

**LES PRATIQUES DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE AU SEIN DES
ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS (EEP) AU MAROC :
CONTEXTE ET EVOLUTIONS**

**THE CORPORATE GOVERNANCE PRACTICES WITHIN THE PUBLIC
ENTERPRISES IN MOROCCO: CONTEXT AND EVOLUTIONS**

De

Zidane MOUKITE

**Chercheur à la Faculté des Sciences de l'Education - Université Mohamed V,
Rabat- Maroc.**

&

Mohamed GUEDIRA

**Professeur à la Faculté des Sciences de l'Education, Université Mohamed V,
Rabat- Maroc.**

Résumé

Alors que les grandes entreprises privées marocaines ont pris très tôt conscience de l'importance de la mise en œuvre de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise, le secteur des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) marocains n'a pris en considération toute l'ampleur et l'incidence que peut avoir l'implémentation de ces bonnes pratiques de gouvernance, et en terme d'amélioration des résultats et en terme de qualité des relations avec l'ensemble des Parties Prenantes, que depuis une dizaine d'années, et de manière plus marquée depuis la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP en date de 2004.

Afin de mesurer la dimension prise par la gouvernance d'entreprise au sein de ce secteur, nous nous proposons, dans le cadre de ce travail, d'analyser le contexte de gouvernance au sein des EEP faisant partie du portefeuille étatique marocain.

Ce travail est une composante essentielle de notre thèse dont la question de recherche principale s'articule autour de l'état des lieux des pratiques de gouvernance au sein du secteur des EEP (telles qu'elles ont été établies par les normes nationales et internationales) et les stratégies à adopter afin de hisser ces pratiques vers les standards internationaux.

Mots clés

Gouvernance d'entreprise, Etablissements et Entreprises publics, Etat, Parties Prenantes.

Abstract

While a large Moroccan private companies have recognized earlier the importance of the implementation of the best corporate governance practices, the sector of Public Enterprises (EEP) in Morocco, took into consideration all the impact of the implementation of these governance practices and in terms of improved performance and in terms of quality of relationships with all the Stakeholders that for ten years, and so largest since the reform of the financial control of the state over the EEP as of 2004.

To measure the dimension taken by corporate governance in this sector, we propose, in the context of this work to analyze the inventory of good practices of corporate governance within the EEP by the state Moroccan portfolio.

This work is an essential component of our thesis that the main research question focuses on the place of corporate governance practices in the public enterprises sector, and the strategies to be adopted to raise these practices to international standards.

Keywords

Corporate governance, public enterprises, state, stakeholders.

Introduction

Dans un monde globalisé, tendant vers la disparition des frontières économiques, la compétitivité des pays est devenue un enjeu d'ordre stratégique, qui n'est plus seulement une question de ressources mais également une question d'optimisation de ces ressources.

Le Maroc dans ce mouvement planétaire, a consenti des efforts d'investissement, de rationalisation et de restructurations considérables pour moderniser et enclencher un processus de développement économique tout en prétendant concurrencer aussi bien les pays du nord que les pays émergents du sud.

Dans cette dynamique, l'Etat s'est énormément appuyé sur le secteur des **Etablissements et Entreprises Publics¹ (EEP)**. En effet, ce secteur a connu depuis l'indépendance du pays en 1956, plusieurs évolutions liées à la doctrine et à la politique générale des pouvoirs publics : interventionnisme étatique (années 60), interventionnisme exercé dans un cadre libéral de l'Etat, filialisation et importance des projets d'investissements (années 70), restructuration des EEP (années 80), transfert et ouverture au secteur privé (années 90 et 2000), libéralisations sectorielles, contractualisation des relations avec l'Etat et importance des créations et des investissements (années 2000 à nos jours).

Durant toutes ces évolutions, les EEP ont fait l'objet de restructurations touchant à la fois les aspects quantitatifs et qualitatifs liés aux modes de gouvernance et de gestion.

Néanmoins la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP datant de 2004 reste la réforme phare qu'a connue le secteur ces dernières années, compte tenu de la modulation qu'elle a introduite et l'incitation à la modernisation des modes de gouvernance et de gestion de ces entreprises, et ce, en s'inspirant du modèle de la **Corporate Governance**.

Dans ce contexte, l'analyse de l'état des lieux des pratiques de gouvernance d'entreprise au sein du secteur des EEP, au regard des bonnes pratiques instituées au niveau national et international, peut apporter un éclairage sur la réelle dimension de la gouvernance d'entreprise au sein de ce secteur et des pistes d'amélioration que les acteurs de cette gouvernance devront entreprendre afin d'atteindre les standards internationaux. L'hypothèse sous jacente émise étant que les bonnes pratiques de gouvernance participent de manière indissociable à l'amélioration des performances de l'organisation (en l'occurrence l'Etablissement ou l'Entreprise Publics).

Dans cette optique, notre question centrale de recherche est la suivante : ***Quel est l'état des lieux de la gouvernance au sein du secteur des EEP au Maroc? et quelles bonnes pratiques adopter afin de hisser cette gouvernance vers les standards nationaux et internationaux ?***

Ce travail essaiera de répondre **en partie** à cette question de recherche à travers une méthodologie de travail, basée sur une lecture et une analyse documentaires et sur des entretiens avec certaines personnes ressources, et s'articule autour de deux approches : une approche historique et une deuxième analytique. Notre travail traitera donc successivement des points suivants :

- le socle théorique de la gouvernance en général et celle des EEP en particulier ;
- les évolutions du secteur des EEP en relation avec la gouvernance ;
- une mise en perspective de certaines pratiques ayant contribué à l'amélioration de la gouvernance des EEP.

¹ Il est à signaler que l'Etablissement public (personne morale de droit public) est créé et liquidé par le législateur tandis que l'Entreprise Publique (personne morale de droit privé) est créée par décret (la loi est muette à ce niveau), mais son transfert au secteur privé relève du domaine de la loi. Cependant, ces deux entités ont des traits communs quant à leur mode d'administration et de gestion quasi-identique (Conseil d'administration, direction générale) et à leur système de contrôle (tutelle technique, contrôle financier, IGF, Cour des Comptes) ;

C'est plus précisément avec l'élaboration du code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics² (EEP), que notre travail de recherche trouve son socle d'analyse et son ancrage de terrain.

En effet, ce code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP (qui s'inspire du code élaboré par l'OCDE³) pose de manière claire les attentes du secteur par rapport aux déterminants de la bonne gouvernance, tant au niveau des rôles et responsabilités des acteurs (l'Etat, l'Organe de Gouvernance, l'Organe de Gestion et les Parties Prenantes), qu'au niveau des liens qu'ils entretiennent entre eux.

1. Définitions et Cadre théorique

Le concept de gouvernance recouvre d'une part des phénomènes empiriques touchant aux transformations de l'État et à ses modes d'intervention et réfère de ce point de vue à une extension et à une transformation des modalités de l'action publique et se présente, d'autre part, comme une nouvelle perspective théorique, un nouveau paradigme permettant d'appréhender les processus de coordination des systèmes sociaux ainsi que le rôle de l'État dans ces processus (Stokker, 1998; Newman, 2001)⁴. De ce fait, c'est en analysant l'évolution du concept de la gouvernance à travers le temps qu'il est possible d'appréhender toute la dimension qu'il représente dans nos sociétés modernes.

