

Améliorer l'efficacité des Entreprises Publiques : vers une réforme des mécanismes de gouvernance ?

Tabani Razika
Universite bedji mokhtar annaba
Algerie

ملخص :

هذا المقال يتطرق إلى مفهوم حوكمة المؤسسات من خلال مقارنة نظرية الوكالة و خصائص علاقة الوكالة عند المؤسسات العمومية ، تم يتعرض إلى إشكالية عدم فاعليتها نتيجة عدم فاعلية ميكانيزمات حوكمتها ، و في الأخير يدعو إلى ضرورة إعادة النظر في ميكانيزمات حوكمة المؤسسات العمومية وإصلاحها لتحسين فاعليتها ، بالاستفادة من الميكانيزمات المطبقة على مستوى المؤسسات الخاصة .

الكلمات الدالة: حوكمة، فاعلية، مؤسسة عمومية، مؤسسة خاصة، علاقة وكالة، ميكانيزمات رقابة

Résumé :

L'article présent introduit très brièvement, le concept de la gouvernance d'entreprise, en privilégiant l'approche de la théorie de l'agence, Il expose les problèmes d'efficacité des entreprises publiques liées à la défaillance des mécanismes de sa gouvernance. En second lieu, il permet de réfléchir à la pertinence, de s'inspirer des mécanismes de gouvernance des entreprises privées pour améliorer l'efficacité et le fonctionnement des entreprises publiques.

Mots clés : gouvernance, efficacité, entreprise publique, entreprise privée, relation d'agence, mécanismes de contrôles.

Introduction

Depuis quelques années, à la suite des nombreuses affaires qui ont agité les milieux économiques dans la plupart des pays développés et de dysfonctionnements évidents du système économique, la révision du mode de gouvernance des entreprises est devenue inéluctable. Dans le but d'amener les entreprises à renouer avec les pratiques saines de gouvernance, de nombreuses comités de réflexions et de réformes ont proposé des réformes, dont les plus importantes restent (Cadbury, 1992 ; Viénot, 1995 et 1999). L'OCDE c'est inspirée des rapports de ces comités pour proposer elle-même des lignes directrices (2004 année). La plupart de ces études et réflexion sont destinées pour les entreprises du secteur privé. Mais, les études sur les entreprises publiques sont toujours intéressantes ceci eu égard au poids qu'elles représentent dans le tissu économique.

Le secteur privé a été toujours le cadre de référence de ces études et donc une source des réformes majeures du secteur public, les motifs étaient: économie, efficacité, efficience. Plusieurs chercheurs ont contribué dans ce sens, selon Céline Chatelin^{boxii} « la question de l'efficacité et l'efficacé des organisations publiques et privés renvoie à l'examen approfondi de leur architecture organisationnelle dans une optique partenariale ». En référence à la description donnée par Milgrom et Robert^{boxiii} (1997.p29) : « l'architecture organisationnelle s'entend par rapport aux caractéristiques des flux de ressource et d'information, aux relations d'autorités et

de contrôles... par les quels les comportements individuels sont alignés ». L'étude de Voisin^{lxxxiv} confirme le lien entre l'efficacité, la nature de la propriété et l'architecture organisationnelle. Selon cet auteur, le passage du secteur privé au secteur public et inversement s'accompagnerait d'une modification des objectifs des propriétaires, de la nature de l'information à laquelle ils ont accès et des processus de décision. Donc une modification du système de gouvernance. Le système de GE recouvre selon Charreaux^{lxxxv} : « l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui

« Gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ». Ainsi, s'il faut rechercher les raisons d'une différence de performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées, il nous semble qu'elle devra passer selon **une problématique** qui place au centre du débat ,le système de gouvernance ou les mécanismes réels qui conditionnent les décisions des agents des deux entreprises.

Dans le cadre légitime de ses préoccupations liées à la gouvernance des entreprises, il semble qu'une étude comparée des mécanismes de gouvernance des entreprises publiques et privées soit une clé importante.

