

**« Gouvernance des entreprises publiques :
Quel rôle pour l'état actionnaire ? »**

Dr. BOUCHIKHI Aicha
bouchikhiaicha@yahoo.fr
& Pr. BENDIABDELLAH A.
A_bendiabdellah@yahoo.fr
Université de Tlemcen

Resume

La fermeture de plusieurs entreprises ainsi que les incertitudes relatives au sort des privatisations de certaines autres, mettent en évidence, d'une part, que les entreprises publiques sont soumises à des contraintes particulières et, d'autre part, que le débat sur l'opportunité de maintenir des entreprises publiques dans le secteur concurrentiel est loin d'être clos. Ces événements montrent que la question de l'efficacité des entreprises publiques reste posée, notamment dans le contexte de l'économie algérienne au sein de laquelle l'État conserve une influence prépondérante, de par le contrôle direct ou indirect qu'il exerce sur les entreprises publiques.

Depuis le rapport Nora (1967)¹, la gouvernance des entreprises publiques se cherche.

Au sein de ces entreprises, l'Etat exerce un rôle d'actionnaire et, en tant que tel, il doit veiller à la santé financière et au développement des entreprises comme à la juste rémunération des capitaux investis par la collectivité. Toutefois, la situation globalement dégradée du secteur public et l'effondrement de certaines entreprises pendant les années 1990, interrogent directement non seulement la capacité de l'Etat à exercer sa mission d'actionnaire mais aussi l'efficacité de l'ensemble des règles de gouvernance régissant les entreprises publiques.

Notre article s'attachera particulièrement au mode de gouvernance des entreprises publiques algériennes, notamment en portant l'interrogation sur le rôle pour l'Etat actionnaire.

Pour répondre à cette thématique il faut en premier lieu distinguer deux questions majeures : la place de l'Etat dans l'économie du pays et notamment dans le secteur public, et la manière dont l'Etat joue son rôle d'actionnaire dans les entreprises publiques.

Mots clés : *Entreprise publique- gouvernance des entreprises- principes OCDE- lignes directrices OCDE- Etat actionnaire.*

Introduction

À mesure que la concurrence pour les investissements étrangers et nationaux devient plus vive, les entreprises continuent à rechercher des moyens pour rester compétitifs. Une bonne gouvernance d'entreprise est de plus en plus souvent reconnue comme un outil efficace permettant d'améliorer la compétitivité de l'entreprise ainsi que le climat économique global dans un pays donné. En Algérie, s'il est vrai que les entreprises publiques constituent une importante composante de l'économie, elles sont cependant confrontées à une rude concurrence de la part des nouveaux arrivants sur le marché ainsi que de la part de plusieurs entreprises privées. Pour répondre aux questions sur la compétitivité et la durabilité, les entreprises publiques se doivent de reconnaître la nécessité de mettre en place un processus de gouvernance institutionnalisé.

Les entreprises publiques constituent des outils de défense de l'intérêt général, de protection des citoyens et de justice sociale. Exerçant des activités commerciales, ces entreprises sont détenues majoritairement par l'État. Légalement constituées, elles ont une double obligation : atteindre les objectifs d'une politique économique nationale et être

¹ Dès la fin des années 1960, le rapport Nora (avril 1967) allait mettre en lumière les dysfonctionnements inhérents au mode de gestion des entreprises publiques : absence de contrôle régulier, absence d'objectifs, confusion des tâches... Sur ce fondement, le rapport préconisait de nombreuses réformes dans la gouvernance des entreprises publiques principalement centrées sur la clarification des rapports entre les entreprises publiques et la tutelle.

rentable. Les entreprises publiques peuvent aussi jouer un rôle déterminant dans la gestion des ressources stratégiques.

En plus de prévenir l'émergence d'un monopole privé, qui serait néfaste pour l'utilisateur, les entreprises publiques peuvent être perçues comme un instrument de développement durable des territoires.

I- L'entreprise publique

L'expression « *entreprises publiques* » désigne dans les *Lignes Directrices de l'OCDE*² « les entreprises sur lesquelles l'Etat exerce un contrôle significatif, qu'il soit l'actionnaire unique, qu'il détienne une participation majoritaire ou une participation minoritaire mais significative ».

Les entreprises publiques recouvrent des formes juridiques très diverses tant sur le plan international que national ; une directive de la Commission de la CEE de 1980³ dans son article 2 précise qu'est 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 ».

L'entreprise publique se distinguerait ainsi de l'entreprise privée de par le contrôle de droit qu'exerce l'État dans la définition de sa stratégie.

