, n° 3676, 2003, p.5.

Aujourd'hui, de nombreuses publications de l'ONU, des ONG, des institutions financières internationales, des universitaires étudient la question de la gouvernance mais avec des approches différentes. C'est ce qui explique sans doute la multitude de définitions que l'on donne à ce concept et les difficultés à l'appréhender correctement.

### 1. Classification des entreprises publiques marocaines

Avant d'aborder le système de gouvernance des entreprises publiques, il semble nécessaire de préciser la notion de l'entreprise publique.

Bien qu'aucune définition n'existe en droit, on va retenir la définition proposée par la directive de la CEEI de 1980. Est considérée comme entreprise publique " toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer une influence dominante du fait de la participation financière ou des règles qui la régissent<sup>2</sup> ».

Cette influence dominante est présumée lorsque les pouvoirs publics détiennent la majorité du capital, elle est également présumée s'ils disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise, ou s'ils peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.

Dans ce contexte, les entreprises publiques marocaines relèvent de différentes formes à savoir<sup>3</sup> :

- a. **Etablissements publics** : ils ont une compétence spéciale. Elles exercent leur activité dans un domaine déterminé soit au niveau national (ONE4), soit au niveau local: on distingue deux types d'établissements publics ; ceux qui ont un caractère industrielle et commercial et ceux qui ont un caractère administrative.
- b. **Sociétés d'Etat** : les sociétés dont le capital est détenu en totalité par des organismes publics ;
- c. **Filiales publiques** : les sociétés dont le capital est détenu à plus de la moitié par des organismes publics ;
- d. **Sociétés mixtes** : les sociétés dont le capital est détenu au plus à hauteur de 50% par des organismes publics ;
- e. **Entreprises concessionnaires** : les entreprises chargées d'un service public en vertu d'un contrat de concession dont l'Etat est l'autorité contractante.

Par ailleurs, l'Etat entretient avec les entreprises publiques des relations multiples et remplit plusieurs fonctions : stratégique, actionnaire, contrôleur, régulateur, garant du service public, entrepreneur, client<sup>5</sup>.

Cependant, dans ces relations, certaines situations sont souvent observées, c'est ainsi qu'il est difficile de séparer clairement la fonction actionnariale des autres fonctions de l'Etat, en particulier ses missions de régulation et son action de politique industrielle.

Partant de ce constat, on se demande comment l'Etat peut exercer son rôle actionnaire sans gêner ou même empêcher la mise en œuvre des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise ?

## 2. Portefeuille et performances des EEP au Maroc

### A - Inventaire du portefeuille des entreprises publiques

Malgré les nombreuses opérations de privatisation opérées depuis la loi 39 - 8913 de 1993, le portefeuille public demeure très important, tant en quantité qu'en qualité. Les entreprises publiques marocaines s'articulent autour d'un faisceau d'intérêts sociaux, économiques et stratégiques, elles s'inscrivent dans le cadre de la politique industrielle de l'Etat, de développement régional, de services publics ou de monopoles dits " naturels ".

A fin 2012, la composition du portefeuille public se présente comme suit<sup>1</sup> :

<sup>1</sup> La Communauté économique européenne.

<sup>2</sup> Stéphane ALBERT, *Entreprises Publiques ; le rôle de l'Etat actionnaire*, Documentation française, Paris, 2009, p.16.

<sup>3</sup> Article 1 de la loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.

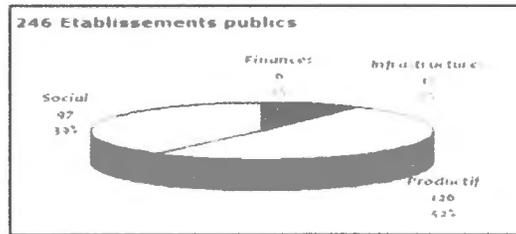
<sup>4</sup> Office National de l'Electricité.

<sup>5</sup> Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics, 2012. p.11.