I. Notion et fondement de la gouvernance d'entreprise :approche par la théorie de l'agence

1. Origine et concept « gouvernance ».

La constitution de ce thème en tant que courant de recherche est traditionnellement attribuée à Berle et Means (1932)^{lxxxvi} dans leur discussion des conflits résultant de la séparation des fonctions de propriété et de décision dans les grandes sociétés par actions américaines, qui faisait suite à la crise financière de 1929. Ces deux chercheurs concluaient à une gestion défavorable aux actionnaires, au début du siècle dans les grandes sociétés cotées, en raison d'une latitude décisionnelle trop importante des dirigeants non propriétaires (les mandataires) dus à un contrôle insuffisant des actionnaires (les mandants) était supposée être à l'origine de la sous-performance.

Ce thème allait être revisité dans le cadre de la théorie de l'agence (Jensen et Meckling 1976)^{lxxxvii}. Selon ces deux chercheurs, il existe dans toutes les firmes managériales une divergence des intérêts potentiels entre les actionnaires et les managers non propriétaires. Les deux parties étant liées par une relation d'agence, « il existe une relation d'agence lorsqu'une personne a recours au service d'une autre personne en vue d'accomplir en son nom une tâche quelconque ». Les dirigeants bénéficient d'une asymétrie d'information et ont parfois la possibilité de « manipuler » les informations qu'ils transmettent à leurs actionnaires afin de s'anticiper des contrôles qui pèsent sur eux. Cette situation particulière génère en effet des risques de conflit.

Il est donc indispensable de mettre en place des dispositifs d'incitation, de régulation et des mécanismes de contrôle pour s'assurer que les dirigeants conduisent les affaires de l'entreprise au mieux des intérêts de leurs mandants : les actionnaires.

2. les mécanismes de la gouvernance

Les chercheurs de la théorie de l'agence proposent une typologie des mécanismes permettent de régler les conflits d'intérêt au sein de l'entreprise basée sur la spécificité des mécanismes. Williamson1991^{lxxxviii} dans le cadre de la théorie des couts de transaction, considère les mécanismes du premier groupe comme étant intentionnels, dépendant de la volonté des propriétaires et ceux du second groupe, comme spontanés ou émergents des différents marchés. Charreaux.G^{lxxxix} croise les critères des deux théories pour classer les mécanismes de gouvernance.

Tableau : Typologie des mécanismes de gouvernance

	Mécanismes intentionnels	Mécanismes spontanés
Mécanismes spécifiques	Conseil d'administration incluant d'autres parties prenantes Rémunération Mesure de performance Syndicats ...	Mécanismes informels : surveillance mutuelle des dirigeants, confiance entre parties prenantes Culture d'entreprise Relations avec les clients, fournisseurs, salariés ...
Mécanismes non spécifiques	Environnement légal et réglementaire étendu aux relations salariales et commerciales ...	Marché des dirigeants Marché financier Marché des prises de contrôle Marché des biens et services Marché du travail Réseaux, valeurs nationales, presse ...

Source : Charreaux Gérard:vers une théorie de gouvernement d’entreprise 1996, in Parrat Frédéric . le gouvernement d’entreprise Op cit, p.19.

Charreaux souligne que ces différents mécanismes sont interdépendants et n'agissent pas avec la même intensité dans toutes les entreprises. Selon Writz Peterl'intensité d'un mécanisme dans une entreprise particulière est influencé par^{xc}: le pays, le marché boursier, la nature juridique ou à la taille de l'entreprise, le secteur d'activité privé ou public, ...etc.

Dans cette acception, chaque entreprise va devoir mettre en place un système de gouvernement d'entreprise spécifique, étant entendu la présence et le rôle de ces différents mécanismes est la base du système de gouvernance. Ainsi, ce cadre conceptuel s'applique aussi dans une large mesure à la gouvernance des entreprises publiques. Même si, les entreprises privées et les entreprises publiques peuvent différer quant à leur mission et à leur objectif. Un parallèle pourrait être fait entre les deux entreprises au niveau des mécanismes de gouvernance, puisque le recours à des mécanismes adéquats de bonne gouvernance permettrait aux entreprises des deux secteurs de mieux réussir, de répondre aux attentes des parties prenantes et d'assurer leur survie.