1.1. De la Gouvernance en général

1.1.1. La gouvernance : un processus historique

Selon J.P Gaudin⁵, la perspective historique offre une vision synthétique et précise du contexte de gouvernance. Cette perspective permet de mettre en exergue trois âges du concept de la gouvernance, que sont l'âge médiéval caractérisé par une forme d'équivalence entre gouvernance et gouvernement, renvoyant indistinctement à la métaphore du gouvernail du navire, ces notions signifiaient « **l'action de piloter quelque chose** »⁶. La période classique (XVIème-XIXème siècles), prédominée par l'Etat leviathan (T.Hobbes), a contribué à l'autonomisation de la notion de gouvernement par rapport à celle de gouvernance. Il s'agira pour Machiavel⁷ de concevoir le gouvernement comme un Etat monopolisant l'entière du pouvoir sur une population circonscrite sur un territoire donné. C'est durant cette période que le concept de gouvernance, conçu comme **la manière de gérer adéquatement la chose publique indépendamment du pouvoir**, s'est vu considérablement circonscris.

La Gouvernance ne sera à nouveau d'actualité qu'à partir des années trente, ou elle se développera sur le continent nord américain, en occupant une place de choix dans l'analyse méthodique des politiques publiques, de la gestion, voire de la sociologie des organisations. Elle fera référence, dans ce cadre à « **un pilotage pragmatique des pouvoirs** »⁸.

² Le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics a été élaboré par un Groupe de Travail émanant de la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise, piloté par la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) relevant du Ministère de l'Economie et des Finances et constitué d'un certain nombre d'acteurs institutionnels (ICPC, CGEM, Ministère des Affaires économiques et Générales) et d'Entreprises Publiques pilotes (OCP, CDG, Autoroutes du Maroc, Holding Al Omrane,...). Ce code donne des recommandations liées aux bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques ;

³ OECD Guidelines on corporate governance of state owned enterprises - 2005

⁴ Bernard Enjolras – La gouvernance dans tous ses états – revue Telescope volume 13, volume 2 hiver 2006-2007, page 1 ;

⁵ Jean Pierre Gaudin – Pourquoi la gouvernance ? Paris, Presse de Sciences Po, la bibliothèque du citoyen

⁶ Ibid, page 27

⁷ Machiavel, le Prince, 1513

⁸ Ibid, page 30

C'est durant cette période que l'économiste américain Ronald Coase expliquera dans son ouvrage « the nature of the firm » que « la firme émerge car ses modes de coordination, internes permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché ; la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges »⁹.

Plusieurs champs disciplinaires (sociologie, économie, philosophie) ont fait usage de la gouvernance, tant dans le cadre de leur implication dans la décision publique que du management des entreprises. Il en ressort le terme de **gouvernabilité** qui renvoie **aux arrangements effectifs qui rendent possible le bon fonctionnement des systèmes, et plus particulièrement les systèmes de décision publique**.

1.1.2. La gouvernance : tendances actuelles

Comme conséquence aux changements géopolitiques majeurs que connaît le monde depuis les années 1990, caractérisés par la fin de la bipolarisation dont le symbole est la chute du mur de Berlin, et à contrario par la multipolarité d'un monde de plus en plus globalisé, l'Etat a perdu son rôle pivot dans trois domaines essentiels que sont : les relations internationales, les régulations économiques et le rapport aux pouvoirs locaux.

Cette nouvelle donne remet en cause « l'analyse classique des rapports de pouvoirs conçus sur le mode de la verticalité entre des autorités ordonnancées de manière hiérarchique. Elle privilégie plutôt l'analyse en réseaux, au sein desquels une pluralité d'acteurs échangent et interagissent sur le mode de la coopération ou de la concurrence »¹⁰. **La gouvernance serait donc « tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées »¹¹.**

Selon Raphael Canet, l'idée contemporaine de gouvernance puise essentiellement à deux sources : la gouvernance des institutions politiques complexes (qui se caractérise par une multiplicité de paliers de gouvernement et de lieux de pouvoirs, tels les États fédéraux, décentralisés ou l'Union Européenne), et la gouvernance d'entreprise (d'inspiration américaine).

Selon J.P Gaudin¹², il s'agira dorénavant de faire la distinction entre trois utilisations de la gouvernance :

- the modern governance (dialectique gouvernance-société) ;
- the multilevel governance (interactions entre différents niveaux de pouvoir) ;
- the corporate governance (gouvernance d'entreprise).

Il est à noter que la Banque Mondiale sera à l'origine de la redynamisation du concept de gouvernance au tournant des années 1990. Pour la Banque mondiale, dont la stratégie des années 1980 de libéralisation des pays placés sous ajustements structurels ne procurait que des résultats très mitigés sur le plan économique, mais qui, par contre, commençait à susciter de plus en plus de critiques de la part des populations et des organisations non gouvernementales, la

⁹ Coase R (1988) .The Firm, the Market and the Law" Chicago: the University of Chicago Press. p-p.9-25.

¹⁰ Raphael Canet, Conférence prononcée dans le cadre du Séminaire « Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile », organisé par le Service aux collectivités de l'UQAM, -Montréal, Écomusée du fiermonde -16 mars 2004

¹¹ Ibid, page 43

¹² Ibid, page 27

notion de gouvernance est apparue comme le moyen de redonner de la légitimité à ses interventions¹³.

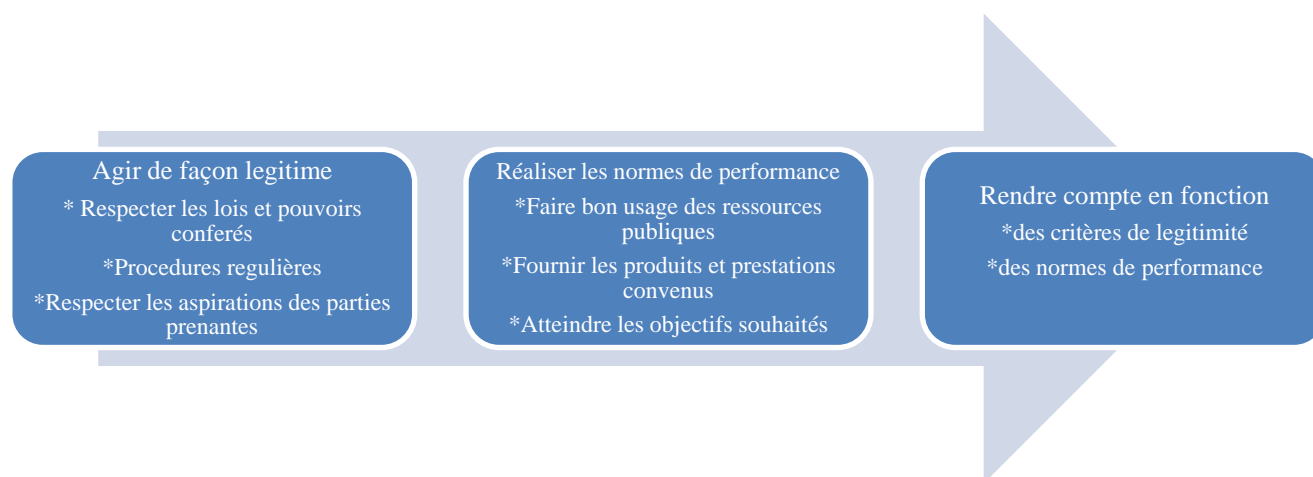
En fait, en axant sa conception de la gouvernance, autour des mots clés de l'efficacité, de la responsabilisation, de la participation et de la transparence, la Banque mondiale cultive ce que Bonnie Campbell appelle un «managérialisme populiste¹⁴» qui s'articule autour d'une approche technique de la chose publique, et une réduction de l'État à la seule fonction de garant d'un régime de droits permettant le plein épanouissement du marché et le respect de la propriété privée.