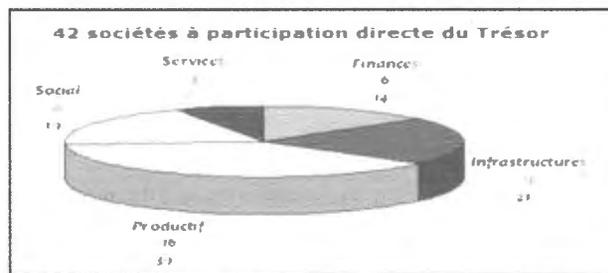
246 Etablissements publics et organismes contrôlés dont 52% opèrent dans les secteurs productifs et 39% dans le social ;

42 sociétés à participation directe du Trésor dont 39 % interviennent dans les secteurs productifs et 21% dans le domaine des infrastructures.

La répartition dudit portefeuille par catégorie et par secteur d'activité se présente comme suit :



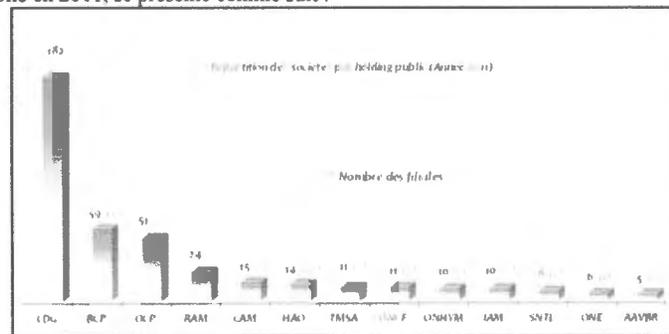
**Figure 1 : répartition du portefeuille public par catégorie<sup>2</sup>**



**Figure 2 : répartition du portefeuille public par secteur d'activité**

Certains desdits établissements et sociétés détiennent des filiales et participations au nombre total de 476 dont 11 sont cotées en Bourse et 53 agissant à l'international.

Ainsi, trois grands Holdings Publics en l'occurrence la CDG, l'OCP SA et la BCP détiennent 61% desdites filiales et participation. La répartition des sociétés formant le portefeuille public, par Holding Public en 2011, se présente comme suit :



**Figure n°3 : Répartition des sociétés par holding public 2011<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP), « Inventaire du portefeuille des Etablissements et Entreprises Publics », Document disponible sur le site du ministère de Finances <http://www.finances.gov.ma>, (consulter le 27/5/2013)

<sup>2</sup> Ibidem

Concernant le déploiement géographique du portefeuille public, l'on observe qu'en plus des EP relevant de l'Etat et agissant sur l'ensemble du territoire (RAM, ADM, ONDA, Groupe OCP, ONCF, ONE, ONEP, HAO, BAM, ANCFCC, ONHYM...), d'autres EP relevant des collectivités territoriales ou de l'Etat agissent dans un territoire géographique déterminé.

Ainsi, le portefeuille comporte 31 entités qui sont l'émanation des collectivités territoriales dont 15 établissements publics et 16 sociétés à participation directe.

Les Etablissements publics relevant des Collectivités Territoriales sont les Régies autonomes opérant dans les domaines de la distribution d'eau et d'électricité (12), du transport urbain (2) et des activités frigorifiques (1). Par ailleurs, ce portefeuille comprend 117 entités agissant au niveau local en 2011. Il s'agit de :

87 Etablissements Publics agissant dans un territoire allant du centre urbain à plusieurs Régions dont : 9 Agences de Bassins Hydrauliques, 3 Agences de Développement Régional, 16 AREF, 15 Universités, 26 Agences Urbaines, 4 Centres Hospitaliers et 9 ORMVA ;

30 sociétés jouant un rôle important à l'échelon local dont : TMSA (Tanger), Marchica Med (Nador), sociétés d'aménagement Al Omrane (14 sociétés couvrant toutes les régions) et société d'aménagement du port de Tanger (SAPT).

### B - Performance des entreprises publiques marocaines

Les indicateurs suivants concernant l'année 2012 montrent l'importance de la contribution des EEP aux agrégats économiques et financiers du pays<sup>2</sup> :

Investissement réalisé : 68,898 MMDH (67,756 MMDH en 2010) ;

Chiffre d'affaires : qui s'élève à 189 MMDH enregistrant une hausse de 11,8% par rapport à 2010 (169,1 MMDH) ;

Valeur ajoutée qui s'est établie à 81,2 MMDH en progression de 15,3% par rapport à 2010 (70,4 MMDH).