III. La gouvernance des entreprises publiques

1. Définition des entreprises publiques

Une directive de la Commission de la CEE de 1980 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 ».^{xcii}

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.^{xciii}

La doctrine retient trois éléments constitutifs de l'entreprise publique^{xciii} :

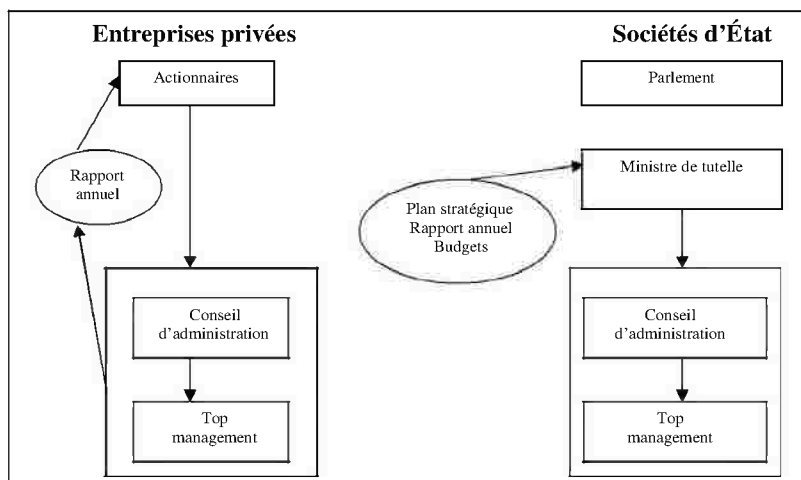
- L'existence d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat : ce qui implique une autonomie de gestion ;
- La nécessité d'une activité industrielle et /ou commerciale ;
- Le pouvoir prépondérant de la puissance économique ; ce pouvoir se mesurant par une participation majoritaire dans le capital de l'entreprise.

Parrat.^{xciv} trouve qu'on théorie : « les entreprises publiques devraient être libres de poursuivre leur objectif social, c'est à dire d'avoir une autonomie de gestion telle qu'elles leur permettent d'être à l'abri de l'ingérence des pouvoirs publics ».

2. La relation d'agence dans les entreprises publiques

La pratique réelle, dans la plus part des pays où opèrent des entreprises publiques démontre « que le processus de prise de décisions en entreprise publique s'étend au-delà de ses frontières pour inclure les institutions gouvernementales ».^{xcv}

Figure 1 – Structure organisationnelle dans les entreprises du secteur privé et des sociétés d'État



Source : Boujenoui .A et Al .Revue Finance Contrôle stratégie – Volume 7, N° 2, juin 2004, p. 95 – 122. Disponible sur : <http://leg.u-ourgogne.fr/rev/072122> (consulté le 10/02/2014).

Chaurraux^{xcvi} constate que la relation d'agence apparaît plus complexe. Dans le cas de l'entreprise publique. si on attribue, comme il est d'usage, le rôle du principal aux électeurs-contribuables, la relation avec le dirigeant de l'entreprise

publique supposé être l'agent est loin d'être directe. Il y a interposition à un premier niveau, des élus parlementaires, à un second niveau, des membres du gouvernement et à un troisième niveau de la bureaucratie publique. La relation contribuable/dirigeant est donc une relation d'agence particulièrement distendue qui passe par d'autres relations d'agence. Chacune de ces relations faisant intervenir ses propres conflits d'intérêts et étant régie par ses propres mécanismes de contrôle, il n'est guère surprenant, à supposer qu'un tel objectif puisse être formulé sans ambiguïté, que les dirigeants des entreprises publiques jouissent d'une latitude discrétionnaire finalement importante et gèrent en fonction d'autres objectifs que l'intérêt général.

Cette pluralité de gouvernants se traduit le plus souvent dans la réalité par un affaiblissement de la liberté de manœuvre et de réactivité nécessaire à la prise de décision dans un univers sans cesse plus incertain et concurrentiel.