Sur le plan conceptuel, il semble possible de préciser la notion d'entreprise publique en reconsidérant celle de propriété. Selon l'approche consacrée par la *théorie des contrats incomplets*⁴, la propriété peut être caractérisée en fonction de deux aspects, l'allocation des droits de décision « résiduels » (le contrôle au sens anglo-saxon) et l'appropriation des gains résiduels.

Relativement à un actif, la notion de droit de décision résiduel recouvre celle de prendre toutes les décisions concernant l'usage de l'actif qui ne sont ni contrôlées explicitement par la loi, ni attribuées contractuellement à d'autres agents. L'autre composante de la propriété est liée à l'appropriation des gains résiduels (ou à l'absorption des pertes), c'est-à-dire des gains⁵ associés à la possession de l'actif dont l'attribution n'est pas prévue contractuellement⁶.

Vue à travers ces deux dimensions, l'entreprise publique se caractériserait simultanément d'une part, par un rôle déterminant de l'État (ou des collectivités publiques) dans les décisions résiduelles -lié notamment à la possibilité de nommer les dirigeants et de leur accorder une latitude décisionnelle plus ou moins importante sur les options stratégiques- et d'autre part, par une appropriation majoritaire des gains résiduels.

² « Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des Entreprises publiques » <http://www.oecd.org/dataoecd/47/6/34803478.pdf>

³ Directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques *Journal officiel* n° L 195 du 29/07/1980 p. 0035 – 0037 voir le site http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_380L0723.html

⁴ Grossman S. et Hart O. : The Costs and Benefits of Ownership : A Theory of Vertical and Hart O. et Moore J. : Property Rights and the Nature of the Firm, *Journal of Political Economy*, La théorie des contrats incomplets a notamment pour objectif d'expliquer les formes organisationnelles comme mode de résolution des problèmes posés par l'incomplétude des contrats.

⁵ La notion de gain (ou de perte) peut être définie plus ou moins extensivement. Au sens strict, elle recouvre uniquement les gains monétaires. Dans un sens plus large, elle recouvre toutes les variations d'utilité que peuvent subir les différents agents en raison des décisions relatives à la détention de l'actif, par exemple, la dégradation de la qualité de vie à la suite d'une pollution importante, ou d'une précarisation croissante de l'emploi.

⁶ Ainsi pour une entreprise privée, l'entrepreneur n'est le seul propriétaire que s'il prend les décisions résiduelles (notamment les décisions stratégiques) en toute latitude, et subit l'intégralité des conséquences des dites décisions au travers du revenu résiduel (le profit), ce qui suppose que les rémunérations des différents facteurs de production soient intégralement définies contractuellement et échappent à l'aléa résiduel.

Ces entreprises exercent des activités très variées, même si le plus souvent on les retrouve dans des secteurs bien spécifiques (l'énergie, les communications, les transports, les industries de base, la banque et l'assurance, l'éducation et la santé). Elles ont également des origines diverses : certaines ont été créées par l'État, soit pour se procurer des recettes fiscales, soit encore pour des raisons tenant à la défense nationale ou au développement industriel. Cependant, le plus souvent la plupart des entreprises publiques sont issues des processus de nationalisations dont les objectifs sont soit de nature idéologique ou politique, soit de nature économique.

Les objectifs d'ordre politique sont :

- le rééquilibrage des rapports travail/capital et
- la sauvegarde du contrôle de la nation sur certains secteurs-clés, voire l'établissement d'une véritable démocratie industrielle.

Les objectifs de nature économique qui justifient l'existence des entreprises publiques sont principalement d'ordres macro-économiques :

- Premièrement, l'entreprise publique serait plus efficace en présence de défaillances du marché ; elle permettrait en outre d'atteindre des objectifs formulés en termes de bien-être collectif et non uniquement en termes de profit pour les actionnaires.
- Deuxièmement, la « publicisation » permettrait une redistribution notamment en réduisant le prix des biens les plus demandés par les agents à faibles revenus.
- Troisièmement, un important secteur public serait censé favoriser la mise en œuvre d'une politique économique de stabilisation.

Les raisons de la non-performance des entreprises publiques

Malgré le soutien à grande échelle sur le plan technique et financier de la part de l'Etat, les résultats de ces entreprises ont été très mauvais. Il existe de nombreux facteurs qui contribuent aux mauvais résultats de ces entreprises, dont certains sont exogènes et d'autres sont internes aux Entreprises elles-mêmes :

- *les facteurs exogènes* peuvent être associés notamment à : la conjoncture macro-économique générale, le statut politique non résolu, les changements institutionnels et juridiques, le matériel dépassé, les politiques en matière de subventions, etc.,

- *quand aux facteurs internes*, l'un des plus importants est le faible régime de gouvernance d'entreprise, qui se manifeste par :

- un niveau d'efficacité peu élevé,
- de mauvais antécédents en matière de recouvrement des recettes,
- l'absence de transparence et de responsabilisation,
- enfin, des rôles peu clairs pour les différentes parties prenantes. Cela se manifeste également dans les relations complexes entre les multiples acteurs : le gouvernement, les conseils d'administration des Entreprises Publiques, la direction des EP, les employés.