1.2. De la Gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) en particulier

C'est surtout à cause de la dimension particulière du secteur des EEP, qu'il nous a paru important d'analyser le cadre théorique de la gouvernance de ce secteur de manière distincte par rapport au cadre général. Il s'agit, comme on le verra plus loin dans notre article, d'un secteur où l'interventionnisme de l'État est omniprésent, avec une forte dimension réglementaire et avec des enjeux qui ne sont pas forcément les mêmes que ceux du secteur privé (profitabilité financière entre autres). Dans ce sens, la gouvernance des EEP a trouvé tout son ancrage théorique dans la pratique d'un ensemble de pays, particulièrement ceux appartenant à l'Union Européenne et ceux faisant partie de la sphère nord américaine. Tout en notant qu'aucune des pratiques énoncées n'est universelle, mais qu'en ensemble des pratiques ont été entérinées au niveau de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE).

R. Laking (2002) souligne que selon les principes de « **bonne gouvernance** », les pouvoirs publics et leurs organismes doivent :

- agir de façon légitime ;
- réaliser les normes de performance annoncées ;
- rendre compte aux administrés et aux autres parties prenantes.



La gouvernance peut être classée, selon le même auteur, en gouvernance externe et en gouvernance interne :

- la **gouvernance externe** est « *l'autorité exercée par les organes centraux de l'Etat comme l'exécutif et le législatif ainsi que les ministères centraux ou autres autorités qui sont chargés du contrôle et de la surveillance des organismes publics* ».

¹³ Bonnie Campbell, «Gouvernance: un concept apolitique ?», Communication prononcée lors du Séminaire d'été du Haut Conseil de la coopération Internationale, Dourdan (France), 29 août 2000. Disponible sur le site du Centre Études internationales et mondialisation (CEIM), de l'Université du Québec à Montréal, à l'adresse suivante: <http://www.ceim.uqam.ca/textes/GouvernanceHCCL.html>

¹⁴ Bonnie Campbell, op. cit.

- la **gouvernance interne** est « *le régime de direction et de contrôle au sein d'une organisation, qui relève, au niveau le plus élevé, de l'organe de direction (conseil d'administration, conseil de gestion) et des dirigeants de l'organisme public* ».

Concernant la gouvernance externe, les principes de bonne gouvernance soulignent que lorsque les gouvernements¹⁵ veulent transférer aux EEP des pouvoirs, il leur faut notamment :

- fixer un cadre de gouvernance externe pour la création, la direction, le contrôle des organismes publics ainsi que pour le réexamen de leurs activités ;
- mettre en place des dispositions spécifiques à chaque organisme créé dans ce cadre et précisant ses fonctions, ses pouvoirs et sa gouvernance (A titre d'exemple, la loi portant transformation de Barid Al-Maghrib (La Poste) en société anonyme prévoit que la société ne peut ouvrir son capital qu'aux capitaux publics (article 4 de la loi n°07-08 du 11 février 2010, BO n°5.822 du 18 mars 2010).

Ainsi les principes d'exercice de certaines fonctions de cette gouvernance externe¹⁶ sont observées à travers :

- la nomination aux postes les plus élevés de gouvernance de l'organisme (administrateurs, directeur général) ainsi que **l'examen des performances des personnes occupant ces postes** ;
- la fixation d'objectifs de politique pour l'organisme ainsi que les directives particulières sur la politique ou les opérations¹⁷ ;
- le contrôle et l'examen des opérations financières et non financières.

En matière d'**information et d'audit externe**, la loi doit imposer aux organismes publics de diffuser des rapports annuels sur leurs activités et leurs résultats, et notamment leurs états financiers.

Les pouvoirs publics doivent aussi fixer des normes communes pour l'information sur les performances financières et non financières. Une commission de **l'organe législatif (parlement)** procédant dans ce cadre à l'examen des performances de ces organismes.

La **Cour des comptes** doit procéder à la vérification de leurs comptes ou avoir le pouvoir de déléguer cette vérification à un autre organisme agissant sous son contrôle. Tous ces rapports de vérification doivent être mis à la disposition de l'organe législatif.

Les principes de gouvernance externe envisagent aussi l'élaboration des demandes budgétaires par les organismes publics à partir des plans de dépenses, un **assouplissement du contrôle des moyens avec un dispositif efficace de contrôle interne**.

Quant à la **gouvernance interne**, elle doit permettre de préserver les intérêts de l'Etat en garantissant l'observation des lois, des accords ou directives et des bonnes performances (*souci d'économie, d'efficience et d'efficacité*) dans les opérations de l'organisme.

Il s'agira précisément de faire en sorte que l'organe de direction de l'EEP assume les responsabilités suivantes :

- veiller à la **sincérité de la gestion financière** et des autres **systèmes d'information** de l'organisme ;

¹⁵ Les principes de bonne gouvernance de l'OCDE soulignent que les pouvoirs publics doivent mettre en place des dispositions spécifiques à chaque organisme créé, précisant ses fonctions, ses pouvoirs et sa gouvernance ;

¹⁶ L'article de R. Laking traite de la gouvernance des agences, des autorités administratives et des établissements publics. Cependant, sa contribution s'appuie, entre autres, sur les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ;

¹⁷ A cet égard, l'autorité de gouvernance externe compétente pour l'entité devrait conclure un accord avec celle-ci, portant sur plusieurs années d'activité et revu chaque année, précisant les principaux résultats attendus de l'organisme sur la période considérée et les bases de financement de ses dépenses. Cet accord devrait être rendu public.

- exercer le contrôle des opérations, afin d'atteindre les objectifs de l'organisme et de **gérer efficacement les risques** ;
- **surveiller les performances** de l'organisme et la façon dont il rend compte aux ministères de tutelle ou à d'autres organismes centraux.

Toujours en ce qui concerne la gouvernance interne, les EEP sont tenus d'avoir des objectifs annuels pour leurs performances financières et non financières et être soumis à des normes de gestion.

Ils sont tenus aussi de rendre compte de leur utilisation des ressources publiques et révéler tout événement important pour l'évaluation du risque de non réalisation de leurs objectifs, ou de nature à influencer négativement sur les performances globales de l'Etat.

Dans le cadre d'un système de contrôle interne garantissant que les exigences d'une bonne gouvernance soient respectées, l'organe de direction de l'EEP doit veiller à mettre en œuvre un plan d'audit interne sous le contrôle d'un comité d'audit émanant du conseil d'administration.

2. Le secteur des EEP au Maroc : un contexte et des évolutions

Engagé dans un processus de développement de son économie, le Maroc a entrepris ces dernières années, une politique volontariste des grands chantiers et projets structurants (énergie, habitat, eau, phosphates, autoroutes et routes, chemins de fer, ports....) et a mis en place plusieurs stratégies et plans sectoriels : Emergence, plan Maroc vert, Halieutis Maroc (pêche), plan solaire, Maroc export plus.

