

L'IMPACT DES PRIVATISATIONS SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.

«Quand on affronte les défis de demain avec les méthodes d'hier, on a les problèmes d'aujourd'hui». J.M.L.

Ahmed Koudri*

INTRODUCTION.

L'histoire récente des entreprises publiques recèle de nombreux événements (détournements, fraudes, conflits d'intérêts, non respect de la réglementation, rémunérations exagérées) qui conduisent l'observateur et le chercheur à s'interroger sur leur logique de fonctionnement.

A l'aube du troisième millénaire, ces entreprises affrontent de nouveaux défis: mondialisation des marchés, multiplication des échanges, privatisation partielle, introduction en bourse. Dès lors que l'environnement légal, institutionnel, réglementaire du pays évolue, les dispositifs de contrôle de l'entreprise ne doivent-ils pas évoluer également? L'inefficience des entreprises publiques en matière de performances est-elle liée à l'absence de contrôle interne et externe? (l'excès même du nombre de contrôles signifiant non contrôle).

Les forces externes du marché des biens et services, des ressources financières et du travail, ne semblent pas avoir eu des effets suffisants pour obliger les entreprises publiques à adopter un nouvel esprit de gouvernance. De même les mécanismes de contrôle interne des ces entreprises n'ont pas, eux aussi, exercé de discipline sur leur gestion et sur leur restructuration.

La connaissance sur le sujet de la gouvernance des entreprises publiques est pauvre, voire inexistante. Il n'existe pas d'informations sur les caractéristiques visibles des institutions et à fortiori sur ce qui se passe au sein des conseils d'administration; les extraits de procès verbaux publiés par voie de presse brillent par pusillanimité.

La présente étude repose sur les hypothèses suivantes:

-La clarification des objectifs et le renforcement des mécanismes de gouvernance d'entreprise ne peuvent qu'avoir un effet bénéfique significatif sur les performances de l'entreprise publique.

-La privatisation, même partielle, des entreprises publiques ne pourrait que s'accompagner d'une modification des objectifs des propriétaires et d'une redistribution des pouvoirs entre les différentes parties prenantes (propriétaires, dirigeants, salariés, clients, fournisseurs).

Pour cela, l'étude se décomposera en deux parties:

* Professeur à l'Institut des Sciences Economiques, Alger. Chercheur Associé au CREAD.

La première définira le concept de gouvernance d'entreprise en le situant dans le contexte théorique approprié.

La seconde partie se consacrera de façon spécifique à l'analyse de la gouvernance des entreprises publiques.

1. LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE: CADRE THEORIQUE ET CONTENU D'UN CONCEPT.

Sur le plan académique, la notion de gouvernance d'entreprise fait l'objet de travaux récents liés à des théories de l'organisation (théorie de l'agence, théorie des transactions); le contenu du concept de gouvernance sera explicité; enfin, une typologie des mécanismes de gouvernance d'entreprise sera exposée dans un troisième point.

1.1. Les limites de la théorie néoclassique et les apports de la théorie moderne.

La théorie néo-classique considère l'entreprise comme une entité unique et homogène. Elle ne fait aucune distinction entre les différentes parties prenantes concernées par la vie de l'entreprise. Elle repose en outre sur une série d'hypothèses irréalistes.

La théorie moderne de la firme explique le fonctionnement des organisations à travers une vision contractuelle. Elle revient sur un certain nombre d'hypothèses de la théorie néoclassique:

- existence d'informations inégalement partagées.

- problème de la localisation du pouvoir dans l'entreprise.

- problème de la dispersion des actionnaires.

- pouvoir technocratique des managers.

La théorie de l'agence (Jensen & Meckling) envisage la relation actionnaire-dirigeant comme une relation contractuelle dans laquelle un agent appelé principal ou mandant confie plus ou moins partiellement la gestion de ses propres intérêts à un autre agent appelé mandataire.

La relation d'agence trouve son origine dans la détention d'un certain savoir faire ou de certaines informations détenues par l'agent mandataire. Cette relation entraîne des coûts liés à l'incertitude et à l'asymétrie de l'information; ces coûts sont de trois ordres:

-Les coûts de surveillance «monitoring expenditures»: ce sont les frais opérés par le principal pour vérifier que les décisions prises par le mandataire sont conformes à ses intérêts (par exemple les honoraires des commissaires aux comptes).

-Les coûts de dédouanement ou «bonding costs»: ce sont des dépenses réalisées par le gestionnaire pour démontrer sa bonne foi au principal (par exemple les différents rapports adressés aux actionnaires).