3. La défaillance des mécanismes de gouvernance des entreprises publiques

➤ **La discipline exercée par les marché des biens et services**^{xcvii}:

La concurrence sur le marché des biens et services est censée réduire l'opportunisme du dirigeant, car un trop fort opportunisme engendre une augmentation des coûts de production et donc une perte de compétitivité. Or, dans le cas des dirigeants de l'entreprise publique, cette discipline dépend de la pression concurrentielle du secteur et éventuellement des avantages dont elle bénéficie en raison du contrôle public. Cette discipline sera d'autant plus forte que les rentes seront réduites et que les avantages consentis par l'État, par exemple, sous forme de subventions ou de financements préférentiels (dotations en capital, accès à des prêts à taux privilégiés) seront faibles, surtout dans les cas des secteurs qui correspondent à des monopoles réglementés, ou représentent des activités jugées stratégiques. Ainsi, pour l'entreprise publique, ce mécanisme externe ne joue qu'un rôle très partiel, car même en cas de déficit d'exploitation, les pouvoirs publics interviennent pour soutenir l'entreprise publique.

➤ **La discipline exercée par le marché financier :**

« Dans les entreprises publiques, les actions ne sont généralement pas cotées ni aliénable »^{xcviii}, le propriétaire ne peut céder spontanément et librement ses titres sauf à prévoir une autorisation par voie législative et donc dans le cas exceptionnel de privatisation. Au contraire « le propriétaire privé peut céder librement ces titres si la cession représente le choix le plus efficace de valorisation de ses droits ou exercer, via le marché des capitaux, un contrôle sur le comportement du dirigeant. En fait, le prix d'échange des actions révèle les informations concernant les décisions des dirigeants, les actionnaires peuvent via se mécanismes spontanés de contrôle encadrer à moindre coût, le comportement du dirigeant »^{xcix}. Seulement, le propriétaire public ne peut s'appuyer sur le marché financier qui constitue un moyen de protéger et de valoriser ses droits de propriété, notamment par la cession et la diversification des titres de son portefeuille. Par conséquent, l'opportunisme ou la mauvaise gestion du dirigeant des entreprises publiques n'est pas sanctionnée

par une baisse du cours boursier. En conclusion, cette discipline ne peut jouer le rôle qui lui est dévolu par la théorie de l'agence dans les entreprises publiques.

➤ **La discipline exercée par le marché des dirigeants.**

Charreaux^{ci} doute du caractère concurrentiel d'un tel marché. Pour lui, un marché concurrentiel des dirigeants devrait permettre d'orienter les dirigeants les plus efficaces vers les entreprises les plus performantes, qu'elles soient privées ou publiques. Le recrutement du dirigeant d'entreprise publique obéit souvent à des considérations politiques en plus ils sont soumis à une forte rotation, en raison des facteurs politiques. Cette rotation a vraisemblablement un effet pervers sur l'horizon des décisions stratégiques et l'efficacité des entreprises publiques

➤ **Le contrôle direct de l'actionnaire**

Dans l'entreprise publique, ni le droit de vote des actionnaires, ni le conseil d'administration n'ont le pouvoir de contrôler et de sanctionner le dirigeant car celui-ci est nommé et révoqué par les plus hautes autorités de l'Etat. Comparativement à la vision du contrôle exercé par les actionnaires dispersés de l'entreprise managériale, le contrôle de l'État sur les gestionnaires peut apparaître, dans une première approche, intense et rigoureux. A priori, il s'apparente davantage au contrôle exercé par un actionnaire privé majoritaire. Seulement, pour G.Charreaux^{ci}, il n'est même pas possible d'assimiler les contribuables à des actionnaires minoritaires d'une entreprise privée. Puisque ces derniers ont toujours la

possibilité de vendre leurs titres pour exprimer leur mécontentement, les contribuables qui n'ont ni le fructus, ni l'abus du droit de propriété^{cii} sur l'entreprise publique n'exercent qu'un contrôle indirect sur le dirigeant public, notamment par l'intermédiaire des représentants élus.

Au delà du contrôle exercé directement par l'actionnaire dominant, l'État, la surveillance des dirigeants s'effectue également de façon indirecte par deux autres mécanismes internes, le CA et la surveillance mutuelle entre dirigeants.