Pour les EEP, qui sont dans leur large majorité les fers de lance de ces stratégies, ces évolutions ont donné lieu à deux tendances :

- une augmentation considérable de l'investissement et une implication croissante dans la mise en œuvre desdits stratégies et plans sectoriels et dans les dépenses dites d'avenir (enseignement, formation, recherche...) ;
- un renforcement de la contractualisation et une ingénierie institutionnelle nouvelle (Politique/Institutions/Processus) qui, à côté des schémas de libéralisations sectorielles, donnent lieu à des créations nouvelles et à des modes de gouvernance et de gestion rénovés.

Cela a permis à ces EEP d'acquérir, à côté de leur dimension réelle d'activité (nombre d'EEP, emplois directs et indirects, biens et services produits), une dimension financière à forts enjeux et effets d'entraînement.

2.1.Contexte des EEP au Maroc

Le concept d'EEP a émergé pour la première fois durant les premières années du protectorat¹⁸ français sur le Maroc. C'est plus précisément au début des années 1920 que les premiers grands Etablissements Publics ont été créés. Il s'agit notamment de l'Office chérifien des phosphates (1920) et du Bureau des recherches et des participations minières (1928). Ces organismes sont les premières manifestations modernes de **l'intervention de l'Etat dans la sphère économique**. Durant la décennie qui suit, de nouvelles formes d'interventions de l'Etat (**régulation**, **concession**) ont eu lieu à travers la création de l'Office chérifien interprofessionnel des céréales

¹⁸ Protectorat français sur le Maroc entre 1912 et 1956 ;

(1937), du Bureau Central des Transports (1937), de l'Office Chérifien du tourisme (1937) et de l'Office chérifien de contrôle des exportations (1937).

Aux premières années de l'indépendance (1956-1960), après une courte période où une inflexion économique socialisante était mise en œuvre, les politiques étatiques de libéralisme économique ont vite pris le dessus privilégiant l'investissement privé, tout en créant des structures pour succéder aux entreprises étrangères présentes au Maroc durant la période coloniale (COMAPRA¹⁹, ONE²⁰, ONCF²¹,...).

Durant les années 1970, les EEP ont pris de plus en plus de poids au niveau économique, dans la mesure où l'Etat les a consacrés comme instrument privilégié des politiques économiques et sociales du pays (politique de marocanisation).

C'est durant cette période que le phénomène de **filialisation** a pris de plus en plus d'ampleur, car c'est par ce biais que les pouvoirs publics ont voulu rapprocher la gestion des EEP des standards relatifs aux entreprises privées.

A partir des années 1980, les premières réflexions de réformes du secteur des EEP ont été menées. Il s'agira essentiellement du rapport général sur les relations Etat-Entreprises Publiques (dit rapport Jouahri)²², qui s'était assigné les objectifs suivants :

- recenser intégralement le portefeuille public;
- clarifier les rapports entre la puissance publique (propriétaire, actionnaire et tutrice) et les EEP ;
- examiner dans quelle mesure, les structures des EEP leur assurent une gestion efficace et une rentabilité optimum ;
- repenser le rôle des EEP comme instrument privilégié de la politique économique et financière du gouvernement.

A partir des années 1990, sous l'impulsion des bailleurs de fonds (principalement la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International²³), et dans une logique de dynamisation du secteur des EEP, un ensemble de restructurations ont été menées, avec comme objectif de classer les entreprises publiques en trois grandes catégories :

- La première catégorie relative aux EEP opérant dans un secteur stratégique ou remplissant une mission de service public ou de régulation, et qu'il faut donc garder dans le giron de l'Etat ;
- La seconde catégorie relative aux entreprises publiques rentables opérant sur un marché concurrentiel, et qu'il faut privatiser ;
- La troisième catégorie relative aux structures non viables et qu'il faut donc liquider.

C'est ainsi que le Dahir²⁴ portant promulgation de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé a été publié au Bulletin Officiel n°4042 du 18 avril

¹⁹ La Société Marocaine de Commercialisation des Produits Agricoles (COMAPRA), est une Société Anonyme dont 99% des actions sont détenues par l'Etat ;

²⁰ Dahir du 5 août 1963 (BO de 1963, p. 1295) portant création de l'Office national d'électricité ;

²¹ Dahir n°75-1963 du 5 août 1963 portant création de l'Office national des chemins de fer ;

²² Le rapport Etat-Entreprises Publiques (décembre 1980) ;

²³ Le Maroc s'étant engagé vis-à-vis du FMI dans le cadre d'un Programme d'Ajustement Structurel (1983-1993) ;

²⁴ Dahir n° 1-90-01 du 11 avril 1990

1990, en fixant une liste de 114 structures publiques (Entreprises, Etablissements ou filiales) privatisables²⁵.

C'est durant cette même décennie que les pouvoirs publics ont décidé de lancer une étude²⁶ préalable à la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP (sachant que le texte en vigueur se referait à un dahir²⁷ en date du 19 avril 1960).

A partir des années 2000 s'est enclenché un nouveau processus, celui des libéralisations sectorielles et de la contractualisation.

En effet, avec l'avènement du gouvernement d'alternance, un programme de réformes économiques et sociales a été mis en œuvre à partir de décembre 1998²⁸. Parmi les mesures phares de ce programme figurait la restructuration d'un ensemble d'entreprises publiques opérant dans des secteurs monopolistiques, afin de les préparer à une plus grande compétition internationale²⁹.

Parmi les libéralisations ayant eu le plus d'impact, l'on peut citer celles:

- du secteur du transport routier : loi 16-99 (**2003**) avec la libéralisation du transport routier de marchandises et la transformation de l'Office National de transport en Société Anonyme (2005) ;
- du secteur des télécommunications : loi 55-01 (2004) instituant un renforcement des attributions du régulateur³⁰ et la redéfinition du service universel ;
- du secteur audiovisuel : loi 77-03 (2005) avec un statut moderne et souple des organismes publics de radiodiffusion et de télévision ;
- du secteur du transport ferroviaire : loi 52-03 (2005) prévoyant la transformation de l'office national des chemins de fer en société anonyme, la concession de la construction et/ou de l'exploitation des infrastructures ferroviaires et la libéralisation des tarifs ;
- du secteur des ports : loi 15-02 (2005) avec une séparation des fonctions, une transformation de l'office d'exploitation des ports en société anonyme et la création de l'autorité portuaire de régulation.

En plus des restructurations stratégiques accompagnant les politiques de libéralisation sectorielles précédemment citées, un autre type de restructurations, opérationnelles et financières cette fois ci, ont été menées (la plupart du temps dans le cadre de contrats programmes³¹) en vue d'assainir certains EEP et de les repositionner dans leur secteurs respectifs (RAM dans le transport aérien, COMANAV dans le secteur maritime, CNCA³² dans le secteur bancaire, etc.). Des efforts ont également été entrepris afin de mettre en œuvre

²⁵ Les opérations de privatisation ont commencé effectivement à partir de 1993. Un Ministère délégué chargé des Entreprises d'Etat et de la Privatisation a conduit les plus grandes opérations de cession d'entreprises figurant dans la loi 39-89 ;

²⁶ **étude sur la réforme du contrôle financier**, menée par les deux cabinets Bossard consultants et Mazard, et ayant abouti à la préparation d'un projet de loi et de décret relatifs à la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP (aspects relatifs à l'organisation, au système d'information et au plan de formation des agents assurant ledit contrôle) ;

²⁷ Dahir n° 1-59-271 du 14 avril 1960 organisant le contrôle financier de l'Etat sur les offices, établissements publics et sociétés concessionnaires ainsi que sur les sociétés et organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou de collectivités publiques.