-Les coûts résiduels: ce sont les pertes supportées par les propriétaires; les actionnaires dans la théorie de l'agence, sont appelés «créanciers résiduels».

La minimisation des coûts d'agence implique la minimisation des divergences d'intérêt entre principal et mandataire; il y a trois sources possibles d'opposition entre les managers et les actionnaires:

-au niveau des objectifs, les managers gèrent l'entreprise dans un sens non conforme aux intérêts des actionnaires, en maximisant leur propre utilité (recherche d'investissements spécifiques liés à leur présence, richesse, notoriété, prélèvement non pécuniaire) alors que les actionnaires recherchent la maximisation de la valeur de la firme.

-Les actionnaires investissent un capital financier alors que les managers investissent dans le capital humain.

-Les dirigeants disposent d'un horizon limité à leur présence dans l'entreprise; ils privilégient les investissements rentables à court terme. Pour l'actionnaire, la valorisation d'un titre se définit sur un horizon illimité.

Pour Jensen & Meckling, il y a une tendance du dirigeant «à s'approprier pour sa consommation personnelle des avantages en nature à partir des ressources de l'entreprise; en outre, il recherche à accroître son prestige en maximisant la taille de l'entreprise plutôt que sa rentabilité, dilapidant par là même la trésorerie de l'entreprise. Pour restreindre le pouvoir décisionnel des dirigeants, on compte sur les forces externes du marché et sur les mécanismes de contrôle interne».

1.2. La gouvernance d'entreprise : du pouvoir dans l'entreprise.

La gouvernance d'entreprise représente selon O. Pastre «l'ensemble des règles de fonctionnement et de contrôle qui régissent, dans un cadre historique et géographique donné, la vie des entreprises».

Concrètement, elle doit réglementer les rapports existant entre les différentes parties prenantes (actionnaires, membres du conseil d'administration, dirigeants) de façon à ce que les décisions d'ordre stratégique et organisationnel se prennent dans l'intérêt de l'entreprise et de ses propriétaires que sont les actionnaires.

Elle vise à établir des politiques de contrôle, des règles de transparence, des méthodes d'évaluation de la performance des dirigeants, des mécanismes d'information aux actionnaires. Ainsi la gouvernance d'entreprise fournit la structure de base et le sens de la direction à l'entreprise. Elle établit un ordre parmi les intérêts potentiellement conflictuels des parties prenantes.

Le contrôle du pouvoir n'a de sens que par le jugement et la sanction des actionnaires; ce qui suppose une information suffisante. La notion de pouvoir n'est pas un attribut possédé par une personne prise isolément. C'est un phénomène relationnel: il est engendré, maintenu voire perdu dans le contexte des relations avec d'autres. Par conséquent le pouvoir est dynamique et potentiellement instable mais les sources du pouvoir peuvent changer.

1.3. Les déterminants de la gouvernance d'entreprise.

Existe-t-il un modèle universel de gouvernance d'entreprise?. Les différents auteurs sont unanimes pour répondre négativement. Ainsi Aoki & Kim plaident-

ils, dans le cadre des travaux de la Banque Mondiale, pour un système de gouvernance d'entreprise spécifique, tenant compte de l'étape de développement et de l'histoire des institutions. Ils ajoutent: «We argue that the mechanical application of the neoclassical model of stockholder sovereignty for corporate governance design in the transition, is no effective in coping with the insider control problem; worse, it may ever prolong the transition process».

La réglementation exerce une influence déterminante sur l'évolution du système de gouvernance d'entreprise. Charreaux G, (1997) met en évidence les différents mécanismes de gouvernance d'entreprise, comme le montre le tableau ci-après.

	Mécanismes spécifiques	Mécanismes non spécifiques
mécanismes intentionnels	<ul style="list-style-type: none"> • contrôle direct des actionnaires • conseil d'administration • système de rémunération • structure formelle • auditeurs internes • comité d'entreprise • syndicat « maison » 	<ul style="list-style-type: none"> • environnement légal et réglementaire • syndicats nationaux • auditeurs légaux • association de consommateurs
mécanismes spontanés	<ul style="list-style-type: none"> • réseaux de confiance informels • surveillance mutuelle des dirigeants • culture d'entreprise • réputation auprès des salariés 	<ul style="list-style-type: none"> • marché des biens et services • marché financier • intermédiation financière • crédits inter-entreprises • marché du travail • marché politique • marché du capital social • marché de la formation

Source: CHARREAUX (1997) p. 425.

