

Les enjeux de gouvernance de l'État actionnaire à l'aune du Nouveau Modèle de Développement

El Bekkaye, MHAMDI
Enseignant chercheur
Route Aouinate Serrak, Hay essalam
Lot Elalaj Bloc B/153
GSM 0662429832
b.mhamdi@ump.ac.ma

Résumé

En avril 2021, la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement a présenté un rapport dressant les contours d'un nouveau modèle de développement. Les axes stratégiques de transformation, préconisent de reconfigurer le portefeuille public, en transformant les entreprises publiques en société actionnariale ouvert au secteur privé. Les justifications de réforme marquent notamment, leur mode de gouvernance, l'absence de synergie et la défection de la politique actionnariale de l'État.

Cette contribution propose d'examiner les enjeux qui couvent dans ce nouveau schème de l'État actionnaire. En effet, la conciliation logique de l'État actionnaire et le respect de la concurrence dans un paradigme commensal public-privé, n'est pas de caractère obvie. À l'égard de ce dispositif, les droits résiduels en gouvernance d'entreprise, ne fragilisent-ils pas les pouvoirs discrétionnaires de la partie publique au sein de la structure sociétaire ? Ne risque-t-il pas potentiellement d'exposer, son association participative, à la perte de l'influence stratégique ? Ne court-il pas, éventuellement, le risque d'émergence de comportements stratégiques des managers ?

Dans cette perspective, nous allons livrer à travers une approche dialectique les projections et les implications de ce nouveau modèle de transformation des entreprises publiques notamment, en société managériale.

Mots clés : *nouveau modèle de développement, État actionnaire, établissements et entreprises publics, gouvernance d'entreprise, comportement stratégique.*

The challenges of governance of the State as shareholder by the yardstick of New Development Model

Abstract

In April 2021, the Special Commission on the Development Model presented a report outlining a new development model. The strategic axes of transformation recommend reconfiguring the public portfolio, by transforming public companies into shareholder companies open to the private sector. The justifications for reform are notably marked by their mode of governance, the lack of synergy and the defection of the shareholding policy of the State.

This contribution proposes to examine the issue of the challenges simmering in this new scheme of a state shareholder. Indeed, the reconciliation of logic of the State shareholder and respect for competition in a commensal public-private paradigm is not obvious. With regard to this device, don't the residual rights in corporate governance weaken the discretionary public powers within the corporate structure? Doesn't it potentially risk exposing its participatory association to the loss of strategic influence? Doesn't he possibly run the risk of the emergence of strategic managerial behaviors?

In this perspective, we will deliver, through a dialectical approach, the projections and implications of this new model of transformation of public companies in particular, into a managerial firm.

Key words: new development model, State shareholder, public establishments and enterprises, corporate governance, strategic behavior.

الملخص

تحديات حوكمة الدولة المساهمة في ضوء النموذج التنموي الجديد

في أبريل 2021، قدمت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي تقريراً يحدد الخطوط العريضة لنموذج تنموي جديد. توصي المحاور الاستراتيجية لهذا الإصلاح بإعادة تشكيل المحفظة العمومية، من خلال تحويل المنشآت العامة إلى شركات مساهمة مفتوحة للقطاع الخاص. إن المبررات المقدمة تشير خاصة إلى أسلوب الإدارة المعتمد وغياب التعاضد بين المؤسسات العمومية ورعونة سياسة الدولة التشاركية. نعتزم من خلال هذه المساهمة دراسة القضايا التي تختمر في هذا المنظور الجديد للدولة المساهمة. فلعل التوفيق المنطقي بين الدولة المساهمة واحترام المنافسة في نموذج متآلف رابع-رابع بين القطاعين العام والخاص، ليس بالأمر البديهي. هل آلية هذا التمثيل، للحقوق المتبقية في حوكمة الشركات، لا تُضعف سلطة الطرف العمومي التقديرية والتقريرية داخل البنية التشاركية؟ ألا تخاطر بتعريض تجمعها التشاركي لفقدان التأثير الاستراتيجي؟ ألا تخاطر بتمظهر سلوك استراتيجي لدى المسيرين؟ تأسيساً على هذا المنظور، نتوخى من خلال نهج ديالكتيكي التطرق للتوقعات و وقع هذا النموذج الجديد في تحويل المنشآت العامة على وجه الخصوص، إلى شركات مساهمة تعتمد التدبير الخصوصي.

الكلمات المفتاحية:

النموذج التنموي الجديد، الدولة المساهمة، المؤسسات والمنشآت العامة، حكمة الشركات، السلوك الاستراتيجي.

***Les enjeux de gouvernance de l'État actionnariale
à l'aune du Nouveau Modèle de Développement***

*Il est absurde, lorsqu'on forme des prévisions, d'attacher
beaucoup de poids aux choses très incertaines. J.M. Keynes*

En avril 2021, la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD) a présenté un rapport dressant l'état des lieux et traçant les contours d'un Nouveau Modèle de Développement (NMD) dans une réflexion de portée stratégique et de nature prospective.

Le rapport, dans les axes stratégiques de transformation¹, fait appel à des changements de conception du développement, notamment par la réhabilitation des établissements et entreprises publics (EEP) en mettant à profit des schémas de partenariats commensal entre l'État et le privé.

Dans son premier axe stratégique, le NMD énonce une réforme de politique actionnariale de l'État comme levier au développement. Il préconise² de reconfigurer le portefeuille public notamment, en transformant les entreprises publiques (EP)* à caractère marchand en Sociétés Anonymes (S.A) ouvertes au partenariat public-privé (PPP).

L'objectif arrêté escompte recadrer la politique de développement en conjuguant les atouts de l'entreprise et les valeurs des services publics. Mais à cet égard, les restructurations envisagées ne risquent-elles pas potentiellement d'exposer ces secteurs à la perte de l'influence stratégique ? Les droits résiduels, en cette association participative, ne fragilisent-ils pas les pouvoirs publics discrétionnaires au sein de la structure sociétaire ?

La question centrale relève de la conjecture de l'État actionnaire à préserver son influence dans la gouvernance d'entreprise. Il s'agit, du pouvoir de contrôle stratégique qui pourrait être affecté par l'effet dialogique³ d'une communauté d'intérêts public-privé. Dans cet actionnariat, l'État ne court-il pas le risque d'émergence de comportements stratégiques de la part des managers et l'enjeu indécidable d'adhésion aux objectifs publics ?

À travers cette contribution, on s'intéressera au nouveau paradigme prôné par le nouveau modèle de développement dans la gouvernance des

¹ Spécialement l'axe premier intitulé : une économie productive, diversifiée, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois de qualité, voir CSMD (2021), *le nouveau modèle de développement*, rapport général, p.82.

* Dans cet article, les acronymes EEP sont utilisés pour Etablissements et Entreprises Publics, et EP pour Entreprises Publiques. Toutefois, l'acronyme EP est employé parfois d'une façon générique et transcendante pour désigner tout le portefeuille de l'État à caractère commercial (les sociétés anonymes et filiales d'entreprises publiques).

² Voir encadré 11, *le nouveau modèle de développement*, p.84.

³ C'est : "l'association complexe (complémentaire/concurrente/antagoniste) d'instances, nécessaires ensemble à l'existence, au fonctionnement et au développement d'un phénomène organisé", MORIN, E. (1977), *La méthode. 3. La connaissance de la connaissance*, éditions du Seuil, p.98.

entreprises publiques⁴. Ainsi, dans une démarche dialectique, on s'attachera à présenter ce modèle de reconfiguration des entreprises publiques (EP) et supputer comment ce nouvel archétype de gouvernance de l'État actionnaire invoque des enjeux dialogiques et recèle une ubiquité de risques potentiels.