Par rapport au PIB, la valeur ajoutée des EEP a représenté 9,6% en 2011 contre 8,9% en 2010 :

Résultats nets ont atteint 27,8 MMDH, en hausse de 23,7% par rapport à 2010 ;

Indicateurs	2010	2011	Evolution 2011 / 2010
Chiffre d'Affaires	169 123	189 067	11,8%
Charges d'Exploitation (*)	136 134	150 606	10,5%
dont Charges de Personnel	28 820	28 880	7,2%
Charges Financières	17 061	19 542	14,5%
Valeur Ajoutée	70 411	81 170	15,3%
Résultat d'Exploitation	29 195	34 915	20,0%
Résultat Courant	31 182	33 474	7,4%
Résultat Net	22 439	27 754	23,7%
Impôt sur les Sociétés	4 894	5 759	17,7%
Investissement	67 756	68 898	1,7%
Dettes de Financement	149 538	158 721	6,1%
Capacité d'Autofinancement	32 883	40 660	62,1%
Fonds Propres	333 224	363 236	8,9%
Total du bilan	870 827	920 372	6,7%

(\*) Hors dotations d'exploitation

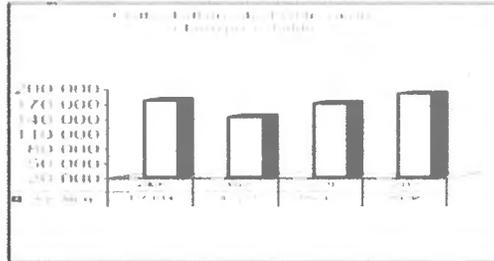
<sup>1</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, projet de la Loi de Finances 2013, rapport sur le secteur des EEP, p.13.

<sup>2</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, « Synthèse du Rapport sur le secteur des Entreprises Publiques 2013 », Document disponible sur le site du ministère, [www.finances.gov.ma](http://www.finances.gov.ma). (consulter le 28/05/2013)

**Tableau 1 : principaux indicateurs économiques et financiers des EEP : Réalisations 2010 – 2011  
(en millions de DH)<sup>1</sup>**

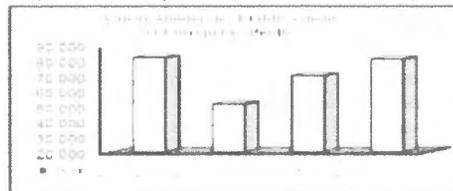
**C - Progression du chiffre d'affaires des entreprises publiques**

Afin 2011, l'essentiel du chiffre d'affaires est réalisé par le Groupe : OCP (56,4 MMDH) ; l'ONE (22,4 MMDH) ; la CNSS (21,4 MMDH) ; la CMR (20,2 MMDH) ; le Groupe RAM (13 MMDH) ; le Groupe CDG (5,4 MMDH) ; le Groupe HAO (5,1 MMDH) ; le CAM (4,2 MMDH) ; l'ONEP (3,9 MMDH) ; l'ANCFCC (3,7 MMDH). Ces 10 EEP ont contribué en 2011 à plus de 82% du chiffre d'affaires global du secteur.



**A- Progression de la valeur ajoutée**

A fin 2011, l'analyse de la valeur ajoutée (81,2 MMDH) montre qu'une part de près de 40% de cette richesse est le fait du Groupe OCP dont le montant a atteint 31,8 MMDH. 8 organismes produisent près de 80% de la valeur ajoutée totale en 2011. Il s'agit du Groupe OCP (31,8 MMDH), de la CNSS (8,6 MMDH), du Groupe CDG (6,6 MMDH), de l'ONE (4,7 MMDH), de l'ANCFCC (3,5 MMDH), du CAM (3,2 MMDH), de l'ONEP (2,6 MMDH) et de l'ONCF (2,6 MMDH).



**Valeur ajoutée des EEP au Maroc<sup>2</sup>**

Il ressort de cette analyse que le secteur des Entreprises Publiques (EP) joue un rôle prépondérant dans le processus de création de la richesse. Il continue d'occuper une place de choix dans la dynamique de développement économique et sociale du pays, à travers, en particulier, la mise en œuvre des politiques publiques, la fourniture des services de base, l'aménagement du territoire et la réalisation d'infrastructures nécessaires au renforcement de la compétitivité de l'économie nationale et à l'attrait des investisseurs ainsi qu'à la promotion des échanges extérieurs du pays.