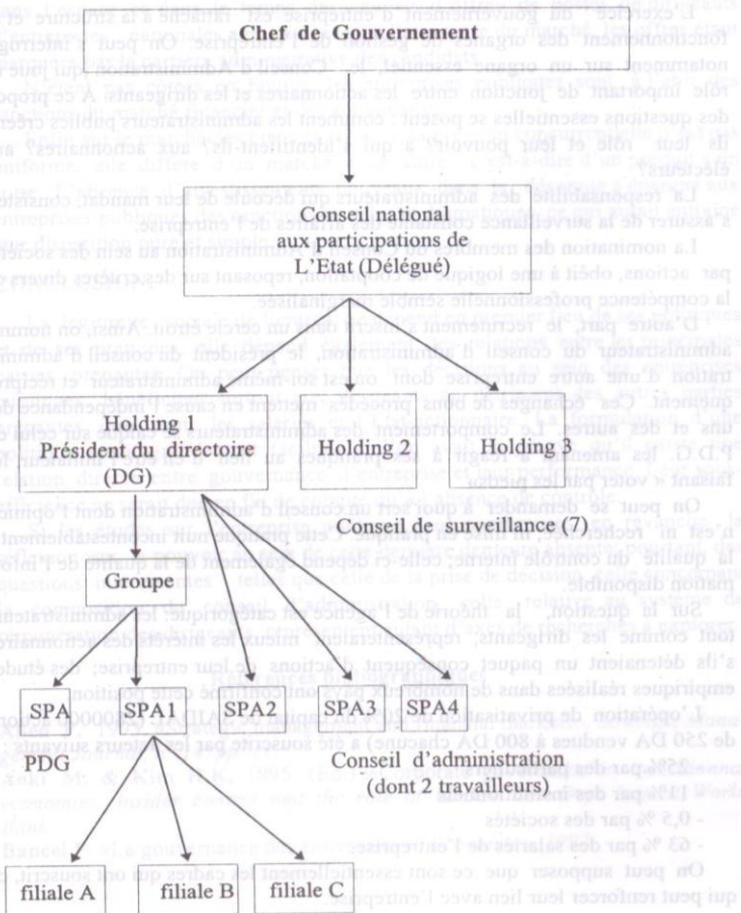
La spécificité des mécanismes concerne exclusivement les dirigeants de l'entreprise; le caractère intentionnel concerne l'établissement de règles et procédures formelles alors que les mécanismes spontanés entreront en jeu dans l'espace discrétionnaire.

Le processus d'intégration tend à homogénéiser les contraintes et objectifs qui pèsent sur les schémas nationaux de gouvernance d'entreprise. La réglementation exerce une influence déterminante sur le système de gouvernance d'entreprise mais cette réglementation se doit, selon Mayer C, d'être permissive et non répressive, laissant aux entreprises une large autonomie dans la détermination des modalités de gouvernance.

2. LA SITUATION ACTUELLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE.

2.1. L'organisation actuelle des entreprises publiques.

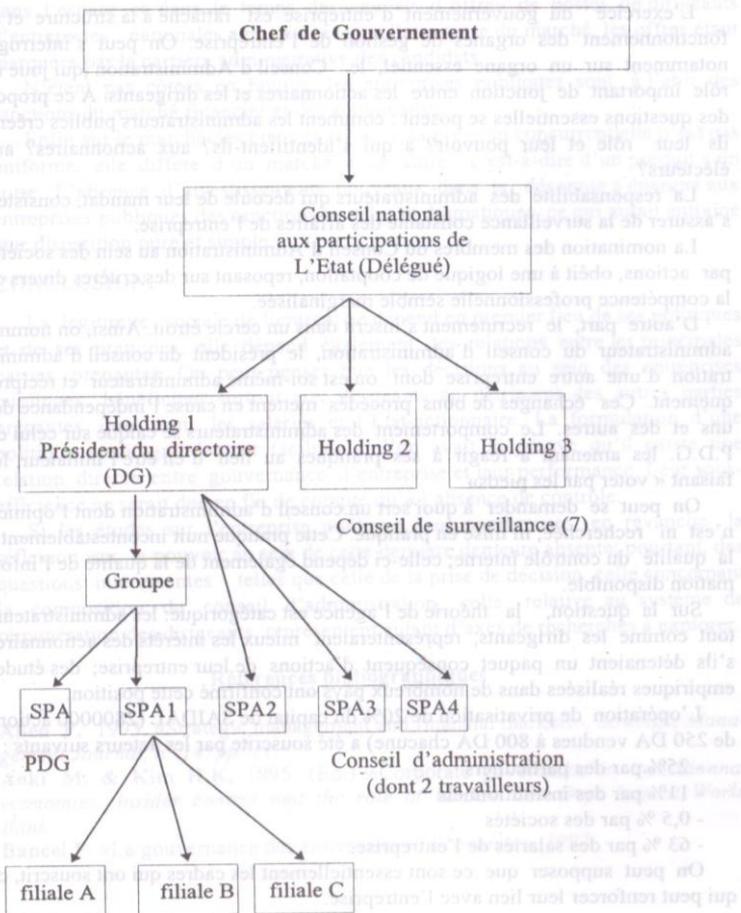
Sur le plan formel, l'organisation des entreprises publiques peut être représentée par le schéma suivant, réalisé d'après l'Ordonnance sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat (Ordonnance n° 9525 du 25 septembre 1995).