1. Nouveau schème de l'économie des entreprises publiques

Entre l'État et les EEP s'imbriquent des relations systémiques d'interdépendance. L'État incarne la tutelle, et des EEP assignant le rôle de levier des politiques publiques et fournisseurs des services publics.

Cependant, les orientations issues du NMD interpellent ce système en prodiguant une nouvelle doctrine s'appuyant sur l'association du secteur privé pour la réalisation des objectifs escomptés⁵. Aussi, en vue des projections visées, deux textes fondateurs ont été promulgués en juillet 2021 dont notamment, la création d'une agence des participations de l'État.

1.1 Transformation actionnariale et délestage de l'État

Dans sa doctrine d'un État stratège, la transformation économique des EEP signifie la révision des fonctions de l'État par la restructuration de son patrimoine dans une nouvelle approche de gestion actionnariale.

En quoi consistent les lignes directrices et quelles sont les perspectives et les implications de cette nouvelle transformation des EEP ?

1.1.1 Portefeuille public un socle du modèle de développement

Les EEP constituaient un piédestal important au développement économique et social. Avec des statuts particuliers qui les soumettaient à des contraintes qui ne pèsent pas sur les entreprises privées⁶. Leurs créations⁷, doivent à leur histoire d'après l'indépendance du Maroc, mais aussi aux impératifs de pallier aux défaillances du marché ou à la carence d'offre de services et biens publics⁸. Ils sont généralement organisés en monopole public ou sous forme de monopole naturel ou de fait⁹.

⁴ Nous adoptons la définition de l'OCDE considérant qu'une entreprise publique est toute entité juridique en vertu : « de la législation nationale et dans laquelle l'État exerce des droits d'actionnaire », OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, p.15.

⁵ CSMD, *op.cit.*, p.156.

⁶ MIDAQUI, A. (1981), *Les Entreprises Publiques au Maroc et leur Participation au Développement*, édition Afrique-Orient, p.16.

⁷ Les considérants renvoient à la Constitution en termes de nomination et de supervision (articles 49, 89 et 92), la loi 69-00 relative au contrôle financier, la loi organique n° 065.13 relatif à la présidence du conseil d'administration (article 6). Ainsi que les divers textes portant attributions et organisation des ministères.

⁸ « un bien est dit public si l'usage de ce bien par un agent n'empêche pas l'usage par d'autres agents ; il n'y a pas destruction du bien par l'usage contrairement, par exemple, à la destruction par la consommation du bien privé », LAFFONT, J.-J. (1988), *Fondements de l'économie publique*, vol.1, 2^{ème} édition Economica, p.41.

⁹ Économiquement un monopole naturel ou un monopole de fait est : « la position d'une entreprise qui n'a ou qui n'a plus de concurrents sur son marché » CHAMARD, C. (2004), *la distinction des biens publics et des biens privés, contribution à la définition de la notion des biens publics*, éditions Dalloz, p.303.

Avec des activités et des statuts divers, les EEP sont juridiquement des structures organisées entre droit public et droit privé. Dans ce registre, s'articulent notamment des établissements publics, par leur texte de création, en tant que personnes morales de droit public dotées de personnalité juridique et de l'autonomie financière ; et des sociétés anonymes (S.A) de droit privé dont le capital est détenu directement par l'État, totalement ou partiellement.

Certaines de ces entités ont vocation à fournir une activité d'intérêt général, d'autres des activités industrielles ou commerciales. Des entreprises publiques¹⁰ commerciales, bien que l'État en soit l'unique actionnaire.

En particulier, une entreprise sous l'empreinte publique ne signifie pas nécessairement que l'État détienne 100% de son capital, directe ou indirecte, ou qu'il y soit absolument majoritaire. L'essentiel est que l'emprise et l'influence de l'État prime dans les orientations stratégiques.

En pratique, le domaine d'activités des EEP englobe une myriade de secteurs économiques et sociaux. Le spectre d'intervention couvre aussi bien l'infrastructure, les services financiers, que l'enseignement, la santé, l'habitat, les médias ou les jeux de loterie. En outre, certains se développent à l'international spécialement en Afrique (l'OCP et l'ONEE).

En 2021, le portefeuille public était composé de 225 établissements publics et 43 S.A. Ces organismes détiennent 492 filiales ou participations publiques indirectes dont 54% majoritairement par l'État. Concernant les EEP commerciaux, ils sont de l'ordre de 71 entités représentant 26,5% du portefeuille et détenant 98% des filiales et participations publiques¹¹.

De par leur envergure, les EEP exercent un rôle capital économique que sociale et aux effets d'entraînement avérés. Ils ont servi par leurs activités à l'inclinaison des grandes stratégies et planifications qu'a connues le Maroc. Terrain de prédilection des politiques publiques, ont été souvent confinées et gérées en procédures dérogatoires du droit commun.

À l'issu du NMD, une réforme drastique a été projetée. Les justifications de réforme ont été notamment formulées par certaines institutions dont la Cours de Comptes¹² et la Banque Mondiale¹³. Les dysfonctionnements¹⁴ structurels concernent principalement, la prolifération de ces entités, le chevauchement des missions, le mode de gouvernance, l'absence de synergie et la défection de la politique actionnariale de l'État.

¹⁰ MIDAOU, A., *op.cit.*, p.11.

¹¹ Ministère de l'Economie et des Finances et de la Réforme de l'Administration, *Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2021*, rapport sur les établissements et entreprises publics.

¹² Cour des Comptes du Maroc (2016), *Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance*.

¹³ CHAUFFOUR, J-P. (2018), *Le Maroc à l'horizon 2040 : Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique*, Banque Mondiale.

¹⁴ Les instances de contrôle (Parlement, Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances...) témoignent de dysfonctionnements structurels, rapport sur les EEP, *op.cit.*, p.2.

Devant les défis subsistants, l'ambition pourvoie, entre autres, de redresser les EEP en moteur de développement et source d'incitation au privé à la compétitivité des écosystèmes sectoriels et territoriaux.

Conséquemment, un programme de transformation multiforme a été concrétisé par la promulgation de deux textes¹⁵ qui ont vu le jour simultanément en juillet 2021 : la loi-cadre n° 50-21 et la loi n° 82-20.

1.1.2 De l'État tuteur à l'État manager des Participations

Les figures et le poids de l'État oscillaient généralement entre publicisation et privatisation. Mais suite aux différentes opérations de libéralisations et de privatisation¹⁶ des années 90, l'État est devenu moins omnipotent dans certains secteurs. Aussi, plusieurs facteurs militent selon le NMD à revisiter la portée du patrimoine de l'État qui pertinemment, fait l'objet d'appréciation régulière à travers les rapports accompagnants les lois de finances, les missions d'évaluation de la cour des Comptes et surtout avec l'entrée en vigueur de la loi organique des finances n° 130-13¹⁷.

Dans cet esprit, les réformes appellent à une distinction entre l'État actionnaire et ses missions stratégiques. Une revalorisation du portefeuille public qui passe par le recentrage et la sélectivité actionnariale, en menant :

- une reconfiguration du portefeuille public en distinguant les EEP à caractère marchand et non marchand pour favoriser leurs synergies ;
- une séparation des fonctions de stratégie, des fonctions d'opération et de régulation pour autonomiser le management des EEP marchands ;
- une transformation du statut des EEP à caractère marchand en S.A.

En outre, il est recommandé d'opérer un *re-engineering* graduel des monopoles naturels pour les ouvrir à la concurrence et au privé¹⁸.