A la lumière de ces indicateurs susmentionnés et de la contribution du secteur à l'économie nationale, les pouvoirs publics sont appelés à réserver à ces organismes plus d'importance en mettant à leur disposition des outils de gestion leur permettant de bien diagnostiquer les problèmes organisationnels et de mieux décider les actions correctives à entreprendre. Bref renforcer le système de gouvernance dans ce secteur.

Le deuxième axe de cette communication est consacré aux caractéristiques clés du système de gouvernance tel qu'il est pratiqué actuellement par les entreprises publiques marocaines.

<sup>1</sup>Ministère de l'Economie et des Finances, projet de la Loi de Finances 2013, rapport sur le secteur des EEP, p.129.

<sup>2</sup> Ibidem.

## **II- Système de Gouvernance des Entreprises Publiques Marocaines : Quelle Spécificité ?**

Les pays arabes se réfèrent à deux modèles essentiels dans le contrôle et d'évaluation de leurs entreprises publiques: le modèle francophone et le modèle anglophone. Les pays traditionnellement colonisés ou sous protectorat français tels que l'Algérie, le Liban, la Tunisie et le Maroc, empruntent leurs structures d'évaluation du modèle français. Les pays de tradition protectorat britannique adoptent le modèle anglophone : c'est le cas des pays du Golfe.

A cet égard, les entreprises publiques marocaines sont soumises à plusieurs types de contrôle<sup>1</sup> : politique, juridictionnel et administratif. Les principaux organes exerçant ce contrôle sont les commissions parlementaires, la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances, les commissaires du gouvernement et les commissions d'experts, les tutelles techniques, les commissaires aux comptes et les auditeurs externes.

S'ajoutent à ces organes d'autres contrôles généralement exercés sur les entreprises comme le contrôle fiscal, le contrôle des prix, etc. C'est dire la diversité et la multiplicité des contrôles qui pèsent sur les entreprises publiques<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, pour relever les défis des entreprises publiques, en vue de mieux contribuer à la création de richesses et d'emplois, à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale et aux nécessaires équilibres sociaux et territoriaux, le Maroc a mis en place un vaste chantier de réformes et d'actions structurantes visant l'amélioration du système de gouvernance des EP ; la nouvelle constitution de 2011, la réforme du dispositif de contrôle financier de l'Etat sur les EP (la loi 69-00), la généralisation des relations de contractualisation entre l'Etat et les EP et le développement du Partenariat Public-Privé.

### ***1. Système de gouvernance des entreprises publiques au regard de la nouvelle constitution***

#### ***A - Importance des entreprises publiques***

Dans la loi de finances 2011, l'effort d'investissement des Entreprises et Etablissements publics dépasse de loin celui du budget général de l'Etat et des collectivités territoriales comme le montrent les chiffres suivants<sup>3</sup> :

47,7 milliards de dirhams pour le budget général de l'Etat, les comptes spéciaux du trésor et les SEGMA ;

107,6 milliards de dirhams pour les Entreprises et Etablissements publics, et 12 milliards de dirhams pour les collectivités territoriales.

Malgré l'importance de ce secteur des EEP, il a échappé avant la réforme constitutionnelle au contrôle politique / parlementaire et du Gouvernement. Le parlement n'a la possibilité que de constituer des commissions d'enquêtes pour recueillir des éléments d'information sur une entité donnée.

La nouvelle constitution du 1er juillet 2011 a consacré un ensemble de principes à l'entreprise publique, à la bonne gouvernance (Titre XII de la constitution), et notamment à la corrélation entre responsabilité et reddition des comptes tout en précisant la nomination des responsables à la tête des établissements et entreprises publics, les missions du parlement dans le contrôle ainsi que l'apport de la cour des comptes dans la promotion des principes de gouvernance.

A cet égard, les principales dispositions de la nouvelle constitution qui renforcent directement le système de gouvernance des entreprises publiques sont les suivantes (Articles 49, 67, 71, 89, 91, 102 et 147).