S'agissant en particulier de l'Algérie, rappelons que durant les années 1990, l'économie algérienne a été engagée dans un processus de réforme, se traduisant notamment par le fait que certaines entreprises publiques furent converties en sociétés par actions.

La réforme et la restructuration des entreprises publiques ont visées à aborder la question de la gouvernance d'entreprise et à harmoniser le régime de gouvernance par rapport aux normes internationales, surtout celles mises en place par l'OCDE pour les entreprises publiques européennes. Le principe émergent est qu'un bon régime de gouvernance d'entreprise doit veiller à ce que l'entreprise ait un système efficace de conseil d'administration, une relation bien définie entre le conseil d'administration et la direction, des obligations et des responsabilités clairement définies pour la direction ; enfin des mécanismes permettant de protéger les intérêts des uns et des autres.

En Algérie, on s'accorde à dire que les nombreuses difficultés que connaît le pays proviennent notamment des principales barrières à la réforme, ainsi que d'un système de gouvernance faible. Cela se traduit par un secteur public inefficace doublé d'un manque de transparence, de responsabilisation, et de rôles clairement définis pour les parties prenantes. L'absence d'un principe directeur pour ces entreprises a grandement contribué à cette confusion.

L'amélioration globale du fonctionnement de ces entreprises peut augmenter leur productivité et leur compétitivité. De même, des entreprises publiques plus efficaces, signifieront l'amélioration des services publics et une meilleure utilisation des fonds des contribuables, édifiant ainsi une base solide pour la privatisation et un développement économique sain.

Ainsi, l'adoption d'un régime moderne de gouvernance d'entreprise, conformément aux *Principes de gouvernement d'entreprise* de l'OCDE, et à ses *Principes directeurs sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, devrait constituer l'une des priorités pour les artisans de la réforme du pays. Il s'agit de l'une des principales mesures que l'Algérie doit prendre pour renforcer son économie, attirer les investissements et stimuler la réforme plus avant.

II- Gouvernance Des Entreprises

La gouvernance d'entreprise⁷ est un terme relativement récent qui décrit un processus que les sociétés pratiquent depuis toujours. Ce processus vise à garantir que les affaires et la gestion des sociétés sont assurées conformément aux normes les plus élevées de déontologie et d'efficacité, en supposant qu'il s'agit là du meilleur moyen de préserver et de promouvoir les intérêts de tous les partenaires de l'entreprise.

Bien que le terme « gouvernance d'entreprise » soit maintenant utilisé de façon universelle, il n'existe aucune définition unique reconnue. Malgré tout, selon le rapport Cadbury⁸ : « *La gouvernance d'entreprise est le système par lequel les entreprises sont dirigées et contrôlées. Le conseil d'administration est responsable de la gouvernance de son entreprise. Le rôle des actionnaires dans la gouvernance consiste à nommer les administrateurs et les vérificateurs aux comptes, et à s'assurer qu'une structure appropriée de gouvernance soit en place. Les responsabilités des administrateurs consistent notamment à définir les objectifs stratégiques de l'entreprise, à assurer la direction nécessaire pour mettre ceux-ci en vigueur, à superviser la gestion des affaires, et à faire rapport aux actionnaires sur leurs fonctions d'administrateurs. Les actions du conseil d'administration sont assujetties aux lois, aux réglementations ainsi qu'aux actionnaires lors de la réunion générale* »

Les Principes Directeurs de l'OCDE sur le Gouvernement d'Entreprise des entreprises publiques

Les entreprises publiques sont souvent des monopoles et ne sont pas sujettes ni à la faillite ni aux mécanismes de prise de contrôle (deux grands mécanismes disciplinaires du

⁷ Les théories du Gouvernement d'entreprise se sont développées en Angleterre et aux Etats-Unis en réaction à une série de scandales (les "saving & loans" aux Etats-Unis et les affaires Maxwell, Poly Peck et BCCI) en Angleterre. Ces théories aboutissent à préconiser un renouveau du contre-pouvoir actionnarial, reposant tant sur un rôle plus actif des administrateurs que sur une surveillance renforcée des actionnaires. Elles traduisent une conception particulière de l'entreprise selon laquelle les détenteurs de celle-ci, c'est-à-dire les actionnaires (share holders) en confient la gestion aux dirigeants auxquels les unit une relation d'agence. Afin que les actionnaires puissent se protéger contre les aléas propres à ce type de relation, il importe que soient mises en place des règles visant à encadrer les droits et obligations des dirigeants.