À cet égard, les schémas énoncés consolident certes, les missions régaliennes de l'État, mais accentuent d'une manière importante, l'idée d'un repositionnement spécifique d'un État substantiellement libéral.

L'idée centrale invoquée est de délivrer les EEP de la tutelle afin d'implémenter une gouvernance autonome et indépendante. Un assouplissement structurel du style managérial et d'administration des EEP.

Il s'agit de réformes profondes et d'envergure ajustant l'intervention de l'État dans sa gestion du portefeuille public. Un affermissement pour vocation la

¹⁵ Dahir n° 1-21-96 du 15 hija 1442 (26 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 82-20 relative à l'agence de gestion des participations de l'État et Dahir n° 1-21-89 du 15 hija 1442 (26 juillet 2021) portant promulgation de la loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des EEP, Bulletin Officiel, n° 7010 – 25 hija 1442 (5-8-2021).

¹⁶ Loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, promulguée par Dahir n° 1-90-01 du 15 ramadan 1410 (11 Avril 1990), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 34-98, promulguée par Dahir n° 1-99-131 du 26 moharrem 1420 (13 Mai 1999).

¹⁷ Notamment les articles 39 et 48 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015).

¹⁸ Voir à ce titre l'encadré 11 (Recommandations relatives à la politique actionnariale de l'État) du rapport sur le nouveau modèle de développement en page 84.

professionnalisation de la fonction actionnariale. Un système inspiré de l'actionnariat des firmes où l'État se restreignant à superviser ses participations dans une gouvernance d'entreprise. Une nouvelle gouvernance économique renforçant les fonctions de régulation en les accentuant dans des secteurs tels que la finance et l'énergie mais devra être étendue à d'autres secteurs, voire l'enseignement. Notamment, tout secteur où l'ouverture à l'initiative privée et la multiplication d'acteurs seraient nécessaires.

Pour aboutir à ce changement, l'Agence¹⁹ de Participations de l'État (APE) se chargera d'exercer la fonction actionnariale. Une structure, suppléant la tutelle ministérielle, mandatée à paramétrer le périmètre des participations publiques et l'ouverture des EEP aux marchés et aux PPP.

Il est fort intéressant de noter, qu'en rapport avec ces nouvelles orientations, une âpre équation²⁰ demeure omniprésente : comment concilier la logique d'un État actionnaire, stratège, régulateur et partenaire ? Assurément, une dialogique rugueuse éclore entre l'État régalien, édictant les lois et réglementations et l'État actionnaire en gouvernance d'entreprises. Aussi par son rôle, de stratège et partenaire par actions, ne se réduirait-il pas à un gérant de portefeuilles et de dividendes ?

Indubitablement, dans ce paradigme sociétaire, la conciliation de l'État actionnaire et l'État porteur et pilote de développement n'est pas de caractère obvie. Un revêtement à géométrie variable est manifeste : État régulateur souverain, garant des services publics, et actionnaire rationnel.

2.2 Disruption du portefeuille public de l'État

Les prescriptions du NMD portent essentiellement sur la reconfiguration du portefeuille public. Néanmoins, la situation des EEP est difficile en termes de nature de statut et de dépendance administrative. De par leur complexité et leur caractère non monolithique, leurs transformations téléologiques demeurent systématiquement compliquées.

Comment, donc, s'articule cette restructuration dans son redimensionnement managérial ? Spécialement la transformation des EEP en S.A qui traduit un arrangement conjuguant un actionnariat hybride²¹.

¹⁹ Inspirée de l'expérience française (Décret n°2004-963 du 9 septembre 2004 portant création de l'APE), la loi n° 82-20 relative à l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publics, stipule dans l'article 5 que : « l'agence est missionnée à veiller aux intérêts patrimoniaux de l'État actionnaire, à gérer ses participations et à assurer le suivi et l'appréciation des performances des établissements et entreprises publics ».

²⁰ Dans un contexte similaire, la Cours des Comptes française estime que l'État actionnaire poursuivis souvent des objectifs contradictoires, avec ses propres intérêts patrimoniaux ou avec l'intérêt social des entreprises qu'il détient. Cours des Comptes française, *L'État actionnaire*, 2017, notamment les p.15, p.73.

²¹ *“Par hybrides, on entend des arrangements institutionnels reposant sur des accords de long terme (ou de court terme automatiquement renouvelables) entre partenaires qui maintiennent leur autonomie de décision et des droits de propriétés distincts tout en acceptant une coordination partielle*
Dossiers de Recherches en Economie et Gestion : Dossier 10, N° 1 : Mars 2022

2.2.1 Restructuration des établissements et entreprises publics

Afin de libérer le potentiel des EEP, l'approche livre une distinction entre établissements à caractère non marchand relevant des administrations et les autres à caractère marchand pilotés par l'APE²². L'optique est de favoriser les synergies et d'exploiter les économies d'échelle au sein du portefeuille public. Ce qui va permettre l'émergence transverse autour de synergies sectorielles (Finance, transports, énergie, etc.)²³.

Pour ce faire, il est proposé d'agglomérer et/ou de fusionner un ensemble d'EEP et de créer des pôles étatiques dans divers secteurs. Un rapprochement fructueux en termes d'optimisation financière et de maîtrise de la chaîne de valeur, entre l'amont et l'aval. D'autant plus qu'il sera conféré aux nouvelles structures de contrôler un grand nombre d'activité et d'enclencher un effet synergétique important.

Le plan projeté s'articule principalement autour de :

- la transformation des EEP à caractère commercial en sociétés anonymes ;
- le regroupement des EEP en holdings sectoriels homogènes et performants,
- la dissolution/liquidation des EEP et des filiales dont les champs d'action ne concordent plus avec leurs missions.

Une approche du portefeuille public²⁴ distinguant particulièrement les entreprises publiques conglomerées par le biais de holdings sectoriels ou en groupement d'intérêt économique. Les opérations de restructurations suivront un plan de regroupement des établissements publics et de fusion des entreprises publiques qui verront, le cas échéant, leur transfert au privé :

- en différenciant particulièrement les entreprises publiques ayant le caractère de sociétés anonymes, les établissements publics à caractère commercial qui seront transformés en sociétés anonymes ;
- en agrégeant d'autres entreprises en holding par rapprochement de leurs principales structures publiques.

Ce *dispatching* permet de séparer les fonctions de stratégie, des fonctions d'opération et de régulation, et d'autonomiser le management des EP marchands par rapport aux départements de tutelle.

Dans le cas des holdings leurs conceptions doivent être envisagées comme des pôles de performance. Celles appartenant au secteur concurrentiel peuvent plus aisément être rétrocédées à l'initiative privée.

sur un segment de leur activité et/ou de leur domaine de décision.", MARTINAND, C. (2000), *Économie des organisations*, éditions La Découverte et Syros, p.19.

²² En 2021 promulgation de la loi n° 82-20 portant la dénomination de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publics

²³ Voir, l'encadré 11 sur les recommandations : reconfigurer le portefeuille public, rapport sur le nouveau modèle de développement en page 84.

²⁴ Notamment la page 96 du rapport général du nouveau modèle de développement sur la nouvelle gouvernance pour piloter l'activité logistique.

Aux termes de ces perspectives, le *re-engineering* des monopoles instaure le démantèlement²⁵ des entreprises publiques par segmentations et séparations des activités correspondant à des monopoles naturels. Une séparation du processus productif (infrastructure, exploitation...) différenciant les sections susceptibles de continuer à opérer sur un segment concurrentiel ou d'être pratiquement privatisées.