L'article 49, indique que le conseil des ministres délibère sur la question de « la nomination, sur proposition du chef du gouvernement et à l'initiative du ministre concerné, les responsables des établissements et entreprises publics stratégique, une loi organique précise la liste de ces établissements et entreprises stratégiques »

<sup>1</sup> Rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc, Imprimerie Al Maarif El Jadida, éditions 2006, p.116.

<sup>2</sup> Mohamed HAKAT, Les finances publiques et les impératifs de la performance : cas du Maroc, éditions Harmattan, Paris, 2011, p.53.

<sup>3</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, Note de présentation de loi de finances 2011, p.10, Article disponible sur le site du ministère, <http://www.finances.gov.ma>. (consulter le 27/5/2013)

Les articles 67 et 102, met l'accent sur l'instauration des commissions d'enquête que soit à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des représentants des deux chambres, pour mener des enquêtes sur la gestion des entreprises et établissements publics et même auditionner les responsables des EEP au sein du parlement avec la présence du ministre dont ils relèvent ;

L'article 71, ne se diffère pas de celle 46 de la Constitution de 1996 en ce qui concerne l'appartenance au domaine de la loi, la création et la nationalisation des entreprises du domaine ;

L'article 89, vient de rendre les choses plus claires quant la supervision du Gouvernement sur l'action des EEP, cet article renforce l'action de l'exécutif, à coté de celle de législatif en matière de contrôle puisqu'il mentionne expressément « Le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif...et supervise l'action des entreprises et établissements publics » ;

L'article 91, donne au Chef du Gouvernement le pouvoir de la nomination des responsables à la tête des EEP (sans préjudice des dispositions de l'article 49 de la constitution), ce qui « renforce » la tutelle et la main du Gouvernement sur ce secteur.

L'article 147 énonce que « la cour des comptes a pour mission la consolidation et la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics ».

#### ***B - Procédure de nomination du directeur Général de l'entreprise publique***

Le pouvoir de nomination des responsables des entreprises publiques marocaines a fait couler beaucoup d'encre, de ce fait, la loi organique 02.12 vient de fixer la liste des EEP non stratégiques, que le chef du gouvernement nomme les responsables à la tête de ces EEP, dont ceux qui sont stratégiques, la nomination relève du pouvoir du Roi, par Dahir, ce qui pose selon les spécialistes, une problématique que les hauts responsables nommés par Dahir d'être à l'abri de la supervision du Gouvernement et du parlement, contrairement à ceux nommés par décret.

Par ailleurs, si la nomination du directeur général demeure une prérogative du gouvernement marocain, dans un certain nombre de pays ce pouvoir de la nomination et même de la révocation du directeur général s'exercent par les conseils d'administration des entreprises publiques. Ainsi, selon une étude de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, on trouve <sup>1</sup> :

Dans certains pays, tels que la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, et la Norvège, le conseil est expressément chargé de désigner le directeur général.

Dans d'autres pays, comme en Corée et en Hongrie, c'est l'assemblée générale annuelle des actionnaires qui désigne le directeur général.

En France, les directeurs généraux des grandes entreprises publiques sont désignés par décret présidentiel.

Au Royaume-Uni, le président du conseil d'administration préside le panel chargé de faire des recommandations au ministre actionnaire qui choisit le directeur général ainsi que les autres membres du conseil.

#### ***2. Renforcement du système de gouvernance au regard des autres réformes***

Les tendances récentes en matière de développement économique, social et politique ont confirmé qu'un système de gouvernance efficace et performant est une condition sine qua non pour accéder à un stade supérieur de développement politique, économique et social.

Forte de ce constat, la question de la gouvernance d'entreprise publique n'est pas l'apanage des seuls pays développés. En effet, au Maroc, l'enjeu de réforme du système de gouvernance d'entreprise publique a véritablement émergé au cours de ce début de millénaire en raison d'une volonté affichée par les différents intervenants, tant public que privé, pour faire de ce sujet une variable motrice de développement.

Depuis la mise en application de la loi 69 – 00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques, et le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP, la nécessité d'améliorer la gouvernance de l'entreprise publique s'est progressivement imposée.

---

<sup>1</sup> OCDE, Gouvernance des entreprises publiques, OCDE, 2005, p.153.