⁸Report Of The Committee On "the financial aspects of corporate governance" 1 December 1992
Voir le site <http://www.juridix.net/cg/cadbury.pdf>

système de marché). De plus, dans les entreprises privées, les actionnaires peuvent manifester leur mécontentement soit en vendant leurs parts, soit en se rendant à la réunion générale des actionnaires pour tenter de destituer les directeurs inefficaces.

En revanche, dans les entreprises publiques, les actionnaires ne peuvent ni vendre leurs parts, ni congédier la direction. De plus, les entreprises publiques sont souvent caractérisées par une ingérence gouvernementale excessive et par un comportement visant à rechercher les privilèges. Par conséquent, il est encore plus important d'élaborer des mécanismes appropriés pour veiller à ce que les entreprises publiques soient gérées d'une manière semblable aux entreprises privées dans un contexte compétitif.

Étant donné les considérations ci-dessus, l'OCDE a élaboré ses Principes Directeurs sur le Gouvernement d'Entreprise des entreprises publiques, conçus pour compléter les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. *Ces principes sont*⁹:

1/ L'État doit garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace, à même de permettre des règles du jeu équitables sur les marchés où les entreprises publiques et celles du secteur privé sont en concurrence, afin d'éviter les distorsions du marché.

2/ Il doit se comporter en actionnaire éclairé et actif de manière à garantir que le gouvernement des entreprises publiques est exercé de façon transparente et responsable, avec tout le professionnalisme nécessaire.

3/ L'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.

4/ Il doit conduire une politique actionnariale prenant 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.

5/ Les entreprises publiques doivent observer des normes de transparence rigoureuses conformément aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE.

6/ 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.

La Gouvernance des Entreprises Publiques

Dans la perspective actuelle où la question d'une privatisation rapide d'un certain nombre d'entreprises publiques semble s'éloigner, l'extension de la problématique du gouvernement d'entreprise au secteur public est plus que jamais d'actualité.

La gouvernance des entreprises publiques a en effet pour spécificité, par rapport à celle de leurs homologues privées, d'être liée à deux agents principaux : celui de l'entreprise elle-même mais, avant cela, celui de l'actionnaire très particulier qui la contrôle, à savoir l'État. D'où une double interrogation : les principes traditionnels du gouvernement d'entreprise sont-ils transposables au secteur public ? A quelles conditions le contrôle de l'État sur les entreprises publiques du secteur concurrentiel peut-il être neutre, sinon favorable, du point de vue de leur bonne gouvernance ?

A la première question, la réponse doit être certainement positive. La majorité des entreprises publiques appartenant désormais au secteur concurrentiel et à l'économie internationale, la présence d'actionnaires minoritaires dans leur capital, la pleine application du droit de la concurrence à leurs activités et à celles de l'État actionnaire, tout cela rend nécessaire le passage vers un régime juridique conçu pour un autre environnement économique et institutionnel.

⁹ Voir le site <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.

Par ailleurs, la bonne gouvernance de l'entreprise publique est étroitement tributaire de celle de l'Etat actionnaire. Qu'est ce qu'on entend par Etat actionnaire ? La réponse à cette question sera faite après avoir indiqué les problèmes spécifiques de gouvernement d'entreprise publique.

Les problèmes spécifiques de gouvernement d'entreprise publique

Pour exercer ses responsabilités d'actionnaire, l'Etat a intérêt à utiliser des outils applicables au secteur privé. Cependant, les entreprises publiques posent un certain nombre de problèmes spécifiques de gouvernement d'entreprise¹⁰.

- L'une de ces spécificités tient au fait que les entreprises publiques peuvent souffrir aussi bien d'ingérences politiques directes que de la passivité totale de l'Etat actionnaire.

- On assiste quelquefois aussi à une dilution des responsabilités. Les entreprises publiques sont souvent à l'abri de deux menaces qui sont essentielles au contrôle de la gestion dans le secteur privé, à savoir la menace d'une OPA (Offre Publique d'Acquisition) et celle d'une faillite.

- Plus fondamentalement, les problèmes de gouvernement 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, pouvoirs publics) où les mandats réels sont soit difficilement identifiables, soit lointains. Structurer cette chaîne de responsabilités de manière à garantir des décisions efficaces et un gouvernement d'entreprise de qualité constitue un vrai défi.

Les difficultés rencontrées par les entreprises publiques semblent en effet largement provenir des lacunes qui affectent le mode de gouvernance de ces entreprises.