²⁸ Ce programme a bénéficié de l'appui financier de la Banque mondiale sous forme d'un prêt à décaissement rapide d'un montant de 250 millions \$ et d'un cofinancement de la Banque Africaine de Développement pour un montant de 200 millions \$.

²⁹ Le Maroc a ratifié un ensemble d'accords, dont les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce et les accords de libre échange ;

³⁰ Agence Nationale de Régulation des Télécommunications (ANRT) ;

³¹ Par un contrat de programme sont définis, pour une période pluriannuelle, les engagements de l'Etat et de l'EP contractant ainsi que les objectifs techniques, économiques et financiers assignés à cet EP et les moyens pour les atteindre.

Le nombre de contrats signés qui était de 3 contrats au début des années 2000, a considérablement augmenté pour atteindre trente contrats fin 2014. Sur la période 2011 – 2014, un certain nombre de contrats programmes ont été signés avec d'importants EEP : RAM, CMR, RADEEMA, GBAM, AAVBR et ONEE. Ainsi, l'on dénombre sept contrats qui sont en cours d'exécution à fin juin 2014 : ADM, ONCF, CMR, RAM, RADEEMA, Groupe Barid Al- Maghrib, ONEE et AAVBR.

³² Caisse Nationale du Crédit Agricole, transformée en Crédit Agricole du Maroc par la loi 15-99 ;

des plans sociaux et externaliser les Caisses Internes de Retraite (Regie des Tabacs, OCP, etc).

En appui de ces reformes, est intervenue la reforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP (dite loi 69-00³³), entrée en vigueur en 2003.

Cette réforme, qui se base sur le principe de la Corporate Governance³⁴, s'appuie sur 4 principes directeurs que sont :

*la généralisation du contrôle : la loi couvre tout le périmètre des EEP et des sociétés à participation directe ou indirecte de l'Etat ou d'une collectivité locale, y compris les entreprises concessionnaires d'un service public dont l'autorité contractante est l'Etat ;

*la modulation et la pertinence du contrôle : un contrôle préalable ou d'accompagnement est institué selon que le système d'information de gestion présente ou non les sécurités nécessaires à une anticipation des risques économiques et financiers. Aussi, un contrôle conventionnel³⁵ est-il exercé sur les sociétés d'Etat à participation indirecte et sur les filiales publiques et enfin, un contrôle contractuel est exercé sur les entreprises concessionnaires ;

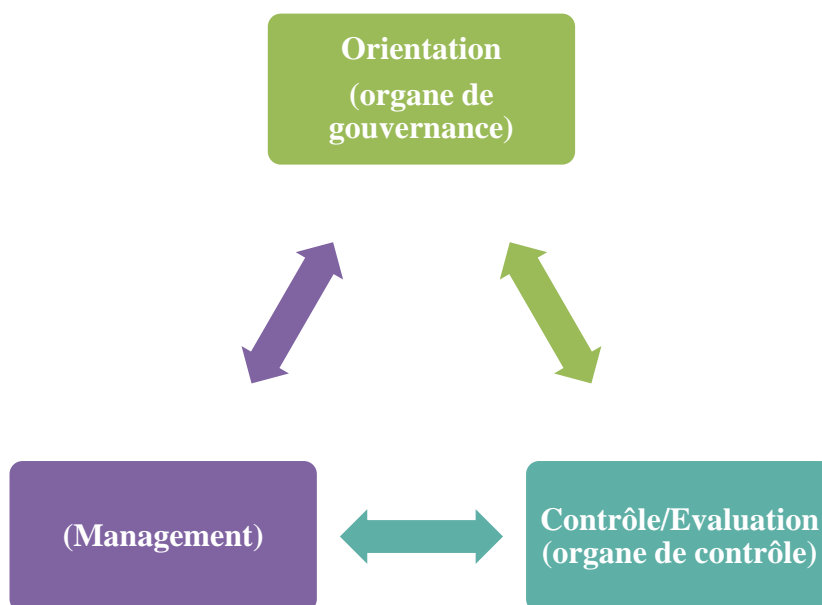
*la dynamisation du processus de contrôle : le contrôle est évolutif. En cas de graves insuffisances relevées dans la gestion, des organismes bénéficiant d'un contrôle d'accompagnement pourront être déclassés. De même, la conclusion d'un contrat programme constitue une autre voie pour les établissements publics pour migrer vers un contrôle d'accompagnement, ce qui constitue un élément moteur de modernisation du système d'information de gestion ;

*la clarification des pouvoirs au sein de l'entreprise : qui distingue trois fonctions incompatibles les unes avec les autres : orientation, gestion et contrôle/évaluation (cf. schéma ci après).

³³ Dahir n° 1-03-195 du 11 novembre 2003 portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. *BO n° 5.170 du 18 décembre 2003*

³⁴ La **corporate governance** est un concept propre aux entreprises économiques qui a été d'abord impulsé aux Etats-Unis par l'American Law Institute durant les années 1980 et qui a gagné par la suite le Royaume-Uni puis le reste des pays européens. En France, il a été introduit pour la première fois dans une circulaire du Premier ministre du 29 mai 1997. Le contenu et la portée de ce concept ont été bien précisés et ont mis l'accent en particulier sur les rôles respectifs des dirigeants et des actionnaires dans les opérations de contrôle, sur la notion d'entreprise citoyenne et sur les intérêts de la communauté. Le point essentiel des documents publiés dans ce sens (Rapport Gilson-Kraakman, Rapport Cadbury) étant la volonté de **rétablir le conseil d'administration entant que responsable suprême de la vie de la société**. La circulaire précitée souligne que : « les **entreprises publiques** sans négliger leurs spécificités doivent transposer les pratiques du gouvernement d'entreprise, notamment par la création de comités spécialisés et de comités d'audit rattachés au conseil d'administration ». Ben Lataïef (2005).

³⁵ Ces contrôles conventionnel et contractuel sont exercés s'il existe une convention du contrôle pour le premier et si le contrat de concession le prévoit pour le second.



Aussi, un **comité d'audit** doit être désigné auprès des organismes soumis au contrôle d'accompagnement. Il est habilité à apprécier la régularité des opérations, la qualité de l'organisation, la fiabilité et la bonne application du système d'information ainsi que les **performances** de l'organisme.

Ce comité établit un rapport sur ses travaux qu'il adresse au directeur de l'organisme et soumet au conseil d'administration ou à l'organe délibérant.

Les **organes** de contrôle sont :

- le *ministre des finances* : approbation de divers actes stratégiques (budgets, états prévisionnels, organigramme...) ;
- le *contrôleur d'Etat* : visa préalable (contrôle préalable), suivi de la **gestion et des performances** (contrôle d'accompagnement) ;
- le *commissaire du gouvernement* : intervient dans le cadre des contrôles conventionnel et contractuel ;
- le *trésorier payeur* : il vérifie la régularité et signe conjointement avec la direction (contrôle préalable).