#### **A. le contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques**

La modernisation du contrôle financier de l'Etat et l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques marocaines figurent comme principaux objectifs de la loi 69 – 00, relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. Cette réforme du contrôle financier a émergé vers trois types de contrôle : préalable, d'accompagnement et conventionnel<sup>1</sup>.

Ainsi, la loi 69-00 est basée sur les principes directeurs suivants :

- La généralisation du contrôle ;
- La modulation et la pertinence du contrôle ;
- La dynamisation du processus du contrôle ;
- La clarification des pouvoirs au sein de l'entreprise.
- La généralisation du contrôle financier vise à étendre le contrôle à toutes les entreprises publiques, quel que soit le pourcentage de la participation publique et la nature juridique de l'entreprise<sup>2</sup>.

A cet égard, ces objectifs sont recherchés à travers la mise en place effective d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne, comportant, notamment, les instruments suivants<sup>3</sup>: un statut du personnel, un organigramme, un manuel des procédures, un règlement des marchés, une comptabilité permettant l'établissement d'états de synthèse réguliers, sincères et certifiés par un ou plusieurs auditeurs externes habilités à exercer la profession de commissaire aux comptes ainsi qu'un plan pluriannuel.

En sus de ces instruments de gestion, 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 a également consacré la contractualisation des relations entre l'Etat et l'EEP pour favoriser une meilleure visibilité, une transparence et une responsabilité accrues auprès des différents acteurs concernés.

#### **➤ L'Organe de Gouvernance**

Pour toutes les entreprises publiques, l'organe de Gouvernance doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la Direction de l'entreprise publique. Il doit agir en toute intégrité et être responsable de toutes les décisions qu'il prend.

L'Organe de Gouvernance se réunit au moins deux fois par an, il a pour rôle principal de :

- veiller à ce que l'EEP agisse dans le sens des missions qui lui ont été assignées et ce, en conformité avec la politique générale du Gouvernement et dans le respect des droits des autres actionnaires ;
- se prononcer sur la stratégie de l'EEP, son mode de financement et sur la politique de communication ;
- apprécier la gestion des organes de direction des EEP à travers la qualité du contrôle interne, les réalisations budgétaires et sur la base de critères de performances ;

#### **➤ L'audit externe**

Toutes les entreprises publiques marocaines, indépendamment de leur statut, sont soumises à un audit légal par un vérificateur externe<sup>4</sup>. L'audit légal d'une entreprise publique est soumis aux mêmes critères d'indépendance que pour les entreprises privées.

#### **➤ Contractualisation : Levier de renforcement de la bonne gouvernance**

Depuis sa consécration, en 2003, par la loi n° 69-00, les entreprises publiques soumises au contrôle d'accompagnement en substitution au contrôle préalable sont liés à l'Etat par des contrats – programmes.

<sup>1</sup> Article 3 de la loi 69-00, op.cit.

<sup>2</sup> Article 20 de la loi 69-00, op.cit.

<sup>3</sup> Articles 17 de la loi 69-00.

<sup>4</sup> Article 14 de la loi 69-00, op.cit.

Les contrats – programmes définissent, pour une période pluriannuelle, les engagements de l'Etat et de l'organisme contractant, les objectifs techniques, économiques et financiers assignés à l'organisme et les moyens pour les atteindre ainsi que les modalités de suivi de leur exécution<sup>1</sup>.

Ces « contrats- programmes » ont aussi pour finalité de rendre les entreprises publiques concernées plus performantes et donc plus rentables et apte à entrer dans le jeu de la concurrence et ce, moyennant la modification de leurs techniques de gestion et la rénovation de leurs rapports avec l'Etat<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le recours au procédé du contrat-programmes ne n'est pas limité aux rapports Etat-entreprises publiques. Il est aussi présent dans les rapports entre personnes publiques et entreprises privées.

### ***B - Le Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP : un référentiel pour l'amélioration de la gouvernance des Entreprises Publiques***

L'action phare pour 2012 en matière d'amélioration des systèmes de gouvernance des entreprises publiques est le lancement officiel du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP par circulaire du Chef de Gouvernement adressée le 19 mars 2012 aux membres du Gouvernement, les invitant à veiller à la généralisation et à la mise en œuvre du contenu dudit code par les EEP relevant de leur tutelle.