L'Etat : un actionnaire paradoxalement impuissant

Dans quelle mesure peut-on dire que les difficultés qu'ont les entreprises publiques à équilibrer leurs comptes, proviennent des lacunes qui affectent leur mode de gouvernance ?

- *Des modalités d'action contraignante :*

Les entreprises publiques sont soumises à un contrôle de l'Etat qui s'exerce à travers un système (de tutelle) complexe qui fait intervenir différentes autorités selon l'opération concernée. Or, la multiplicité des organes de décision, de suivi et de contrôle, rend l'organisation de l'Etat actionnaire hétérogène et favorise la dilution des responsabilités.

Par ailleurs, les procédures de cessions de participations sont définies par un cadre législatif et réglementaire très précis, indispensable à la protection des intérêts publics, mais qui rend l'Etat peu coopératif lorsque les entreprises publiques souhaitent participer à l'évolution de leur environnement concurrentiel.

Enfin, La gestion des ressources humaines est également rendue particulièrement difficile par le fait que la plupart des employés des entreprises publiques bénéficient du statut de la fonction publique et de l'ensemble des protections qui lui sont attachées.

- *Une carence de stratégie*

¹⁰ Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Voir le site <http://www.oecd.org/dataoecd/47/6/34803478.pdf>

L'approche stratégique s'appuie sur la définition d'un objectif et la programmation des moyens nécessaires pour l'atteindre. Dans ce processus, le poids des actionnaires dominant est décisif. Or, l'Etat a des difficultés à jouer ce rôle de stratège, dans la mesure où il est un intervenant aux objectifs multiples et dont les décisions résultent d'un processus d'essence politique.

En effet, l'Etat poursuit d'autres objectifs que la seule gestion de son patrimoine, comme l'aménagement du territoire, la recherche scientifique, l'indépendance nationale, l'emploi... Ces préoccupations sont des facteurs déterminants dans le processus de décision des entreprises publiques et peuvent expliquer la poursuite d'activités déficitaires, l'entretien de sureffectifs structurels, le choix d'investissements non rentables ou très coûteux. L'Etat poursuit également des objectifs de nature sociale, notamment en période d'augmentation du chômage.

Enfin, la plupart des dirigeants des entreprises publiques sont nommés par décret en Conseil des ministres, ce qui leur confère une légitimité de nature politique opposable aux autorités de tutelle.

III- L'Etat Actionnaire

La notion d'« Etat actionnaire » est une notion récente. Elle apparaît liée à la notion d'« entreprises publiques » et évoque de grandes formes d'entités telles que la forme EPIC (établissement public industriel et commercial, pas de capital réparti en actions, fonds propres = dotation) et la forme de sociétés commerciales (Sociétés anonymes, pour la plupart, capital réparti en action, régies par le code de commerce)¹¹.

L'Etat actionnaire est par nature une notion ambiguë puisque l'Etat n'est pas détenteur d'action dans les EPIC, n'ayant pas de capital au sens du code de commerce. Mais même si elle recouvre des réalités juridiques différentes, cette notion renvoie à la relation de propriété – totale ou partielle – des entreprises publiques.

Ainsi, La spécificité de l'Etat en tant qu'actionnaire est de veiller à gérer au mieux et faire prospérer le patrimoine collectif représenté par les entreprises publiques.

La logique de la participation de l'Etat dans des sociétés commerciales a évolué au fil du temps, en fonction des pays et des secteurs d'activité, et elle s'articule souvent autour d'un faisceau d'intérêts sociaux, économiques et stratégiques, qu'il s'agisse de politique industrielle, de développement régional, d'offre de services publics ou encore de l'existence de monopoles dits « naturels ».

Au cours des dernières décennies toutefois, la mondialisation des marchés, l'évolution technologique et la déréglementation de marchés autrefois monopolistiques ont conduit à une refonte et à une restructuration du secteur public.

L'Etat, un actionnaire à part

Dans les entreprises publiques l'Etat ne peut pas être un actionnaire comme les autres pour plusieurs raisons :

- Les dirigeants sont nommés par le gouvernement.
- Les stratégies industrielles sont validées par le gouvernement en fonction d'impératifs qui dépassent souvent l'intérêt de telle ou telle entreprise publique.

¹¹ En France, L'Etat actionnaire est personnifié par le ministre des finances qui est « le seul ordonnateur habilité pour gérer les participations d'Etat. » Cette fonction est assurée, au nom du ministère des Finances, par l'Agence des participations de l'Etat (APE). Sa mission centrale est de « veiller aux intérêts patrimoniaux de l'Etat. »

- Les stratégies industrielles s'inscrivent dans le long terme, contrairement à la pratique observée dans le secteur privé soumis à la dictature du dividende.