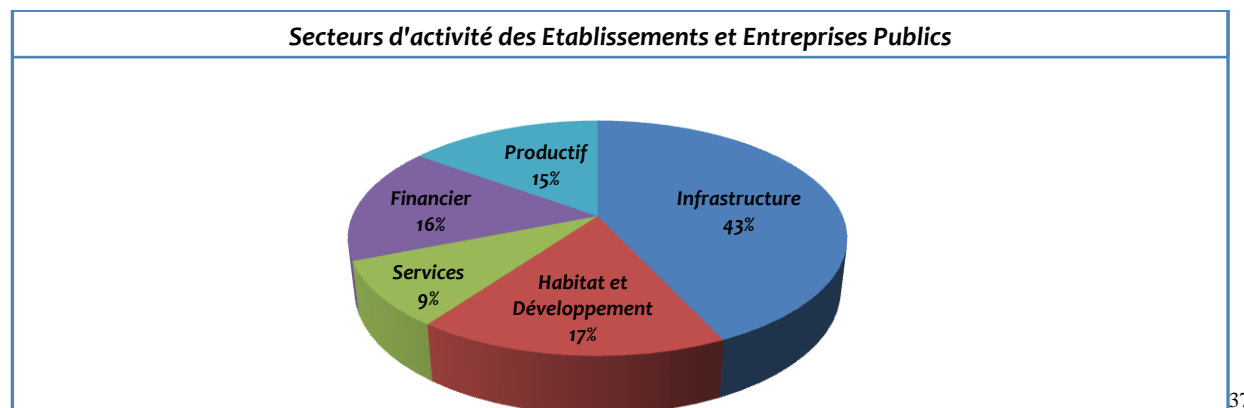
2.2. Structure de propriété et performance des EEP au Maroc

A fin 2014, le portefeuille public³⁶ se compose de 243 Etablissements publics dont plus de 70% interviennent dans les domaines de l'agriculture, la santé, l'éducation, de l'urbanisme, l'aménagement, l'infrastructure et le transport et de 42 sociétés à participation directe du Trésor dont 33 où l'Etat est directement majoritaire. Parmi ces sociétés, 43% interviennent dans le domaine des infrastructures.

Certains desdits EEP détiennent des filiales ou des participations au nombre total de 437 unités dont 229 sont détenues majoritairement (participations publiques directes et indirectes supérieures à 50%).

³⁶ Source rapport du ministère de l'Economie et des Finances sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics, annexé au Projet de Loi de finances 2013 ;

Ainsi, ce portefeuille public est caractérisé par sa diversité aussi bien par la taille de ses composantes, leurs statuts juridiques, la nature de leurs activités, leurs enjeux et leurs relations avec l'Etat.



37

Concernant **la forme juridique**, le statut d'établissement public est la forme dominante avec une part de 85% (243). La forme Société Anonyme (SA) représente une part de 15% avec 42 SA.

Pour ce qui est des périmètres d'action des EEP, la contribution des EEP en termes d'activité, d'investissement et de création d'emplois sur le plan local et régional, demeure très significative et vise une meilleure participation à l'émergence de pôles régionaux de développement.

Ainsi, 60% des EEP sont à vocation locale, régionale ou infrarégionale et 40% des EEP opèrent sur la totalité du territoire national.

Pour ce qui est du type de contrôle exercé par l'Etat, 80% des EEP (285) sont soumis au contrôle préalable (à priori), 11% des EEP sont soumis au contrôle d'accompagnement (à posteriori), 4% au contrôle conventionnel (via une convention d'objectifs liant l'Etat à la société) et 4% sont soumis à un contrôle spécifique. (cf. loi 69 00 sur le contrôle financier de l'Etat sur les EEP traitée au niveau de la troisième partie de cet article).

Concernant la participation économique et financière des EEP au niveau de l'économie nationale, tous les indicateurs étudiés démontrent le poids prédominant des **EEP**³⁸ comme opérateur économique national (un chiffre d'Affaires qui atteint 196,4 MMDH, une valeur ajoutée qui atteint 7,3% du PIB, un résultat net qui atteint 10,5 MMDH et des produits dont le montant avoisine les 10,5 MMDH).

D'autres part, les réalisations au titre des produits provenant des EEP ont atteint, au 31 décembre 2013, un montant de 13,3 MMDH, soit un taux de réalisation de 106%. Ils ont ainsi augmenté de 86% entre 2004 et 2013. A signaler aussi que le total des versements des EEP y compris l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés représente plus de 14% des recettes ordinaires du Budget Général de l'Etat en 2012.

Par ailleurs, il est à noter que les investissements des EEP ont progressé à un rythme annuel moyen de 11,60% sur la période 2005-2013, pour atteindre près de 78 MMDH en 2013 contre 32,3 MMDH en 2005. Sur les trois dernières années, le taux moyen de réalisation des prévisions d'investissement a dépassé 60%.

³⁷ Annexes du rapport du ministère de l'Economie et des Finances sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics, annexé au Projet de Loi de finances 2013 ;

³⁸ Les chiffres 2013 sont provisoires en attendant la publication du rapport annuel sur les EEP accompagnant le projet de loi de finances de l'année 2015.

3. La gouvernance au sein des EEP : une mise en perspective à travers le code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP :

En phase avec la nouvelle Constitution marocaine et conformément au programme du Gouvernement prévoyant de franchir un nouveau palier de la bonne gouvernance des EEP et de renforcer leur rôle dans le processus de développement économique et social du pays, le Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP a été diffusé officiellement par la circulaire du Chef de Gouvernement n° 3/2012 du 19 mars 2012. Il a été également présenté solennellement le 21 mars 2012 sous la présidence du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, en tant que référentiel comprenant les règles et bonnes pratiques pour améliorer le cadre de gestion des entités publiques notamment en ce qui concerne le renforcement du rôle des organes délibérants pour assurer leurs missions de contrôle et d'audit des EEP, améliorer la composition et le fonctionnement de ces organes et les modalités de choix des administrateurs représentant l'Etat, la nature des relations entre les EEP et leurs ministères de tutelle pour renforcer le rôle des organismes publics en tant qu'acteurs de premier plan dans la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes prioritaires du Gouvernement.

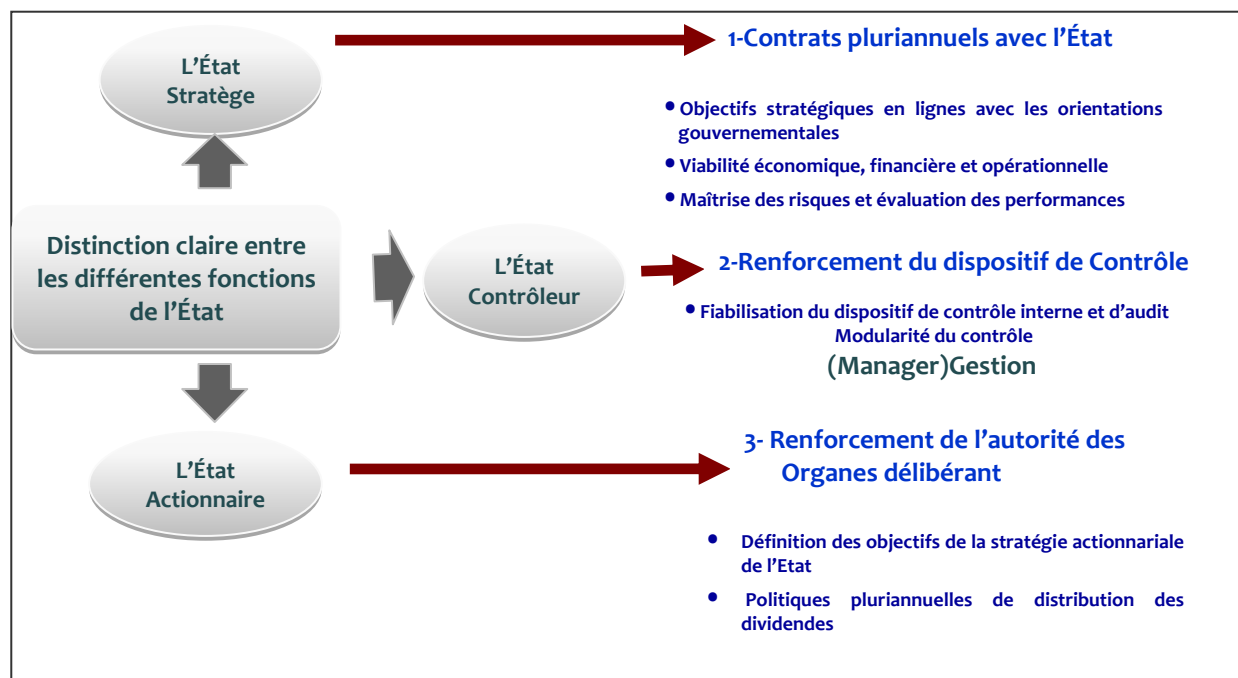
L'élaboration de ce Code est le fruit d'une approche participative impliquant des EEP et de nombreux acteurs concernés (CGEM, ICPC, IMA,...). Elle a également été renforcée par une consultation élargie auprès d'un ensemble de partenaires nationaux et internationaux.