Ce code s'adresse aux entreprises publiques investies ou non d'une mission de service public et aux Etablissements publics marchands. Les bonnes pratiques contenues dans ce code sont également recommandées aux Etablissements publics non marchands, comme une source d'une meilleure gouvernance.

De même, ce code établi sur la base des meilleurs standards internationaux et conçu par des praticiens des secteurs public et privé, vise à asseoir les meilleurs standards de gouvernance des entreprises publiques, à promouvoir les valeurs et les pratiques de transparence et de communication et à ancrer la culture de reddition des comptes. Il comprend des recommandations, des règles et des pratiques visant notamment<sup>3</sup> :

- ✓ La clarification des rôles de l'Etat en opérant une distinction claire entre ses différentes missions de stratégie, de contrôleur et d'actionnaire ;
- ✓ Le renforcement du rôle et des responsabilités de l'Organe de Gouvernance consacrant ses missions de pilotage stratégique, de surveillance des performances et de suivi de la gestion de la Direction, tout en améliorant la professionnalisation des administrateurs et l'évaluation périodique de leurs interventions ;
- ✓ Le renforcement de l'éthique et de la transparence par la diffusion régulière d'informations significatives, financières et non financières, sur les EP, la dématérialisation des procédures et leur affichage pour un service de qualité, l'application stricte des principes de passation des marchés et l'élaboration et la diffusion de chartes d'éthique des Organes de Gouvernance ;
- ✓ Le traitement équitable des partenaires et des opérateurs économiques traitant avec l'EP.

A la lumière de cette analyse et sur la base de benchmarkings avec les meilleures pratiques internationales, nous allons faire ressortir et proposer dans un troisième axe certaines recommandations que nous jugeons utiles pour améliorer le système de gouvernance des entreprises publiques marocaines.

### **III- Recommandations et Perspectives d'Amélioration de la Gouvernance des Entreprises Publiques Marocaines :**

Ces recommandations visent essentiellement les entreprises publiques qui ont une forme juridique distincte (séparée de l'administration publique) et qui exercent une activité commerciale (c'est-à-dire dont l'essentiel des revenus provient de ventes et de commissions) dans des secteurs concurrentiels ou non concurrentiels.

<sup>1</sup> Guide méthodologique de la Contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP, Direction des entreprises publiques et de privatisation, Maroc, éditions 2013.

<sup>2</sup> Mostapha Fikri La bonne gouvernance Administrative au Maroc : mission impossible, collection nouvelles pistes, 2005, p.346.

<sup>3</sup> Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics, 2012. p.23.

### **1. Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace**

Créer un cadre juridique et réglementaire garantissant la gouvernance des entreprises publiques dans le respect des intérêts de l'Etat actionnaire, du marché, des usagers ou consommateurs et de façon générale des parties prenantes.

- ✓ 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 dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités, en particulier en matière de réglementation du marché.
- ✓ Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de simplifier et de rationaliser les pratiques juridiques sous laquelle les entreprises publiques exercent leurs activités ;
- ✓ Les relations qu'elles entretiennent les entreprises publiques avec les banques et les autres institutions financières du secteur public, ainsi qu'avec toute autre entreprise publique, doivent être fondées sur des règles purement commerciales.

### **2. L'Etat actionnaire**

L'Etat doit se comporter en actionnaire éclairé et actif et définir une stratégie actionnaire claire et cohérente de manière à garantir que le gouvernement des entreprises publiques est exercé de façon transparente et responsable.

- ✓ L'Etat doit élaborer et publier une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'Etat, son rôle dans le gouvernement des entreprises publiques, ainsi que la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale ;
- ✓ Les pouvoirs publics ne doivent pas être impliqués dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et doivent leur laisser une grande autonomie pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés ;
- ✓ L'Etat doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et respecter leur indépendance ;
- ✓ Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence.

### **3. Relations avec les parties prenantes**

L'Etat doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes et obliger les entreprises publiques à rendre compte des relations qu'elles entretiennent avec les parties prenantes.

- ✓ Les pouvoirs publics et les entreprises publiques elles-mêmes doivent reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ;
- ✓ Les entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes.