- L'idée d'autonomie totale des entreprises publiques avec un Etat actionnaire, ne correspond pas à une réalité incontournable, si l'on veut notamment que les missions de service public soient assurées par les entreprises publiques sous le contrôle de l'Etat, ce qui n'est jamais l'objectif prioritaire d'un actionnaire d'abord préoccupé par les performances purement financières de l'entreprise.

A ce titre, il est clair que les représentants des salariés dans les conseils et les organisations syndicales des entreprises publiques doivent avoir un rôle important à jouer, notamment auprès de l'Etat qui ne peut pas, à l'évidence, n'être alors qu'un simple actionnaire.

Les lignes directrices de l'OCDE

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'Etat demeure un actionnaire important de grandes entreprises opérant dans des secteurs essentiels, comme l'énergie, les services aux collectivités et les infrastructures.

Toutefois, les défis à relever par ces entreprises, relatifs notamment au caractère parfois contradictoire de leurs objectifs, aux responsabilités mal définies de leur conseil d'administration et à l'opacité des procédures de nomination de ces conseils, ont amené l'OCDE à définir des Lignes directrices visant à instaurer des règles équitables pour les entreprises publiques et privées se trouvant en concurrence. Ces lignes directrices se définissent par :¹²

- une séparation claire du rôle d'actionnaire de l'Etat et de ses fonctions de réglementation ;
- une plus grande flexibilité dans les structures de capital, en même temps qu'un accès à des conditions équitables au financement ;
- une simplification de la chaîne de responsabilité au moyen d'une coordination plus efficace de la fonction actionnariale au sein de l'administration publique ;
- la réduction des ingérences politiques dans la gestion au jour le jour des entreprises ;
- l'introduction d'un processus transparent de nomination des administrateurs, sur la base de leurs compétences et de leurs qualifications ;
- une définition précise du mandat des conseils d'administration et le respect de leur indépendance ;
- une séparation des fonctions de président et de directeur général et l'attribution aux conseils d'administration du pouvoir de nommer les directeurs généraux ;
- un suivi systématique des performances du conseil d'administration
- une amélioration de la transparence par le renforcement des dispositifs de contrôle interne;
- la réalisation d'audits externes indépendants s'appuyant sur les normes internationales ;
- la divulgation des aides financières de l'Etat ;
- la production de rapports agrégés sur les performances des entreprises publiques.

IV- Les propositions de réformes

Avant d'examiner ces propositions, rendons brièvement compte des réformes intervenues au sein des entreprises publiques françaises.

Les Réformes intervenues au sein des entreprises publiques françaises

¹² « Les gouvernements doivent devenir de meilleurs actionnaires des entreprises publiques, d'après l'OCDE » Paris, le 28 avril 2005 voir le site [http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/e4d0b9a9c4a819b1c1256ff1004ef9ae/\\$FILE/JT00183269.PDF](http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/e4d0b9a9c4a819b1c1256ff1004ef9ae/$FILE/JT00183269.PDF)

Le mode de fonctionnement interne des entreprises publiques a été l'objet de critiques récurrentes, renforcées notamment par les progrès réalisés au sein des entreprises privées.

Un premier rapport a mis en avant les lacunes de la gouvernance d'entreprise au sein des entreprises publiques françaises, et suggérer les propositions suivantes :

- Doter les conseils d'administration d'un règlement intérieur détaillé ;
- Favoriser la présence d'administrateurs indépendants au sein des conseils d'administration
- Généraliser le statut de société anonyme pour les entreprises publiques opérant dans le champ concurrentiel ;
- Instituer des contrats de service public définissant le coût, la nature et les modalités de mise en œuvre des missions de service public.

Un deuxième rapport a proposé une série de réformes:

- Confier à une entité placée sous l'autorité directe du Ministre des finances la responsabilité d'actionnaire pour le compte de l'Etat.
- Etablir et auditer les comptes des entreprises selon les règles de droit commun.
- Limiter à douze le nombre d'administrateurs au sein des Conseils d'administration des entreprises publiques.

C'est dans le contexte des propositions et conclusions des deux rapports qu'a été décidée la création de l'Agence des Participations de l'Etat (APE)¹³.

Au total, les nouvelles règles de gouvernance applicables au sein des entreprises publiques françaises se rapprochent désormais fortement de celles qui existent dans les entreprises privées. Ainsi, et l'ensemble des propositions du rapport Viénot¹⁴ ont été reprises dans la charte de gouvernance de l'APE.