La transformation des EP a pour finalité l'amélioration de leur gouvernance et l'accroissement de leurs performances. Cette réhabilitation escompte certes, le renforcement du dispositif de contrôle, le développement de leurs ressources, la maîtrise de leurs charges mais aussi, l'ouverture de leur capital au secteur privé en valorisant leurs actifs.

En filigrane, le "retrait" de l'État des domaines marchands est un des objectifs prioritaires afin d'améliorer la compétitivité, d'alléger les charges d'investissement public et mettre fin à l'existence des monopoles publics²⁶ qui paraissent entravant le processus normal de développement.

Nonobstant, le dispositif ainsi projeté n'est pas dépourvu d'ambiguïté et de massification, composant à la fois, des éléments de concentration, d'ouverture à la concurrence et de privatisation ou liquidation.

2.2.2 Duo-paradigmatique et privatisation

Au cours des années 90, le Maroc avait entrepris une politique de libéralisation accentuée qui a permis le transfert de plusieurs EP au secteur privé. En 2016 la cours des comptes²⁷ releva encore des limites et des dysfonctionnements du management publique qui entravent le développement. Elle souleva par l'occasion que certains EEP opèrent dans des secteurs relevant du domaine de la libre entreprise et même de la PME.

Par corroboration à ces critiques, le NMD sollicite d'opérer un *re-engineering* des monopoles naturels et l'ouverture²⁸ de certaines activités à la concurrence et au secteur privé. Des monopoles naturels à segmenter et répartir entre catégories distinctes inhérentes à leur logique sous-jacente²⁹.

Un paradigme qui s'inscrit dans une approche des marchés contestables³⁰ exhortant que les activités à caractère marchand devraient être ouvertes aux

²⁵ Thèse prise par la Banque Mondiale depuis les années 90 sur le rôle de l'État dans les pays en voie de développement. Son principe est de libéraliser le secteur public, de confier au marché la fourniture de ceux dits contestables. Voir à ce titre, Rapport sur le développement dans le monde (1997), *L'État dans un monde en mutation*, Banque Mondiale.

²⁶ Dissolution liquidation sont prévues par l'article 10 de la loi-cadre n° 50-21. Aussi, les articles 16 et 17 annoncent qu'il sera procédé à la transformation de tout EP exerçant une activité marchande en S.A à conseil d'administration.

²⁷ Cour des Comptes, Royaume du Maroc, *op.cit.*, p.52.

²⁸ Méthode prévalue (Loi n°24-96) pour l'Office National des Postes et Télécommunications, séparant le secteur de la poste de celui des télécommunications donnant naissance en 1998 à la société Itissalat Al-Maghrib.

²⁹ OCDE, *op.cit.*, p.34.

³⁰ "La théorie des marchés contestables de Baumol, Panzar et Willig vise à montrer que la concurrence peut être efficiente même s'il y a un petit nombre d'entreprises dans une branche...", Le MASNE, P. **Dossiers de Recherches en Economie et Gestion : Dossier 10, N° 1 : Mars 2022**

entrants potentiels. Les arguments reposent sur la comparaison des coûts liés aux défaillances de marché et ceux occasionnés par les défaillances publiques ou "échecs de l'État"³¹. On avance les maux publics et les limites de la régulation publique à même source de sécrétion des rentes³².

Assurément, il s'agit d'ouvrir aux marchés des activités publiques pouvant être exercées par le secteur privé ou le cas échéant transférer certaines entreprises publiques au secteur privé³³.

En effet, de nombreuses EEP à caractère commercial³⁴ se positionnent dans des secteurs économiques clés avec des barrières à l'entrée. Ils sont prestataires des biens collectifs³⁵ aux investissements fortement capitalistiques et où l'importance des coûts fixes³⁶ milite en faveur d'une seule entreprise. Factuellement, au Maroc des EP occupent souvent des positions monopolistiques, évinçant par leur nature l'initiative et l'émergence d'acteurs compétitifs³⁷.

Particulièrement, en fin 2020 on a recensé 43 sociétés anonymes (S.A) d'État. En raison de leur statut prédéfini, une rétrocession à l'initiative privée ou une large participation public-privé s'avèrent aisément opérables.

Cependant, une réflexion inquisitoire invoque des risques et des enjeux³⁸ qui couvent dans cette perspective :

- l'État actionnaire porteur de politiques publiques³⁹, pourra-t-il ajuster l'équilibre entre missions publiques et logique de rationalité économique ?

(2007), *Les services publics : approches économiques et enjeux sociaux*, éditions Presses Universitaires de Rennes, p.56.

³¹ Expression empruntée à STIGLITZ, J.E. (2003), *Quand le capitalisme perd la tête*, édition Fayard, p.50.

³² GREFFE, X. (1997), *Économie des politiques publiques*, 2^{ème} édition, édition Dalloz, p.72.

³³ Option reprise à l'article 34 de la loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics.

³⁴ Voir les listes des EEP, la loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des EEP ; et les rapports annuels sur les EEP accompagnant les projets de lois de finances, notamment celui de 2021.

³⁵ La consommation individuelle simultanée des biens collectifs n'a aucune restriction sur la consommation globale (non excluabilité et non rivalité). Par opposition aux biens privés qui sont privatifs, SAMUELSON, P. (1954), *"The pure theory of public expenditure"*, the Review of Economics and Statistics, volume 36, n°4, p.387-389, p.387.

³⁶ LAFFONT, J.-J. (1996), *Privatisation et incitations*, Revue économique, volume 47, n°6, p. 1239-1251, p.1239.

³⁷ Toutefois, pour instaurer une bonne gouvernance des EP, il a été élaboré le Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise publié en 2008 et le Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics en 2012.

³⁸ *"Lorsqu'un État décide de se désengager d'entreprises publiques, la qualité de la gouvernance d'entreprise devient un prérequis important pour que la privatisation soit économiquement efficace"*, OCDE, *op.cit.*, p.11.

³⁹ *"sous les administrations Reagan et Bush I, la politique économique nationale avait été orientée par des idéologies du libre marché qui idéalisait le secteur privé... On sait aussi depuis longtemps que les marchés ne fonctionnent pas toujours très bien. Qu'ils peuvent produire trop (de pollution atmosphérique, par exemple) ou trop peu (d'investissements dans l'éducation, la santé et la recherche)."*, STIGLITZ J.E, *op.cit.*, p.46.

- comment éviter des transferts de rente monopolistique aux nouveaux intervenants à caractère privé ?
- les pouvoirs publics, dans une structure ambivalente, ne présentent-ils pas un caractère de conflit d'intérêts à l'égard du partenaire privé ?

Indubitablement, maintenir des participations publiques (prépondérantes ou substantielles) tout en préservant le caractère stratégique du secteur public demeure sans doute problématique. La transformation du portefeuille de l'État n'occulte-t-elle pas l'enjeu du pouvoir et d'influence stratégiques au sein de la gouvernance d'entreprise.

2. Gouvernance d'entreprise : ubiquité des risques et aléas stratégiques

Le concept de "*corporate governance*", traduit par gouvernance d'entreprises⁴⁰ qualifie la coordination entre et inter-organisation. Introduit par Coase⁴¹ en 1937 sera enrichi dans les années 70 par plusieurs auteurs, en particulier, les travaux d'Olivier Williamson sur l'efficacité des structures de gouvernance de la firme⁴².

Sans doute, l'une des conséquences directes, des réformes envisagées, est l'introduction d'une nouvelle gouvernance. Un transfert de décisions supplantant l'État par le conseil d'administration des sociétés.