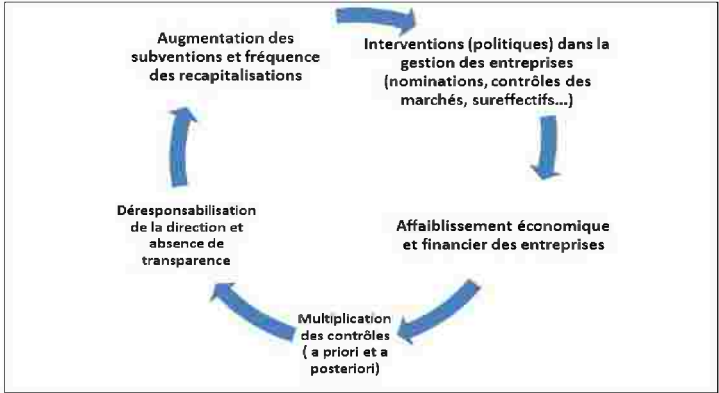
➤ **Le rôle du CA**

Le conseil d'administration représente pour les théoriciens de l'agence, l'organe principal de contrôle, complémentaire aux mécanismes externes. Fama et Jensen (1983) attribuent deux fonctions principales au conseil d'administration, « évaluer et ratifier les décisions d'investissements à long terme d'une part et contrôler la performance des principaux dirigeants »^{ciii}. Dans les entreprises privées, le conseil d'administration chargé de représenter les intérêts des actionnaires apparaît comme le mécanisme privilégié de contrôle des dirigeants. Il intervient en incitant ces derniers à être performant et à diriger l'entreprise conformément aux intérêts des actionnaires. D'autre part, F.Parrat^{civ} constate que dans l'entreprise publique, « celui-ci n'exerce un contrôle qu'à posteriori sur les dirigeants et que les administrateurs n'ont pas le pouvoir de les révoquer. Ils ont également les plus grandes difficultés à remettre en cause les décisions prises par les dirigeants compte tenu du fait que ceux-ci sont nommés par les plus hautes autorités de l'Etat et à ce

titre jouissent, d’une forte légitimité ». Ainsi, on peut imaginer le peu d’incitation à exercer avec rigueur et efficacité sa mission d’administrateur. Pour conclure, le rôle disciplinaire du conseil d’administration joue un rôle vraisemblablement faible vis à vis des dirigeants des entreprises publiques.

On constate que, les mécanismes de contrôle des entreprises publiques sont défaillants et non efficaces. Ils imputent la faible performance de l’entreprise publique à l’inefficacité des systèmes d’incitation et de contrôle de ses dirigeants. C’est comme qu’un cercle vicieux qui mène à une inefficacité de ces entreprises.

Figure N°2 : Le cercle vicieux des problèmes liés aux entreprises publiques



Source : la Bank mondiale. Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques en Tunisie, Région Moyen-Orient et Afrique du Nord Rapport N°76875. Disponible sur : Banque mondiale.org (consulté le 02/01/2015).

Toutefois, l’importance du secteur public et la fonction que doivent jouer les entreprises publiques dans la stratégie de développement, rendent indispensable la mise en place de mécanismes de contrôle.

Conclusion et recommandation

Pour conclure, il semble que le système de gouvernance des entreprises publiques se caractérise par l’inefficience et la défaillance des mécanismes de contrôles. Donc, la préoccupation initiale sur la différence entre le système de gouvernance des entreprises publiques et privées ; la relation d’agence publique se caractériserait par des mécanismes de contrôle de l’agent moins efficaces et défaillants que ceux mis en œuvre dans la relation d’agence privée. Ces mêmes caractéristiques semblent par conséquent, avoir un impact significatif sur le niveau d’incitation de chaque partie prenante à la relation d’agence ; à ce titre, il faut revoir et modifier les mécanismes d’incitations et de contrôles dans les entreprises publiques, « les mécanismes ne doivent être ni trop souples pour respecter la dépendance organisationnelle de l’entreprise publique à l’égard des pouvoirs publics, ni trop lourds pour prendre en compte le principe de son autonomie de gestion »^{cv}.