Les propositions de réforme basées sur l'expérience des pays européens

Certains pays de l'Europe, notamment la France, ont entrepris, dans la perspective d'une bonne gouvernance des entreprises publiques, des réformes profondes qui touchent et l'Etat et les entreprises publiques¹⁵. Ces réformes se sont appuyées essentiellement sur trois points :

¹³ APE est une agence, opérationnelle depuis le mois de septembre 2004 (décret du 10 septembre 2004). Son rôle est de renforcer la gouvernance des entreprises au sein desquelles l'Etat détient une participation, en s'inspirant des recommandations des groupes de travail ayant consacré des travaux à ce sujet, des meilleures pratiques en vigueur et en respectant les contraintes spécifiques liées à l'organisation de l'Etat. Elle exerce son activité sous quatre formes principales: - Elle constitue la force de référence, d'analyse et de proposition au Ministre de l'économie s'agissant de l'Etat actionnaire. - Elle participe directement aux organes sociaux des entreprises. - Elle propose l'utilisation des moyens financiers de l'actionnaire. - Elle dispose de moyens de contrôle des entreprises.

Les règles de gouvernance promues par l'APE ont été formalisées dans une charte de gouvernance. Enfin, la loi de finances pour 2003 impose à l'Agence de publier annuellement les comptes consolidés des entreprises entrant dans son périmètre. Parallèlement à la mise en place de l'APE, la pratique des contrats entre l'Etat et les entreprises publiques. S'est également développée. Elle permet d'inscrire dans le long terme les objectifs de l'Etat actionnaire pour les entreprises concernées.

¹⁴ En France, le rapport Viénot de juillet 1995 a contribué au développement des théories du gouvernement d'entreprise. Ses recommandations sont les suivantes: - Information des actionnaires quant aux dispositions prises par le Conseil. - Examen périodique par le Conseil de sa composition, de son organisation et de son fonctionnement.- Présence dans chaque conseil d'au moins deux administrateurs indépendants. - Limitation à cinq du nombre de mandats d'administrateurs. - Création de comités spécialisés (comité des comptes, comité des rémunérations...). - Formalisation des droits et obligations des administrateurs sous la forme d'un règlement intérieur.

¹⁵ Inspiré du l'article de François Muller « Gouvernance des entreprises publiques Quel rôle pour l'Etat actionnaire ? » CADRES-CFDT, N°407. OCTOBRE 2003 voir le site http://www.cadres-plus.net/bdd_fichiers/407-08.pdf

- *Préparer la sortie de l'Etat des entreprises publiques*

- D'abord, il s'agit d'éliminer tout ce qui peut se rattacher à l'idée de l'Etat puissance publique. En clair, dans les activités totalement soumises à la concurrence, tous les attributs anciens de l'Etat (visas préalables d'opérations, droit de veto...) doivent disparaître.

- Ensuite, l'autonomie des dirigeants devrait être grande s'agissant de leur gestion, l'Etat se consacrant surtout à valider la stratégie proposée.

- Enfin, les contrôleurs d'Etat, tout en vérifiant le respect des règles de droit s'appliquant dans les entreprises publiques, doivent s'évertuer, d'une part, à obtenir en permanence des informations permettant d'évaluer, dans un but préventif, les risques encourus, d'autre part, à conseiller les dirigeants en vue d'une meilleure allocation des moyens et une gestion rigoureuse, afin de protéger les intérêts publics. On est bien loin «des fonctions de contrôle à priori».

Améliorer la gouvernance des entreprises publiques

Cette réforme repose sur un certain nombre de pistes.

- d'abord, il s'agit de clarifier et de rendre transparentes les missions des administrateurs publics, de limiter le nombre de mandats dans les grandes entreprises publiques, de définir un cadre de mission des dirigeants avec indicateurs de performances ...

- ensuite, il s'agit d'étendre à l'ensemble des sociétés publiques des dispositions qui fonctionnent déjà dans celles qui ont commencé leur révolution telles que la création de comités d'audit, de comités stratégiques et de comités des rémunérations et nominations, la nomination d'administrateurs dits « indépendants ».

- par ailleurs, il faut mener une réflexion sur l'intérêt d'une orientation vers le système à directoire et conseil de surveillance, l'enjeu étant de bien dissocier les responsabilités opérationnelles de celles de contrôle, de préférence à la formule du conseil d'administration qui a tendance à diluer les responsabilités.

- enfin, il s'agit aussi de s'interroger sur le rôle actuel des administrateurs salariés pour mieux les intégrer dans le dispositif de gouvernance.

- *Ce que demande, pour une bonne gouvernance, la direction d'une entreprise publique:*

- Ce qui importe d'abord, pour diriger une entreprise publique, c'est la qualité des dirigeants : leur talent, leur expérience, leur honnêteté, la transparence de leur gestion, leur sens des responsabilités sociales.