2.1 Partenariat hybride et structures d'entreprise

L'ambition politique de la réforme, en ce qu'elle disloque certaines structures et fondements normatifs présidant à leur édification, enclenche une refonte pour un État stratège et régulateur mais intensément partenaire.

Un État épousant davantage un mode nouveau où, les atouts du privé et les valeurs des services publics se subsument.

2.1.1 Partenariat Public-Privé de gouvernance actionnariale

En dépit des apports du Code marocain de bonnes pratiques, la gouvernance des EEP reste sujette à caution. Le secteur des EEP manifeste des signes d'essoufflement selon le rapport de la Cour des Comptes de 2016. La cause en serait un défaut de pilotage stratégique notamment en ce qui concerne la composition, l'administration et le fonctionnement des organes de gouvernance, la transparence et la reddition des comptes⁴³.

Les nouvelles orientations libérales aspirent à des transformations managériales significatives dans la gestion des affaires publiques. Un nouveau référentiel qui interpelle en premier lieu les missions de l'État, son organisation et son interaction avec les autres acteurs.

⁴⁰ PARRAT, F. (2003), *Le gouvernement d'entreprise*, éditions Dunod, p.11. À noter que les précurseurs de l'analyse en termes de *corporate governance* sont BERLE, A., MEANS, G.

⁴¹ COASE, H. R. (1937), "*The nature of the firm*", *Economica*, New Series, volume 4, issue 16, pp. 387-388.

⁴² WILLIAMSON, O.E. (1994) considère : "*la firme comme une structure de gouvernance plutôt que comme une fonction de production*", *Les institutions de l'économie*, InterEditions, p.37.

⁴³ Le même constat a été rapporté par la Banque Mondiale (2018), voir : *le Maroc à l'horizon 2040*, p.153.

Elles consolident, dans un *continuum*, les orientations édictées par la loi n° 86-12 relative aux contrats de Partenariat Public Privé (PPP). Les contrats de PPP est un arrangement par lesquels une autorité publique confie à un partenaire privé la réalisation de certaines activités.

Nonobstant, les nouvelles représentations prennent une dimension particulière surmontant le clivage traditionnel public *versus* privé pour un PPP⁴⁴ complètement rénové. Ces transformations se traduisent entre autres par de nouvelles approches, prônant l'ouverture des secteurs publics sur son environnement à travers l'association public-privé⁴⁵. Il s'agit d'un choix stratégique de participation à côté de l'État dans un commensalisme mutuel. Actionnariat trouvant le terreau de greffe idéale dans la transformation des EEP à caractère marchand et le *re-engineering* des monopoles naturels.

Dans le contexte du nouveau modèle de développement, l'approche consacre avec véhémence le « faire-faire » en valorisant toute les formes d'association privée. La toile de fond du PPP est la structuration des écosystèmes compétitifs dans les secteurs stratégiques. Elle revisite l'intervention privilégiée des EEP et renforce la régulation indépendante pour la transparence du marché et de la concurrence. La portée de ce partenariat englobe⁴⁶, entre autres, la réalisation et la gestion des infrastructures, la gouvernance de l'enseignement et la formation, l'inclusion socio-économique et les projets de développement régionaux.

Le cadre d'amélioration de la gouvernance économique compte procéder par l'élimination des barrières, des rentes, la réduction de la bureaucratie et la transparence. Il s'agit en effet d'une quête à une coopération large et une gouvernance renouvelée pour la conduite du modèle de développement. Une gouvernance favorisant les synergies et mettant en place les conditions de transversalité et de coordination.

En effet, dans ce nouveau paradigme, les entités publiques ne s'arrogent plus le pouvoir excessif relatif aux contrats administratif et d'adhésion avec des schémas coercitifs, mais plutôt s'inscrivent dans une tendance générale préconisant un rôle de stratégie et de gestion actionnariale associée au secteur privé.

⁴⁴ La Commission des Communautés Européennes sur les partenariats public-privé réserve la définition suivante : *“des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service.”*, Commission des Communautés Européennes (2004), *livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, p. 3.

⁴⁵ *“Toutes les formes d'association du secteur public et du secteur privé destinées à mettre en œuvre tout ou partie d'un service public.”*, MARTY, F., TROSA, S. et VOISIN, A. (2006), *Les partenariats public-privé*, éditions La Découverte, p. 3.

⁴⁶ *“La régulation devra être renforcée dans des secteurs tels que la finance, les télécoms, l'énergie, et devra être étendue à des secteurs comme l'eau, les transports, le foncier voire l'enseignement et à tout autre secteur où l'ouverture à l'initiative privée et la multiplication d'acteurs sont nécessaires pour instaurer un cadre concurrentiel propice à la création de la valeur”*, CSMD, *op.cit.*, p.75 et p.132.

Dans cette perspective nouvelle, les EEP auront à se reconfigurer et s'adapter aux nouveaux paramètres de gouvernance impulsée par l'État et relayée par le secteur privé⁴⁷. Un nouveau management s'inspirant largement du modèle de management privé pour gérer particulièrement les services publics à caractère marchand. Il est cependant vraisemblable de s'interroger sur les subtilités de ces arrangements et comment se développe la structure de gouvernance inhérente à une telle organisation imprégnée par la dualité statutaire ? La gouvernance d'entreprise, du nouveau partenariat, n'éprouve-t-elle pas une vocation à la plasticité aux effets imprévisibles ?

2.1.2 État actionnaire et Gouvernance d'entreprise

La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation⁴⁸ (rattachée au ministère de l'Économie et des Finances) est chargée de la gestion du portefeuille de l'État. Les administrateurs des EEP, aux conseils d'administration, sont nommés par les ministères de tutelle ce qui ne leur confère guère l'autonomie nécessaire.

Manifestement, le déficit de l'autonomie décisionnelle a été fortement souligné⁴⁹. La cour des comptes dispose que la gestion des EEP devraient obéir à une gouvernance d'entreprise similaire aux S.A.

La gouvernance d'entreprise traite spécialement de la société par actions⁵⁰ suite à la séparation⁵¹ entre propriétaires (*shareholders*) et gestionnaires de l'entreprise. Son objet est le fonctionnement, le comportement et le contrôle des dirigeants⁵². Gouvernance, ou gouvernement d'entreprise⁵³ s'attache aux enjeux résultant de cette séparation entre propriétés et contrôle du capital⁵⁴ en déterminant la structure et le contrôle.

En termes de structures, le conseil d'administration est l'organe collégial s'attribuant la fonction de contrôle où ses membres jouent un rôle charnière et ambivalent⁵⁵. C'est le lieu de rencontre, entre différents agents externes et directeurs, pour débattre des décisions et des actions⁵⁶.

⁴⁷ CSMD, *op.cit.*, p.154.

⁴⁸ OCDE (2019), *Gouvernance d'entreprise dans la région MENA : Cadre d'action pour la compétitivité et la croissance*, Gouvernement d'entreprise, p.165-166.

⁴⁹ Cour des Comptes (Maroc), *op.cit.*

⁵⁰ CHANDLER, A.D. (1989), *Stratégies et structures de l'entreprise*, Éditions d'Organisation, p.460.

⁵¹ Les précurseurs de l'analyse en termes de *corporate governance* sont BERLE, A., MEANS, G. (1932), *The modern corporation and private property*, 2^{ème} édition, New York, p.9.

⁵² PÉREZ, R. (2003), *La gouvernance d'entreprise*, édition La Découverte, p.4.

⁵³ C'est « le système par lequel les entreprises sont dirigées et contrôlées », PLOIX, H. (2006), *Gouvernance d'entreprise*, édition Pearson Education France, p.9.

⁵⁴ OCDE (2021), *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, p. 5.