2. LA SITUATION ACTUELLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE.

2.1. L'organisation actuelle des entreprises publiques.

Sur le plan formel, l'organisation des entreprises publiques peut être représentée par le schéma suivant, réalisé d'après l'Ordonnance sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat (Ordonnance n° 9525 du 25 septembre 1995).



Sur le plan pratique, le pouvoir de décision ne peut pas être situé de façon définitive à un niveau précis; au contraire, le pouvoir de décision semble éclaté, soumis à une multitude d'intérêts différents, parfois convergents, parfois divergents, parfois contradictoires. Par conséquent, le contrôle interne, au-delà de son aspect formel, se caractérisera par, soit un excès de contrôle, soit une absence de contrôle, deux situations extrêmes qui pénalisent la performance de l'entreprise publique. Il faut noter l'absence d'études empiriques sur le sujet.

2.2. Du contrôle interne et de ses limites.

L'exercice du gouvernement d'entreprise est rattaché à la structure et au fonctionnement des organes de gestion de l'entreprise. On peut s'interroger notamment sur un organe essentiel, le Conseil d'Administration, qui joue un rôle important de jonction entre les actionnaires et les dirigeants. A ce propos, des questions essentielles se posent : comment les administrateurs publics créent-ils leur rôle et leur pouvoir? à qui s'identifient-ils? aux actionnaires? aux électeurs?

La responsabilité des administrateurs qui découle de leur mandat, consiste à s'assurer de la surveillance constante des affaires de l'entreprise.

La nomination des membres du Conseil d'Administration au sein des sociétés par actions, obéit à une logique de cooptation, reposant sur des critères divers où la compétence professionnelle semble marginalisée.

D'autre part, le recrutement s'inscrit dans un cercle étroit. Ainsi, on nomme administrateur du conseil d'administration, le président du conseil d'administration d'une autre entreprise dont on est soi-même administrateur et réciproquement. Ces échanges de bons procédés mettent en cause l'indépendance des uns et des autres. Le comportement des administrateurs se calque sur celui du P.D.G. les amenant à réagir à ses pratiques au lieu d'en être l'initiateur, les faisant « voter par les pieds »

On peut se demander à quoi sert un conseil d'administration dont l'opinion n'est ni recherchée, ni mise en pratique. Cette pratique nuit incontestablement à la qualité du contrôle interne; celle-ci dépend également de la qualité de l'information disponible.

Sur la question, la théorie de l'agence est catégorique: les administrateurs tout comme les dirigeants, représenteraient mieux les intérêts des actionnaires s'ils détenaient un paquet conséquent d'actions de leur entreprise; des études empiriques réalisées dans de nombreux pays ont confirmé cette position.

L'opération de privatisation de 20% du capital de SAIDAL (2800000 actions de 250 DA vendues à 800 DA chacune) a été souscrite par les acteurs suivants :

- 25% par des particuliers
- 11% par des institutionnels
- 0,5 % par des sociétés
- 63 % par des salariés de l'entreprise.

On peut supposer que ce sont essentiellement les cadres qui ont souscrit, ce qui peut renforcer leur lien avec l'entreprise.

2.3. Les pressions du marché sur la gouvernance d'entreprise.

Pourquoi les forces du marché ne sont-elles pas suffisamment puissantes pour influencer la gouvernance d'entreprise? On peut supposer qu'il existe un lien entre la nature concurrentielle du marché et l'apparition de formes de gouvernance d'entreprise efficaces.

Les mécanismes du marché ne semblent pas jouer de façon effective. A titre d'exemple, le marché du travail pour les dirigeants n'oriente pas les dirigeants les plus efficaces vers les entreprises les plus performantes. L'expérience limitée dans l'espace et dans le temps des « appels d'offre » de postes de dirigeants d'entreprises nationales a mis en exergue l'étroitesse du marché, les offres étant marquées par la carrière administrative des candidats.

N'étant pas cotées en bourse, les entreprises publiques sont à l'abri des sanctions du marché financier et des actionnaires.