Ce code est établi sur la base des meilleurs standards internationaux. Il vise à asseoir les meilleures pratiques de gouvernance des EEP et à ancrer les valeurs et les principes de transparence, de communication et de reddition des comptes. Il comprend des recommandations, des règles et des lignes de conduite regroupées en 5 chapitres : le rôle de l'Etat, le rôle et des responsabilités de l'Organe de Gouvernance, les droits des actionnaires et leur traitement équitable, la transparence et la diffusion de l'information et les relations avec les parties prenantes et leur traitement équitable.

3.1. La relation entre l'Etat et les EEP

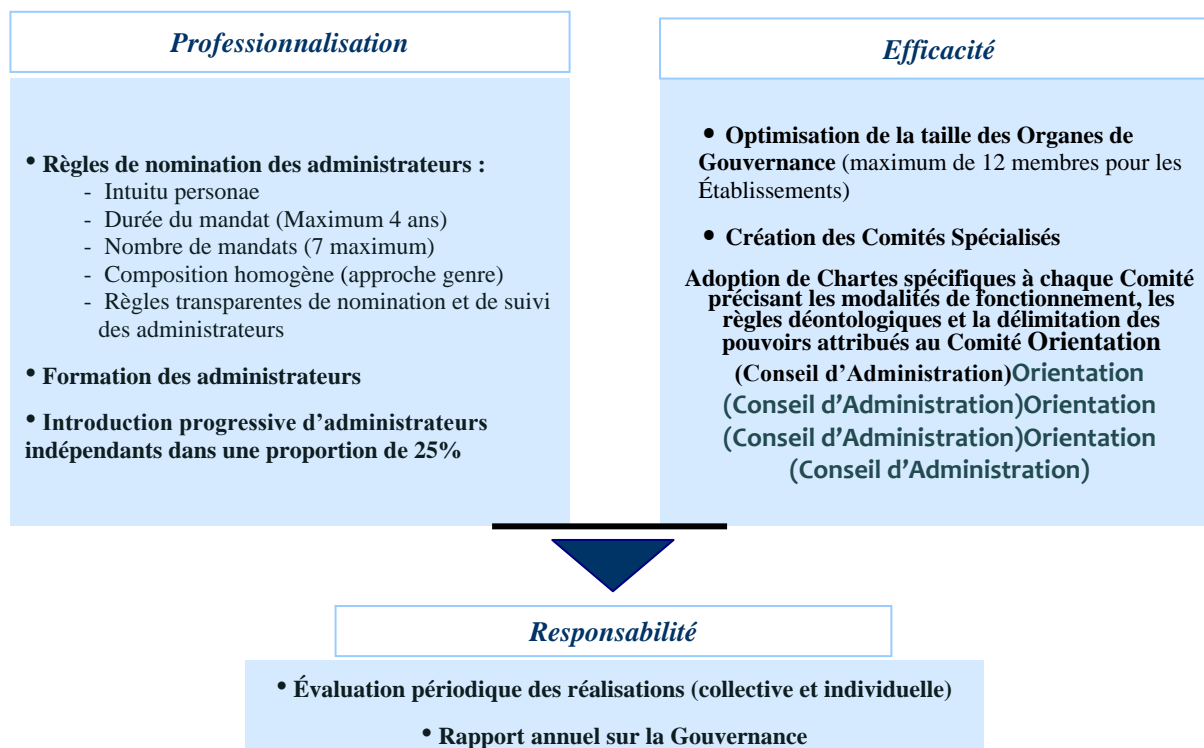
Cette relation est appelée à être mieux clarifiée, en opérant une distinction claire entre les différentes fonctions et missions qui incombent à l'Etat et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les EEP exercent leurs activités. Ainsi, l'Etat remplit trois fonctions essentielles vis-à-vis des EEP que sont :

- le rôle de l'Etat stratège qu'il est recommandé de renforcer par le biais, entre autres, de la contractualisation pluriannuelle des relations Etat-EEP ;
- le rôle de l'Etat contrôleur qui s'exerce sur la base d'un référentiel et de normes de contrôle ;
- le rôle de l'Etat actionnaire dont l'objectif est d'obtenir une juste rémunération de son actionnariat via la politique de distribution de dividendes, tout en sauvegardant les grands équilibres de l'entreprise publique.



3.2.Le renforcement du rôle et des responsabilités de l'Organe de Gouvernance

En permettant à ce dernier d'avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la Direction de l'Etablissement. Ainsi, les trois aspects qui permettent de renforcer ce rôle sont : la professionnalisation, l'efficacité et la responsabilité, tout en encourageant l'approche Genre lors de la nomination des membres des organes délibérants.



3.3.Le rôle et les responsabilités du management :

Dans ce cadre, des instruments sont proposés par le Code pour affirmer ce rôle et ces responsabilités dans le respect du principe de reddition des comptes du dirigeant envers l'Organe de Gouvernance. Il s'agit de :

- la lettre de mission que le Chef du Gouvernement ou l'organe chargé de la nomination adressent aux dirigeants et qui précise les orientations générales et les attentes envers la direction de l'EEP ;
- la déclinaison des orientations générales en plan d'entreprise ;
- la mise en œuvre et le renforcement des dispositifs d'audit et de contrôle interne ;
- le reporting à travers l'incitation à l'élaboration et la diffusion des rapports d'activité.