⁵⁵ PEREZ, R., *op.cit.*, p.43

⁵⁶ MINTZBERG, H. (1983), *le pouvoir dans les organisations*, Éditions d'Organisation, p.117.

L'envergure de son rôle s'attache à contrôler⁵⁷ dans quelle mesure les fonctions dirigeantes de l'entreprise œuvrent-elles dans les intérêts des actionnaires et la latitude managériale.

Certes, les administrateurs⁵⁸ représentent les actionnaires, mais aussi, en tant que membre d'administration de la société, ils s'investissent du droit de décisions. Autrement-dit, une situation dyadique où la délégation implique un transfert de pouvoir de décision au nom des actionnaires.

Les analyses, en ces termes, soulèvent des questions relatives à l'organisation des pouvoirs⁵⁹. Elles renvoient à la problématique du contrôle et de souveraineté des actionnaires dans le pilotage de l'organisation.

La société, de type managérial, est répartie entre actionnaires qui s'approprient les gains résiduels et dirigeants conquérant les droits de décision dans une relation d'agence⁶⁰. Une relation de délégation de décision et non d'aliénabilité. En l'absence d'aliénabilité, les mandants doivent résoudre à la fois les problèmes d'attribution des droits et de contrôle⁶¹.

En gouvernance d'entreprise, la délégation peut générer des risques potentiels⁶² sur la conduite de l'organisation.

Dans cet esprit, les approches supputent d'une part, que les actionnaires à travers les administrateurs prennent des risques spécifiques et d'autre part, que les dirigeants par leur position dans l'organisation (*insiders*), disposant d'informations privilégiées, peuvent être tentés de s'accorder des avantages particuliers ou mener la firme en leur faveur⁶³.

⁵⁷ *Ibid.*, p.120. Une question très complexe du fait qu'elle traite du pouvoir et son exercice. Les conseils d'administration n'ont pas laissé entendre qu'ils représentent un groupe unique tel que celui des propriétaires, ni qu'il contrôle nécessairement l'organisation.

⁵⁸ Selon l'article 20 et 40 de la loi n° 17-95 relative aux S.A : les administrateurs sont élus par les assemblées générales ordinaire ou extraordinaire (ou désignés par les statuts).

⁵⁹ « 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 », CHARREAUX, G. (1997), *Le gouvernement des entreprises : Corporate Governance, Théories et Faits*, Economica, p.421.

⁶⁰ "We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent", JENSEN, M.C. et MECKLING, W.H. (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics* volume 3, issue 4, p. 305-360, p.308.

⁶¹ "In contrast to markets, organizations generally do not delegate both decision rights and the alienability of those rights. [...] In the absence of alienability, organizations must solve both the rights assignment and control problems", JENSEN, M.C. et MECKLING, W.H., « Specific and General Knowledge, and Organizational Structure », dans MYERS P.S. (dir), *Knowledge Management and Organizational*, Butterworth-Heinemann, 1996.

⁶² "Dès lors qu'il existe une délégation, il y a un risque que le manager s'éloigne de l'objectif initial", ARREGLE, J.-I., CAUVIN, E., GHERTMAN M., GRAND, B., et ROUSSEAU, P. (2000), *Les nouvelles approches de la gestion des organisations*, édition Economica, p.26.

⁶³ PEREZ, R., *op.cit.*, p.34.

Les questions se rapportent foncièrement aux hostilités potentielles d'une bonne gouvernance. Sous-entendant un comportement des managers susceptible de mettre en péril les intérêts des actionnaires. Un comportement apprêté à poursuivre des objectifs personnels et des stratégies bifurquées.

2.2 Evanescence de contrôle et comportements stratégiques

La problématique inhérente aux sociétés managériales soulève les questions relatives à la convergence des intérêts des actionnaires et des gestionnaires. Elle relève de l'efficacité du pilotage ou maîtrise de l'arrangement face aux comportements stratégiques probants.

Dans ce système, l'État parviendrait-il à maîtriser l'organisation et le risque de comportements stratégiques⁶⁴?

2.2.1 Pouvoir organisationnel et défis de maîtrise

La gouvernance d'entreprise est au centre du débat sur l'efficacité de la gestion des grandes sociétés. L'empirisme managérial a rendu obsolète le temps où les entreprises étaient dirigées et contrôlées directement.

Dans les firmes managériales, le pouvoir des managers a accru aux dépens des actionnaires, et à mesure que le contrôle de ces propriétaires se dispersait, les dirigeants vinrent à dominer les entreprises. Avec la dispersion de l'actionnariat, l'entreprise émerge de plus en plus comme un système quasi-hermétique contrôlé par ses administrateurs⁶⁵.

Le système d'actionnariat a une incidence déterminante sur le processus décisionnel. La composition et le fonctionnement pourraient fragiliser d'une manière considérable la partie publique à discipliner⁶⁶ les managers et *a fortiori* se procurer toute l'information sur l'entreprise.

La gouvernance d'entreprise place incontestablement les pouvoirs publics devant le défi de maîtrise du dispositif pluri-actionnaire. Le pouvoir d'influencer la politique managériale et d'être capable de faire exécuter ce que l'on souhaite⁶⁷ ainsi que les actions et les décisions convoitées.

Sans doute, il n'est pas systématique que les managers soient amenés à se conduire conformément et sans risque selon les intérêts de des actionnaires et de l'organisation. Dans ce sens, *Nicolas Curien*, résume cette difficulté : *“ l'acteur en position de principal maîtrise la règle du jeu, sans détenir toute l'information*

⁶⁴ « Le comportement stratégique désigne un ensemble de décisions prises pour l'entreprise dont le but d'influencer l'environnement du marché pour augmenter son profit. L'environnement du marché inclut tous les facteurs qui agissent sur les variables du marché (prix, quantité, profit, bien-être) », CARLTON, D.W. et PERLOFF, J.M. (2008), *Économie industrielle*, édition de Boeck, p.428.

⁶⁵ MINTZBERG, H., *op.cit.*, p.11 et p.20.

⁶⁶ Théoriquement, grâce au marché boursier, les actionnaires peuvent faire valoir leurs intérêts, ce qui restreint de manière générale l'indépendance des dirigeants et leur autonomie. A ce titre, il est à signaler que parmi les 100 plus grandes sociétés de la région MENA cotées en bourse, aucune entreprise publique marocaine n'est citée, voir à ce titre, OCDE, *Gouvernance d'entreprise dans la région MENA : Cadre d'action pour la compétitivité et la croissance*, Gouvernement d'entreprise, *op.cit.*, p.172.

⁶⁷ MINTZBERG, H., *Le pouvoir dans les organisations*, *op.cit.*, p.39.

utile, tandis que l'acteur en position d'agent se plie à la règle tout en contrôlant la marge d'incertitude que lui confère son avantage en termes d'information"⁶⁸. La possession de l'information par l'agent (le manager), conditionne implicitement la réalité du pouvoir. Un pouvoir maîtrisé par la marge de manœuvre de l'acteur mais aussi, au comportement potentiellement opportuniste de détention de l'information.

Dans un univers d'asymétrie d'information⁶⁹, l'actionnaire public pourrait être, éventuellement, dépassé et en perte de contrôle réel.

Même l'État régulateur se verrait parfois neutralisé dans ses prérogatives. La théorie de la capture⁷⁰ du régulateur invoque l'emploi de la machine politique de l'État. Pour *Stigler*, la réglementation doit s'analyser comme la production d'un service de redistribution politique, offert par les décideurs politiques et demandé par les entrepreneurs et associations d'entreprises. Soutenant que l'instance politique et les élections fonctionnent comme un marché, où les offreurs cherchent à maximiser leur chance de réélection et obtenir de futurs postes dans les industries. Les demandeurs souhaitent de leur côté se protéger de toute concurrence potentielle.