### **4. Transparence et diffusion de l'information**

Les entreprises publiques doivent observer des normes de transparence rigoureuses.

- ✓ Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives sur toutes les questions et principes décrits dans le nouveau code marocain des Bonnes Pratiques de Gouvernance des EEP.
- ✓ Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficaces de contrôle interne et mettre en place un organe de contrôle de gestion ;

### **5. Responsabilité du conseil d'administration d'une entreprise publique**

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. Le conseil d'administration doit agir en toute intégrité, et être responsable des décisions qu'il prend.

- ✓ Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit exercer sa fonction de surveillance de la direction et de pilotage stratégique, dans le cadre des objectifs définis. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général.
- ✓ Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit procéder à une évaluation annuelle de ses performances.

## CONCLUSION

Le Maroc s'est engagé activement depuis plusieurs années, dans un vaste chantier de modernisation destiné particulièrement, à moderniser le pays et à accélérer son rythme de développement et à améliorer les conditions de vie de sa population.

Ainsi, au cœur des chantiers prioritaires menés, le renforcement de la gouvernance des entreprises publiques est un point focal de l'efficacité économique et financière de ces entités, de l'amélioration de leurs relations avec l'Etat, les opérateurs et les différentes parties prenantes.

C'est dans ce cadre que vient cette communication, ainsi il ressort de l'analyse de notre problématique, qu'il ya une évolution remarquable de la place des entreprises publiques et leurs systèmes de gouvernance dans la constitution financière marocaine, ce qui approuve la veille de législateur constitutionnel à concrétiser les nouvelles valeurs de new management public dans ce secteur, à savoir la responsabilité, la transparence, la reddition des comptes, la contractualisation, le partenariat public-privé, etc, car toute mauvaise gestion ou de nouveaux scandales financiers ne peuvent que freiner la dynamique économique de notre pays et semer d'avantage de doute dans la gouvernance publique et les institutions de l'Etat.

Il ressort également, que plutôt de recourir à des politiques hâtives de privatisation, les pouvoirs publics devraient toujours songer à reformer ce secteur en améliorant plus l'efficacité de leur gestion par l'introduction de méthodes modernes de management, et en améliorant leur système de gouvernance.

A cet égard, le renforcement des principes et des bases de la bonne gouvernance favorise non seulement le développement des entreprises publiques et le renforcement de leurs performances techniques et financières, mais également améliore leur image de marque et, partant, renforcent leur crédibilité vis-à-vis de leurs différents partenaires nationaux et internationaux, dont notamment les citoyens, les usagers de services publics, les opérateurs économiques, les bailleurs de fonds et les agences de notation.

## Bibliographie selective

1. **CHARREAUX Gérard**, le gouvernement des entreprises : corporate –gouvernance- théories et faits, éditions Economica, Paris, 1997
2. **HARAKAT Mohamed**, Les finances publiques et les impératifs de la performance : cas du Maroc, éditions Harmattan, Paris, 2011
3. **BAKARI Traore**, Découvrir et comprendre la gouvernance, gouvernance publique et gouvernance d'entreprise, éditions Harmattan, 2011
4. **FIKRI Mostapha** La bonne gouvernance Administrative au Maroc : mission impossible, collection nouvelles pistes, 2005
5. **DEFARGES P.M.**, la gouvernance, DUF, col. Que sais-je ?, n° 3676, 2008
6. Code Marocain des Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise, mars 2008.
7. Guide méthodologique de la Contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP, Direction des entreprises publiques et de privatisation, Maroc, éditions 2013.
8. Ministère de l'Economie et des Finances, « Synthèse du Rapport sur le secteur des Entreprises Publiques 2013 », Document disponible sur le site du ministère, [www.finances.gov.ma](http://www.finances.gov.ma), (consulter le 28/05/2013)
9. Ministère de l'Economie et des Finances, Note de présentation de loi de finances 2011. Article disponible sur le site du ministère, <http://www.finances.gov.ma>, (consulter le 27/5/2013)
10. Ministère de l'Economie et des Finances, projet de la Loi de Finances 2013, rapport sur le secteur des EEP
11. Rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc, Imprimerie Al Maârif El Jadida, éditions 2006
12. **Revue AL MALIYA**, Ministère de l'économie et des Finances, n° 11, Mars 2013