- Il faut mettre fin à la cooptation des administrateurs, en particulier dans le secteur public.

- il faut responsabiliser chaque acteur du jeu et faire que l'intérêt général soit pris en compte notamment dans la définition des stratégies industrielles

- Il convient que les dirigeants et administrateurs (ou les membres des conseils de surveillance) des entreprises publiques soient choisis avec la plus grande rigueur .

- Il convient aussi, de contenir les rémunérations et avantages dans de strictes limites afin de circonscrire le choix entre les candidats les plus désintéressés.

- Enfin, il importe que les « contrôleurs » externes des entreprises publiques soient à la fois compétents, motivés et crédibles.

-

Conclusion

Instaurer des pratiques de gouvernance d'entreprise au sein des entreprises publiques est une composante essentielle du développement démocratique et économique. Pour ce faire, Il ne s'agit pas seulement d'en modifier les statuts ou d'ouvrir leur capital. Il faut en assurer le pilotage grâce à un dispositif efficace et transparent de gouvernance d'entreprise permettant à

l'Etat, qui ne peut pas se contenter d'être un simple actionnaire, de faire prévaloir l'intérêt général en contrôlant notamment la manière dont les missions de service public sont assurées. Ce qui compte avant tout c'est la compétence, la motivation, et le sens de l'intérêt général des personnes qui en ont la charge.

Concernant la réforme des règles de gouvernance au sein des entreprises publiques, elle constitue un exercice global et difficile. Cependant, il est impératif de poursuivre les efforts engagés dans la mesure où d'une part, les entreprises publiques nationales doivent désormais affronter leurs concurrentes et d'autre part parce que l'Etat n'a plus ni les moyens, ni le droit d'accompagner par des fonds propres le développement de ces entreprises comme il a pu le faire par le passé.

Enfin, on peut se demander si les mutations de l'environnement des entreprises publiques ne vont pas menacer l'équilibre entre la protection de l'intérêt général et la quête d'une rentabilité accrue?

Bibliographie

- Charreaux. G(1997), le gouvernement des entreprises, corporate governance, théories et faits, Economica, collection « recherche en gestion ».
- Gomez P.Y (1996), le gouvernement de l'entreprise, modèles économiques de l'entreprise et pratiques de gestion, InterEditions.
- Morceau Defarges Ph (2003), la gouvernance, press universitaires de France, collection « que sais-je » ? N°3676.
- VIGIE « Les Entreprises Publiques entre Marché et Secteur Public ». VIGIE l'observatoire de l'administration Publique université de Quebec Volume 9, numéro 3 , novembre 2006.
- Directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques .*Journal officiel n° L 195 du 29/07/1980 p. 0035 – 0037 voir le site http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_380L0723.html*
- Report Of The Committee On “THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE “1 December 1992 Voir le site <http://www.juridix.net/cg/cadbury.pdf>
- « La gouvernance d'entreprise au Kosovo : la réforme des entreprises publiques » L'Institute de Riinvest pour la recherche de développement Pristina, Kosovo. Le Centre International pour l'Entreprise Privée CIPE. *Perspectives des Réformes Économiques. Août 2007.*
- « Les Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques ». <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.
- « Les gouvernements doivent devenir de meilleurs actionnaires des entreprises publiques, d'après l'OCDE » Paris, le 28 avril 2005. voir le site [http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/e4d0b9a9c4a819b1c1256ff1004ef9ae/\\$FILE/JT00183269.pdf](http://www.olis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/e4d0b9a9c4a819b1c1256ff1004ef9ae/$FILE/JT00183269.pdf)
- Grossman S. et Hart O.: The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Hart O. et Moore J.: Property Rights and the Nature of the Firm, Journal of Political Economy.
- Mahomed J. Jaffer et Syed Bulent Sohail Orr, Dignam & Co., Advocates « Les questions de gouvernance d'entreprise dans les entreprises familiales » Le Centre International pour l'Entreprise Privée CIPE. *Perspectives des Réformes Économiques. Août 2007.*
- Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/6/34803478.pdf>
<http://www.oboulo.com/controle+gestion+entreprises+publiques>
- François Muller « Gouvernance des entreprises publiques Quel rôle pour l'Etat actionnaire ? » CADRES-CFDT, N°407. Oct 2003 voir le site http://www.cadres-plus.net/bdd_fichiers/407-08.pdf
- Gérard CHARREAUX « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace » Septembre 1997. <http://atom.univ-paris1.fr/documents/Charreaux97.pdf>
- Bancel F. « La gouvernance des entreprises ». Economica, 1997.
- Le gouvernement d'entreprise dans les entreprises publiques <http://www.melchior.fr/le-gouvernement-d-entreprise-d.4818.0.html>