Enfin sur le marché des biens et services, la pression concurrentielle n'est pas uniforme; elle diffère d'un marché à un autre, c'est-à-dire d'un produit à un autre. L'absence d'investissements nouveaux dans la décennie a épargné aux entreprises publiques des sanctions brutales et dramatiques, ce qui aurait entraîné leur disparition pure et simple.

CONCLUSION.

La légitimité sociale de l'entreprise dépend en premier lieu de ses politiques et de ses pratiques; elle dépend également des relations entre les principales parties prenantes. On peut penser que les décisions au sein des entreprises publiques bénéficient surtout aux dirigeants au détriment des autres parties prenantes que sont les salariés et l'Etat-actionnaire. La formulation d'une politique serait grandement facilitée si l'on avait la preuve qu'il existe une relation directe entre gouvernance d'entreprise et leur performance. Leur sous-efficience ne serait due en fin de compte qu'à l'absence de contrôle.

Si les études sur l'entreprise publique sont nombreuses, en revanche la réflexion sur le pouvoir au sein de cette dernière demeure absente; pourtant, des questions intéressantes telles que celle de la prise de décision, celle concernant la composition du conseil d'administration, celle relative au système de rémunération des dirigeants représentent autant d'axes de recherches à explorer.

Références bibliographiques

- Allen F, 1993. «Strategic management and financial markets», *Strategic Management Journal*, n° 14, pp. 11.
- Aoki M. & Kim H.K, 1995. (Ed.) «Corporate governance in transitionnal economies: insider control and the role of banks» *Eco. Dvpt. Institut, World Bank*.
- Bancel F. «La gouvernance des entreprises », *Economica*, 1997.

- Belin-Munier C.** 1997. « Les holdings comme outil de gouvernement des entreprises ». In *le gouvernement des entreprises (sous la direction de Charreaux G.)*. *Economica*.
- Berglof E.** 1995. «Corporate governance in transition economies: the theory and its policy implications» in *AOKI M. & KIM H. K. «Corporate governance in transition economies: insider control and the role of banks» World Bank*.
- Charreaux G.** 1997. «Le gouvernement des entreprises» *Economica*.
- Charreaux G.** 1991. «Structure de propriété, relation d'agence et performances financières» in *Revue Economique*, vol. 42, n° 3, pp. 521-552.
- Charreaux G.** 1996. «Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises» in *Revue Française de Gestion*, Novembre-Décembre, pp. 50-64.
- Charreaux G.** 1997. L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace? in *Revue Française de Gestion*, Septembre-Octobre, pp. 38-5.
- Coriat B. & Weinstein O.** 1997. Les nouvelles théories de l'entreprise, *Economica*.
- Geoffron P.** «Formes et enjeux de la transformation des modèles de corporate governance» in *Revue d'Economie Industrielle*, n° 82, 1997, pp. 101-116.
- Hart O.** «Corporate governance: some theory and implications» in *Economic Journal*, n° 105 (430), pp. 678-689.
- Jensen** 1993. «The modern industrial corporation: exit and the failure of the internal control systems» in *The Journal of Finance*, n° 3.
- Lawson C.** 1994. «The theory of state owned enterprises in market economies» in *Journal of Economic Surveys*, vol. 8, n° 3, pp. 283-309.
- Lorsch J. & Graff J.K.** 1996. «Corporate governance» in *International Encyclopedia of Business and Management* Routledge, pp. 772-782.
- Mayer C.** 1996. «gouvernement d'entreprise, concurrence et performance» in *Revue Economique de l'OCDE*, n° 27, pp. 8-34
- Pastre O.** 1994. «Le gouvernement d'entreprise: questions de méthode et enjeux théoriques» in *Revue d'Economie Financière*, Hiver, n° 31, pp. 15-32.
- Shleifer A. & Vishny R.W.** 1997. «A survey of corporate governance» in *Journal of Finance*, 52 (2), pp. 737-783.
- Voisin C.** 1995. La privatisation, une question d'incitations: propriété, réglementation et information. in *Revue d'Economie Politique*, vol. 105, n° 3, mai-juin, pp. 481-514.
- «Le gouvernement d'entreprise» numéro spécial, *Revue d'Economie Financière*, n° 31, Hiver 1994
- «Corporate governance: les enjeux du débat», *L'Expansion Management Review*, Juin 1995.
- «Le gouvernement d'entreprise». analyse financière, *numéro spécial*, n° 112, Septembre 1997.
- «Le gouvernement d'entreprise» *Revue Internationale de Gestion*, numéro spécial, vol. 23, n° 3, Automne 1998.
- Ordonnance 95-25 du 25 Septembre 1995** relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat.