

**Vers une bonne gouvernance des entreprises publiques**  
**Towards good governance of public enterprises**

**Ouahabi Tarek <sup>1</sup>, Ben Achour Amira <sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Ecole supérieure de commerce-kolea et t\_ouahabi@esc-alger.dz

<sup>2</sup> Ecole supérieure de commerce-kolea et a\_benachour@esc-alger.dz

*Reçu le : 06/10/2021*

*Accepté le : 14/07/2022*

*Publié le: 24/06/2023*

**Résumé:**

L'entreprise publique joue un rôle considérable et parfois essentiel dans la vie économique, cependant cette forme d'entreprise reste toujours inefficace et demeure insuffisante, puisque l'Etat qui détient la partie majoritaire des actions dans cette forme.

De ce fait des nouvelles stratégies doivent s'imposer, et une bonne gouvernance jugé utile pour faire face aux défiances de la forme publique des entreprises.

Ce travail a pour objectif, la présentation du cadre organisationnel et juridique de la gouvernance des entreprises publiques, en présentant en premier lieu l'entreprise publique, la gouvernance des entreprises publiques et Les problèmes spécifiques de gouvernement d'entreprise publique.

**Mots-clés:** Entreprise publique; gouvernance; gouvernance d'entreprise publique; l'Etat.

**Jel Classification Codes:** L32; G34; O16.

**Abstract:**

The public company plays a considerable role and sometimes an essential one in the economic life, however this form of company always remains ineffective insufficient, since that the State has hold the majority parts of the actions in this form.

As a result, new strategies must be adopted, and good governance deemed useful to deal with the mistrust of the public form of companies.

The purpose of this work is to present the organizational and legal framework of the governance of public companies, first presenting the public enterprise, the governance of public enterprises and the specific problems of public corporate governance.

**Keywords:** Public company, governance, public corporate governance, the state..

**Jel Classification Codes:** L32; G34; O16.

## 1. Introduction

L'économie mondiale se transforme rapidement et l'environnement dans lequel évoluent les entreprises devient de plus en plus complexe, ce qui oblige ces dernières à formuler de nouvelles stratégies pour faire face aux effets de la mondialisation.

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.

La gouvernance d'entreprise est un sujet au cœur de la vie des sociétés, qui a progressivement émergé au siècle dernier pour devenir de plus en plus prégnant à partir des années 1990.

La gouvernance d'entreprise appliquée aux entreprises publiques est particulière. Son importance transparait à travers le souhait de l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) de compléter ses Principes directeurs, qui sont aujourd'hui des standards pour la gouvernance d'entreprise, avec des Lignes directrices propres au secteur public<sup>5</sup>. Les facteurs modifiant la gouvernance d'une entreprise publique sont, aux dires de l'OCDE, nombreux.

Pour une entreprise, avoir comme actionnaire un acteur étatique est généralement une protection contre les offres publiques ou contre la faillite, et donc une distorsion de concurrence appréciable, mais c'est aussi un risque de souffrir soit d'ingérence dans sa gestion quotidienne, soit à l'inverse d'un désintéressement de la part de l'acteur étatique actionnaire.

Dans notre travail, nous allons évoquer la notion de l'entreprise publique, de la gouvernance, de la gouvernance d'entreprise et en suite parler de la particularité de la gouvernance d'une entreprise publique.

Ensuite nous aborderons le cadre organisationnel et juridique de la gouvernance d'une entreprise publique, tout en mettant la lumière sur le fait de l'Etat actionnaire.

Enfin nous présentons quelques propositions de réforme basées sur l'expérience des pays européens, pour arriver à une bonne gouvernance des organisations publiques.

## 2. L'entreprise publique

L'expression « entreprises publiques » désigne dans les Lignes Directrices de l'OCDE « 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 1980 dans son article 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 ».

**Du point de vue institutionnel** : Une organisation publique présente un caractère de soumission au pouvoir politique, relève d'un système juridique particulier, Participe au service public » et se finance à partir de ressources budgétaires affectées ou prélevées.

**Du point de vue organisationnel** : Une organisation publique a Le plus souvent une activité de service, une taille importante et un environnement complexe et contraignant.

Une entreprise publique est une organisation hybride. C'est 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.

Les politiques à mettre en œuvre sont, par exemple, celles du développement économique régional, de la mise en valeur de ressources naturelles ou du contrôle de secteurs, comme celui des loteries, ou encore des objectifs de développement durable et de responsabilité sociale. C'est normalement le type d'organisme public dont le fonctionnement est le plus proche de celui du secteur privé en raison de ses activités commerciales qui distinguent l'entreprise publique des autres types d'organisations du secteur public où, traditionnellement, on s'occupe de biens publics.

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, 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.

Nous pouvons dire alors que 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.

### **3. La gouvernance des Organisations Publiques**

#### **3.1. La gouvernance**

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 entre les multiples acteurs impliqués.

Nous pouvons dire aussi que la gouvernance « désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ».

La définition la plus brève qui puisse être donnée à la gouvernance est celle disant qu'il s'agit de l'art de gouverner. Le mot existait en vieux français, mais est tombé en désuétude pour revenir à la mode au cours des deux dernières décennies, parce qu'il était utilisé en anglais.

#### **3.2. la gouvernance des entreprises**

La gouvernance d'entreprise 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 Cadbury : « 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 ».

### 3.3. La gouvernance des entreprises publiques

La question de gouvernance d'une entreprise publique réfère à un ensemble complexe de lois et règlements, de mécanismes, de normes et coutumes et de processus qui permettent de la gouverner (Lynn, Heinrich et Hill, 2000). Plus précisément, il s'agit des relations entre la haute direction d'une entreprise publique, son conseil d'administration et l'environnement institutionnel de cette entreprise relativement autonome, et non pas les directions de ministères dont les relations concernent le ministre dit de tutelle et parfois le premier ministre et les sous-ministres ainsi que les organismes centraux chargés des entreprises publiques au ministère des Finances ou au Secrétariat du Conseil du trésor selon les gouvernements. Les entreprises publiques doivent aussi comparaître devant les commissions parlementaires de leur domaine d'activité.

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'Etat.

- 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'entreprise.

- 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 mandants 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.

### 4. Le cadre organisationnel et juridique de la gouvernance des organisations publiques

Dans les entreprises publiques, le propriétaire de l'entreprise qui est l'Etat délègue son pouvoir à des managers c'est-à-dire des dirigeants. Ces derniers gèrent alors ces entreprises pour le compte de l'Etat. Les deux parties sont engagées dans une relation de résultat. L'Etat met en place un Conseil d'Administration qui veille au bon fonctionnement et à la bonne pratique des mécanismes de gouvernance et le dirigeant a pour mission de les faire appliquer.

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

Sur le plan conceptuel, il semble possible de préciser la notion d'entreprise publique en reconsidérant celle de la propriété.

La fermeture de plusieurs entreprises ainsi que les incertitudes relatives au sort des privatisations de certaines d'entre elles, 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 d'actualité.

L'Etat conserve une influence prépondérante, par un contrôle direct ou indirect qu'il exerce sur les entreprises publiques. Donc il revient à l'Etat de mettre en place les outils de stratégies, de management et surtout de les mettre en pratique.

#### **4.1. Mécanisme interne de la gouvernance**

##### **• Contrôle par les actionnaires (L'Etat un actionnaire paradoxalement impuissant)**

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.

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.

Enfin 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 ;

- 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.

#### • **La surveillance mutuelle des dirigeants**

Dans un souci de promotion ou de succession au poste du top manager, les principaux dirigeants exercent une sorte de surveillance entre eux dans une concurrence d'une part et afin de garder leur patrimoine réputationnel.

L'effet réputationnel ne peut véritablement 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 des postes de président ou 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).

#### **4.2. Les lignes directrices de l'OCDE**

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'État 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 :

- une séparation claire du rôle d'actionnaire de l'État 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'État ;
- la production de rapports agrégés sur les performances des entreprises publiques.

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

Certains pays de l'Europe, notamment la France, dans la perspective d'une bonne gouvernance des entreprises publiques suggèrent les solutions suivantes :

- Clarifier et de rendre transparentes les missions des administrateurs publics ;
- Limiter le nombre de mandats dans les grandes entreprises publiques ;
- Définir un cadre de mission des dirigeants avec indicateurs de performances
- 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» ;
- 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 ;
- S'interroger sur le rôle actuel des administrateurs salariés pour mieux les intégrer dans le dispositif de gouvernance.

## 5. Conclusion

L'entreprise publique gère dans la plupart des pays une part importante du patrimoine collectif, c'est ainsi qu'il lui incomber de respecter des critères de gouvernance stricts et rigoureux, d'où la gouvernance d'entreprise publique mérite d'être étudiée de façon indépendante, en prennent en considération ses spécificités

organisationnelles.

De ce fait 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.

Enfin 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.

## 6. Bibliographie

<sup>2</sup> Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.

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

<sup>3</sup> 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](http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_380L0723.html)*

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Gouvernance.htm>.

<sup>6</sup> 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.

\* جولة الحزمة (Package Tour) عقدًا مكتوبًا لوكالة السفر لمنتج سياحي، بما في ذلك مجموعة من خدمات السفر مرتبة مسبقًا، والتي تشمل على الأقل اثنين

من خدمات النقل والإقامة وبعض الخدمات السياحية الأساسية الأخرى تحت سعر واحد

<sup>7</sup> Report of the Committee On “the financial aspects of corporate governance “1 December 1992.

Voir le site <http://www.juridix.net/cg/cadbury.pdf>.

<sup>8</sup> 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>

<sup>9</sup> Les gouvernements doivent devenir de meilleurs actionnaires des entreprises publiques, d’après l’OCDE » Paris