D'un autre côté, l'Etat actionnaire a intérêt à utiliser des outils de gouvernance applicables au secteur privé, mais en particulier les lignes directrices de l'OCDE (2004) sur la gouvernance des entreprises publiques^{cvi} :

- Pour exercer sa fonction d'actionnaire, l'Etat doit se référer aux normes de gouvernance privée et publique, notamment les Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE, qui sont également applicables aux entreprises publiques.
- Les pouvoirs publics doivent élaborer et publier une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'Etat, son rôle dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, ainsi que la manière dont il met en oeuvre cette stratégie actionnariale. Ce faisant, l'Etat doit éviter de s'immiscer dans les affaires opérationnelles et respecter ainsi l'indépendance du conseil d'administration.
- 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 par le gouvernement et l'entité actionnaire. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général. S'il est privé de ce pouvoir, il est difficile au conseil d'administration d'exercer pleinement sa fonction de surveillance et de se sentir responsable des résultats de la société ;
- favoriser une gestion qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue des entreprises du secteur public. En vue de réaliser cet objectif, il faudra mettre sur pied des systèmes de diffusion d'informations permettant de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques.

Références

Chatelin Céline : « Efficience versus inefficiences des organisations publiques : la contribution des théories contractuelles », Document de recherche du laboratoire d'Orléans de gestion N°2003-05, p.31.

¹ Milgrom P. et Robert J. (1992) , « Economics, organisation and management, Prentice Hall, Inc, New Jersey, traduction française, Economie, Organisation et Management, Presses », Universitaire de Grenoble et De Boeck & Larcier, 1997, p.29

¹ Voisin C. : « La privatisation, une question « d'incitations » : propriété, réglementation et information », Revue d'Economie Politique, vol. 105, n°3, mai-juin 1995, p. 481.

¹ Charreaux Gérard Wirtz Peter. Gouvernance des entreprises : Nouvelles perspectives . Paris :Edition Economica, 2006, p. 147.

¹ Charreaux Gérard . le gouvernement des entreprises : Corporate Governance théorie et fait . Paris :Edition Economica, 1997, p. 421

¹ Parrat Frédéric. Le gouvernement d'Entreprise. Paris :Edition, Dunod, 2003, p.118.

¹ Charreaux .G. Le gouvernement des entreprises op.cit, pp.422-446.

¹ Charreaux Gérard .Vers une théorie de gouvernement d'entreprise 1997.In Peter Wirtz .Les meilleurs pratiques de gouvernement d'entreprise. Paris :Edition, la découverte, 2008,pp.17-18.

Wirtz ,Peter. *Les meilleurs pratiques de gouvernement d'entreprise*. Paris : Edition, la découverte, 2008, p.19.

¹ Parrat Frédéric : « le gouvernement d'entreprise : Ce qui a déjà changé ce qui va encore évoluer », Edition Maxima, 1999, p.118

¹Charreaux Gérard : « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? » op. cite, p. 2

¹ Parrat Frédéric, op. cite, p.117

¹ Parrat Frédéric. Le gouvernement d'entreprise : Ce qui a déjà changé ce qui va encore évoluer . op.cit. p127.

¹ Sadeg Mohamed .Le management des entreprises publiques. Les presses d'Alger, 1999, p. 34.

¹ Charreaux Gérard. « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? », Revue Française de Gestion, n°115 : sep-oct1997, p.10.

¹ Parrat Frédéric: « le gouvernement d'entreprise : ce qui a déjà changé », op. cit,135

¹IBID

¹ Chatelin Céline, op. cite, p7

¹ Charreaux Gérard: « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? » op. Cite, p.13

¹Op.cit

¹ Parrat Frédéric : « le Gouvernement d'Entreprise », op. cite, p12-13

¹ Fama E.F. & Jensen M.C: « Agency problems and residual claims », Journal of Law and Economics, No26, 1983,p.301-326

¹Parrat. F, Op. cite , p.138

¹ El Hadji Faye. Les contre-performances des entreprises sénégalaises : un problème de gouvernance? Revue Africaine de gestion N°1, mai 2003.Disponible sur :www.rag.sn (consulté le 20/05/2014).

¹ OCDE.(2004) Principe de gouvernement d'entreprise. Disponible sur : www.OCDE.org (consulté le 10/02/2015)