En effet, dans toute structure organisationnelle, l'ordre organisé et finalisé comporte vraisemblablement une dimension d'ordre spontané⁷¹. Et surtout, quand il s'agit d'une organisation de type hybride (mélange et dualité d'intérêts). L'imprévisibilité pourrait projeter ainsi, l'organisation dans un univers d'incertitudes et de risques⁷². Le système, en poursuivant son propre courant, peut produire des résultats insatisfaisants et inadéquats.

Sans se douter de la velléité des actionnaires surtout publics, mais les limites institutionnelles et organisationnelles de contrôle, ne les mettent pas à l'abri de l'affût des opportunités et des hasards managériaux⁷³.

⁶⁸ CURIEN, N., *Régulation des réseaux : approches économiques*, annales des mines, séries Réalités industrielles, année 1994, p.20-26.

⁶⁹ *"Mes travaux et ceux d'autres chercheurs sur les conséquences de l'information imparfaite et asymétrique ... ont montré, au cours du dernier quart de siècle, que l'une des raisons pour lesquelles la main invisible est invisible, c'est peut-être qu'elle n'existe pas."*, STIGLITZ, Joseph E, *op.cit.*, pp.47-48.

⁷⁰ STIGLER, G.J. (1971), *"The Theory of Economic Regulation"*, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol 2, n°1, p.3-21, p.4.

⁷¹ CHAVANCE, B. (2001), *Organisations institutions, systèmes*, Revue d'économie industrielle, Organisations et institutions : la centralité des règles, n° 97, p.85-102, p.93.

⁷² *"L'observation du comportement des sous-systèmes à travers les actions qu'ils entreprennent et les objectifs qu'ils atteignent révèle parfois des finalités différentes de celles de leur système. Ils ont tendance à suivre le courant de leur propre raison d'être"*, BERIOT, D. (1992), *Du microscope au microscope*, ESF éditeur, p.41.

⁷³ Le hasard managérial est : *" une propension aux comportements opportunistes, c'est-à-dire une propension à vouloir tirer parti des incertitudes générées par la complexité de la transaction, dont les propriétés ne sont pas nécessairement observables ou mesurables avec précision, et par les capacités limitées de leurs partenaires à identifier exactement les raisons de leur comportement"*, MÉNARD, C. (2004), *Économie des organisations*, éditions La Découverte, nouvelle édition, p.25.

En conséquence, en gouvernance d'entreprise les administrateurs ou managers pouvant développer des comportements, en tout ou en partie, en termes notamment d'enracinement et d'opportunisme.

2.2.2 Asymétrie d'information et comportements stratégiques

Dans la théorie de l'agence, l'agent (le mandataire) est en charge de fructifier le patrimoine des actionnaires mais avec des risques et des pertes résiduelles (*residual losses*). La dispersion de l'actionnariat rend le contrôle indolent, ce qui facilite la prise de contrôle par les dirigeants exécutifs.

En conséquence, l'émergence de problèmes d'asymétrie d'information et de risque de convergence d'intérêts, est sans équivoque.

On avance que l'agent⁷⁴ est tenté d'exploiter toute asymétrie d'information, « *comme les managers sont mieux informés que les actionnaires et qu'il est difficile de contrôler leur action, ils sont en mesure de maximiser leur propre fonction utilité* »⁷⁵, ce qui expose le système à une perte résiduelle de maximisation du bien-être et de l'utilité du principal⁷⁶.

Selon Williamson⁷⁷, les attributs des transactions et de gouvernance (l'actif spécifique, l'incertitude et la fréquence des transactions ainsi que la rationalité limitée) limitent toute stratégie à l'avance et engendraient un comportement opportuniste *ex post* de la part de l'agent. Le comportement opportuniste est : « *une recherche d'intérêt personnel qui comporte la notion de tromperie telles que le mensonge, le vol et la tricherie* »⁷⁸. Un comportement stratégique qui se manifeste entre autres, par une rétention volontaire d'information induisant des situations erronées. Selon Michel Rainelli⁷⁹, il n'est pas nécessaire de supposer que tous les agents sont susceptibles d'opportunisme mais il suffit que le risque existe, et plus l'investissement est spécifique plus ce comportement est vraisemblable.

Par ailleurs, tout mécanisme de maîtrise de l'organisation provoquera l'émergence du comportement d'enracinement (*entrenchment*). Selon Pigé, le dirigeant pour se rendre indispensable met en œuvre des stratégies d'enracinement : « *processus (ou l'état) de constitution de réseaux relationnels (formels ou informels) par lequel le dirigeant arrive à s'affranchir, au moins partiellement, de la tutelle de son conseil d'administration et de ses actionnaires* »⁸⁰.

⁷⁴ « *le comportement de l'acteur pourra et devra s'analyser comme l'expression d'une stratégie rationnelle visant à utiliser son pouvoir au mieux pour accroître ses « gains », à travers sa participation à l'organisation* », CROZIER, M. et FRIEDBERG, E. (1981), *L'acteur et le système*, éditions du Seuil, p.91

⁷⁵ BAUDRY B., *Économie de la firme*, éditions La Découverte, 2003, p.61.

⁷⁶ CORIAT, B. et WEINSTEIN, O.E. (1995), *les nouvelles théories de l'entreprise*, édition LGF, p.95.

⁷⁷ WILLIAMSON O.E., *op.cit.*, p.41 et p.75.

⁷⁸ *Ibid.*, p.70.

⁷⁹ RAINELLI, M. (1998), *Économie industrielle*, 3^e édition, éditions Dalloz, p.27 et p.29.

⁸⁰ PIGE, B. (1998), « *Enracinement des dirigeants et richesse des actionnaires* », Finance, Contrôle, Stratégie, volume 1, n°3, p.131-158, p.134.

Un enracinement qui traduit particulièrement la volonté de l'agent de s'affranchir, au moins partiellement, du contrôle du principal (les actionnaires). En tant qu'agent, il est incité à étendre son enracinement pour réduire son risque de résiliation ou révocation de son poste. Dans sa stratégie⁸¹, il pourra user de plusieurs stratagèmes pour maintenir son poste notamment par le biais des investissements idiosyncratiques ou encore en enrichissant le coût des contrôles. Ainsi, les stratégies d'enracinement compliquent, en cas de conflits, la situation des actionnaires en chérissant les coûts de sortie ou d'éviction. La stratégie déployée est de contraindre les actionnaires malgré l'inefficacité et la non performance.

La théorie de l'enracinement et de l'opportunisme, découlant de ces analyses, éclaire sur la politique des dirigeants de se maintenir au pouvoir en développant des stratégies de leur comportement managérial pour obvier largement les procédures de contrôle et de flexion aux décisions des propriétaires.

En réalité, sous l'effet des dissymétries d'informations et d'expertises, on pourrait assister au développement de phénomènes de capture des autorités publiques ou de comportement opportuniste⁸² par ceux qu'elles étaient censées piloter et contrôler. Les gestionnaires sont spontanément tentés d'abuser de l'asymétrie d'informations dont ils bénéficient pour servir leurs intérêts.

Conclusion

Les dysfonctionnements des EEP interpellent, indubitablement, l'efficacité de l'État gestionnaire, propriétaire et au pouvoir discrétionnaire, alors comment le pourrait-il en se délitant en tant qu'actionnaire ? L'État actionnaire, pourrait-il se préserver du défi de perte de pouvoir et de capture ?