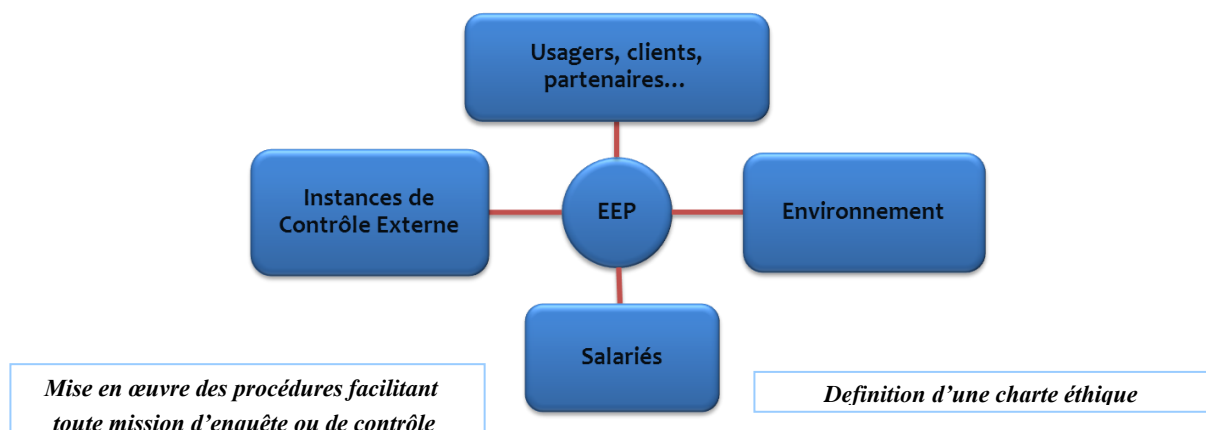
3.4.Le renforcement de l'éthique et de la transparence

Ce renforcement passe nécessairement par le respect des quatre orientations suivantes :

- la diffusion régulière d'informations significatives, financières et non financières, sur les EEP ;
- la dématérialisation des procédures et leur affichage et ce, pour un service de qualité ;
- l'application stricte des principes de passation des marchés en tenant compte des spécificités des EEP ;
- l'élaboration et la diffusion de chartes d'éthique et de déontologie qui permettront le partage de valeurs communes et la lutte contre la fraude et la corruption.

3.5. Le traitement équitable des Parties Prenantes

Ce traitement peut se faire notamment via la reconnaissance et le respect des droits des salariés (recommandations relatives à la mise en place de mécanismes et de mesures nécessaires pour assurer la protection des salariés qui dénoncent d'éventuels actes de corruption ou de fraude), des tiers constituant l'environnement d'affaires (affirmation de la notion de neutralité concurrentielle), des instances indépendantes (Parlement, Cour des Comptes,...) et de l'environnement dans sa globalité (Responsabilité Sociale et Environnementale des Entreprises).



Conclusion

Le travail que nous avons mené correspond à une phase essentielle de notre projet de recherche, dans la mesure où cela nous a permis de cartographier l'environnement de la gouvernance au sein des EEP marocains.

Nous pouvons dans ce cadre constater au niveau du secteur en question des progrès significatifs tant au niveau de la mise en place de l'arsenal réglementaire qu'au niveau de l'évolution des esprits, quant à la nécessité d'infuser les bonnes pratiques de gouvernance auprès de l'ensemble des acteurs et des parties prenantes du secteur des EEP.

Les corps et entités chargés du contrôle, de l'audit et de l'évaluation sont eux aussi concernés par ces évolutions et sont appelés à rendre efficaces leurs interventions.

A cet égard, le contrôle financier, ayant la vocation d'être permanent et modulable et ayant fait l'objet d'une réforme basée sur les principes de la Corporate Governance, est appelé à renforcer son intervention dans le sens d'un accompagnement et d'une surveillance efficaces qui tiennent compte du modèle de gouvernance, d'équilibre et de croissance de chaque EEP d'un côté, et des enjeux d'équilibre et de soutenabilité des finances publiques, d'un autre côté.

Dans cette mouvance, il semble que le Ministère de l'Economie et des Finances (observatoire du secteur des EEP) caractérise une mutation de l'administration publique et une modernisation de son action : il passe d'un tuteur financier (contrôle) à un conseiller financier (accompagnement) puis, selon les volontés et les données institutionnelles du contexte, à un partenaire financier et stratégique (valorisation) qui incarnera une nouvelle fonction émergente de l'Etat, celle de « l'Etat actionnaire ».

Le projet de réforme du contrôle financier examiné aujourd'hui au niveau des instances gouvernementales³⁹ s'inscrit dans cette logique d'ancrage des principes de gouvernance au sein du secteur des EEP qui continuera, dans les prochaines années, à jouer son rôle de locomotive de l'économie nationale.

Bibliographie

- Barilari et Bouvier, La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, LGDJ, Paris, 2007 ;
- M, Ben Letaief, (1999), « Le secteur public et la performance », Revue tunisienne de droit, numéro annuel, pp. 133-177 ;
- Celine Boffo, « Changement continu et situé : théorie et implications pratiques » Centre d'études en transformation des organisations, HEC Montréal ;
- Maria Bonnafous-Boucher, Yvon Pesqueux, « Décider avec les parties prenantes » Editions La découverte - février 2006 ;
- Bonnie Campbell, « Gouvernance: un concept apolitique ? », Communication prononcée lors du Séminaire d'été du Haut Conseil de la coopération Internationale, Dourdan (France), 29 août 2000 ;
- Coase R (1988) .The Firm, the Market and the Law" Chicago: the University of Chicago Press. p-p.9-25 ;
- Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics, adopté par la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise – 10 octobre 2011 et publié en mars 2012.
- Dahir n° 1-03-195 du 11 novembre 2003 portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. BO n° 5.170 du 18 décembre 2003 ;
- Bernard Enjolras – La gouvernance dans tous ses états – revue Telescope volume 13, volume 2 hiver 2006-2007, page 1 ;
- Jean Pierre Gaudin – Pourquoi la gouvernance ? Paris, Presse de Sciences Po, la bibliothèque du citoyen ;
- R, Laking, Distributed Public Governance: Principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and Other Government Bodies. IN OECD (PUMA) (Ed.) Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies, 2002 ;
- F. Le Roy, Michel Marchesnay, « La responsabilité sociale de l'entreprise » broché Management et Société Editions - juillet 2005.
- Le cercle des économistes, cahier n° 2 de mai 2003, « Le gouvernement d'entreprise n'est pas du seul ressort du Conseil d'Administration » - sous la direction de Bertrand Jacquillat.
- Les approches des donneurs pour évaluer la gouvernance, principes directeurs pour un impact, une utilisation et une harmonisation renforcés, Editions OCDE – mars 2009
- Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, Editions OCDE – 2005.
- Machiavel, le Prince, 1513 ;
- Mc Kinsey, « Adapter les modes de gestion et de contrôle de l'Etat marocain », Rabat, 1975.
- Olivier Meier, Guillaume Schier, « Gestion du changement - Cours, cas pratique » Dunod octobre 2007.

³⁹ Secrétariat Général du Gouvernement

- Peter Wirtz., « Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise » Editions La Découverte Paris 2008.
- Rapport CFAA (Country Financial Accountability Assessment) de la Banque Mondiale sur l'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques au Maroc - mars 2007.
- Rapport Jouahri -rapport général sur les relations Etat -Entreprises publiques (décembre 1980).
- Rapport parlementaire de la Commission de l'Assemblée Nationale française sur la gestion des Entreprises Publiques (Rapport Douste-Blazy, juillet 2003).
- Rapport sur l'observation des normes et codes (ROSC), évaluation par pays du gouvernement d'entreprise : Royaume du Maroc, Banque Mondiale – juin 2010.
- Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics, annexé au projet de loi de finances 2012, Ministère de l'Economie et des Finances du Maroc - septembre 2011.
- Rapports des contrôleurs d'Etat et commissaires du Gouvernement – Ministère de l'Economie et des Finances – Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.
- Samuel Mercier, « l'apport de la théorie des parties prenantes en management stratégique : une synthèse de la littérature » XIème conférence de l'Association Internationale de Management stratégique, Université Laval-Quebec, juin 2001.