En s'étiolant ne devient-il pas dépendant des opérateurs privés pilotant des pans entiers de l'économie. Dans l'esprit de *Dominique Lorrain*⁸³, lorsqu'une firme privée de service public opère, elle apporte ses méthodes de planification, sa manière de traiter les problèmes et façonne les structures socio-économiques de la société.

Incontestablement, l'État a, certes, ses faiblesses mais le marché seul ne peut pas assurer la croissance efficace, équitable et durable. Le coût d'échec de

⁸¹ Pour multiplier leur mandat et contourner le contrôle, les dirigeants peuvent recourir à manipuler les informations et les comptes transmis aux actionnaires et neutraliser le conseil d'administration. Voir à ce titre, SHLEIFER, A. et VISHNY, R.W. (1989), *Management entrenchment: The case of manager-specific investments*, Journal of Financial Economics, vol. 25, issue 1, p.123-139.

⁸² "plus généralement, l'opportunisme se réfère à la divulgation d'informations incomplètes ou dénaturées, spécialement aux efforts calculés pour fourvoyer, dénaturer, déguiser, déconnecter, ou semer la confusion. Il est responsable des conditions réelles ou artificielles d'information asymétrique, lesquelles compliquent largement les problèmes d'organisation économique", WILLIAMSON O E., *op.cit.*, p.71.

⁸³ LORRAIN, D. (2003), "Le politique sans le dire. L'implicite des réformes de la banque mondiale sur le gouvernement des villes", Revue française d'administration publique n°107, pp. 381-394, p.388.

développement issu du « tout au marché » peut s'avérer plus élevé que celui de « l'État tuteur ».

Bibliographie

Ouvrages

- ARREGLE, J.-I., CAUVIN, E., GHERTMAN, M., GRAND, B., et ROUSSEAU P. (2000), *Les nouvelles approches de la gestion des organisations*, édition Economica.
- BAUDRY, B. (2003), *Économie de la firme*, éditions La Découverte.
- BERIOT, D. (1992), *Du microscope au macroscopie*, ESF éditeur.
- BERLE, A., MEANS, G. (1932), *The modern corporation and private property*, 2^{ème} édition, New York.
- CARLTON, D.W. et PERLOFF, J.M. (2008), *Économie industrielle*, édition de boeck.
- CHAMARD, C. (2004), *la distinction des biens publics et des biens privés, contribution à la définition de la notion des biens publics*, éditions Dalloz.
- CHANDLER, A.D.J. (1989), *Stratégies et structures de l'entreprise*, Éditions d'Organisation.
- CHARREAUX, G. (1997), *Le gouvernement des entreprises : Corporate Governance, Théories et Faits*, Economica.
- CORIAT, B et WEINSTEIN, O. (1995), *les nouvelles théories de l'entreprise*, édition LGF-livre de Poche.
- CROZIER, M. et FRIEDBERG, E. (1981), *L'acteur et le système*, éditions du Seuil.
- GREFFE X., *Économie des politiques publiques*, 2^{ième} édition, édition Dalloz, 1997.
- JENSEN, M.C. et MECKLING, W.H. (1996), *Specific and General Knowledge, and Organizational Structure*, MYERS, P.S. (dir), Knowledge Management and Organizational, Butterworth-Heinemann.
- LAFFONT, J.-J. (1988), *Fondements de l'économie publique*, vol.1, 2^{ième} édition Economica.
- Le MASNE, P. (2007), *Les services publics : approches économiques et enjeux sociaux*, éditions Presses Universitaires de Rennes.
- MARTINAND, C. (2000), *Économie des organisations*, éditions La Découverte et Syros.
- MARTY, F., TROSA, S. et VOISIN, A. (2006), *Les partenariats public-privé*, éditions La Découverte.
- MÉNARD, C. (2004), *Économie des organisations*, éditions La Découverte, nouvelle édition.
- MIDAOU, A. (1981), *Les Entreprises Publiques au Maroc et leur Participation au Développement*, édition Afrique-Orient.
- MORIN, E. (1977), *La méthode, 3. La connaissance de la connaissance*, éditions du Seuil.
- PARRAT, F. (2003), *Le gouvernement d'entreprise*, éditions Dunod.
- PLOIX, H. (2006), *Gouvernance d'entreprise*, édition Pearson Education France.
- PÉREZ, R., *la gouvernance d'entreprise*, édition La Découverte, Paris, 2003.
- RAINELLI, M. (1998), *Économie industrielle*, 3^e édition, éditions Dalloz.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003), *Quand le capitalisme perd la tête*, édition Fayard.
- WILLIAMSON, O.E. (1994), *Les institutions de l'économie*, InterEditions.

Articles

- CHAVANCE, B. (2001), *Organisations institutions, systèmes*, Revue d'économie industrielle, Organisations et institutions : la centralité des règles, n° 97, 4^{ème} trimestre.
- COASE, H. R. (1937), "*The nature of the firm*", *Economica*, New Series, volume 4, issue 16.
- CURIEN, N. (1994), *Régulation des réseaux : approches économiques*, *Annales des mines, séries Réalités industrielles*, p.20-26.
- JENSEN, M.C. (1976), et MECKLING, W.H., "*Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure*", *Journal of Financial Economics*, volume 3, issue 4.
- LAFFONT, J-J. (1996), *Privatisation et incitations*, *Revue économique*, volume 47, n°6, p. 1239-1251.
- LORRAIN, D. (2003), "*Le politique sans le dire. L'implicite des réformes de la banque mondiale sur le gouvernement des villes*", *Revue française d'administration publique* n°107, p381-394.
- PIGE, B. (1998), "*Enracinement des dirigeants et richesse des actionnaires*", *Finance, Contrôle, Stratégie*, volume 1, n°3, p.131-158.
- SAMUELSON, P. (1954), "*The pure theory of public expenditure*", *the Review of Economics and Statistics*, volume 36, n°4, p.387-389.
- SHLEIFER, A. et VISHNY, R.W. (1989), *Management entrenchment: The case of manager-specific investments*, *Journal of Financial Economics*, vol. 25, issue 1, p.123-139.
- STIGLER, G. (1971), "*The Theory of Economic Regulation*," *Bell Journal of Economics*, Vol 2, Issue 1, p.3-21.

Rapports

- CHAUFFOUR, J-P. (2018), *Le Maroc à l'horizon 2040 : Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique*, Banque Mondiale.
- CSMD (2021), *le nouveau modèle de développement*, rapport général.
- BANQUE MONDIALE (1997), *L'État dans un monde en mutation*, rapport sur le développement dans le monde.
- Commission des Communautés Européennes (2004), *livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles.
- COUR DES COMPTES du Maroc (2016), *Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance*.
- COURS DES COMPTES française (2017), *L'État actionnaire*, 2017.
- OCDE (2021), *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*.
- OCDE (2019), *Gouvernance d'entreprise dans la région MENA : Cadre d'action pour la compétitivité et la croissance*, Gouvernement d'entreprise.
- OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION (2021), *Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2021*, rapport sur les établissements et entreprises publics.

Textes et Lois

Loi n° 82-20 portant création de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat et de suivi des performances des établissements et entreprises publics, Bulletin Officiel n° 7010, 25 hija 1442 (5-8-2021).

Loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics, Bulletin Officiel n° 7010, 25 hija 1442 (5-8-2021).

Loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes

Loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, promulguée par Dahir n° 1-90-01 du 15 ramadan 1410 (11 Avril 1990), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 34-98, promulguée par Dahir n° 1-99-131 du 26 moharrem 1420 (13 Mai 1999).