

# La performance Socio-économique de L'Entreprise Publique Marocaine face à la confusion des rôles de l'État actionnaire

**Amina Ouchni**

Docteur en Économie et Gestion

MADEO

Professeur-vacataire

EST Oujda

Université Mohamed Premier-Oujda

**Résumé :** Les interventions et les relations mitigées entre l'État et les entreprises publiques sont souvent un sujet d'actualité et de critique. Le but étant de redynamiser l'entreprise publique vu son importance comme levier du développement socio-économique de tout pays.

Ainsi, la confusion dans laquelle se trouve l'État face à l'entreprise publique, (le privilège d'un comportement de tutelle plus que celui d'actionariat ou de stratège) a eu des répercussions sur cette entité. Créant des dysfonctionnements qui influencent l'ensemble de l'entreprise publique et affectent sa performance.

Pour comprendre la problématique de l'État actionnaire, il est important de mettre en lumière sa fonction et ses prérogatives. Le but étant de trouver les points de divergence entre ce qui doit être fait et ce qui se fait réellement dans le cadre de l'entreprise publique. Ces points de divergence constituent les dysfonctionnements liés à ce problème et qui ont un impact sur la performance socio-économique de cette entité.

Les résultats de notre étude confirment notre hypothèse et met en évidence les différentes relations de cause à effet qui existent entre les disfonctionnements issus de la confusion du rôle de l'État actionnaire et les composantes de la performance socio-économique.

**Mots clés :** État actionnaire, entreprise publique, performance socio-économique, dysfonctionnements.

**Abstract:** The presence of the State in public enterprises goes without saying. The problem is to see in what forms and to what degree its intervention manifests itself. In what ways are management autonomy, the instrumental role of public enterprises and public financing combined?

The shareholder state is not like other shareholders, he cannot confine itself to strictly patrimonial considerations. It also needs, to varying degrees depending on the sector of the economy, to encompass other strategic considerations, particularly those involved in defense or industry policies. However, deliberately focused on the defense of public interests, it does not play its role properly. For this reason, further changes in the role of the state shareholder appear necessary.

Our aim in this article is to highlight the problems that result from the confusion of the roles of the state and which degrade the socio-economic performance of the Moroccan public enterprise. Thus, in this article, we will attempt to analyze this situation of confusion in which the State finds itself faced with its responsibilities front of Moroccan public enterprises and the consequences (dysfunctions) of this situation on their socio-economic performance.

**Keywords:** State shareholder - Public company - socio-economic performance – dysfunctions.



## 1. Introduction :

La présence de l'État dans les entreprises publiques va de soi. Le problème est de savoir sous quelles formes et à quel degré son intervention se manifeste. De quelles façons sont combinés autonomie de gestion, contrôle, tutelle, rôle instrumental des entreprises publiques et financement public ?

L'État actionnaire n'est pas comme n'importe quel autre actionnaire, il ne peut s'en tenir à des considérations strictement patrimoniales. Il lui faut aussi, à des degrés divers selon les secteurs de l'économie, englober d'autres considérations stratégiques et sociales, participant notamment à des politiques de défense ou d'industrie. Or, volontairement centrée sur la défense des intérêts publiques, il ne joue pas son rôle convenablement comme actionnaire et stratège de l'entreprise publique. En effet, une dominance de l'État tuteur est observée, ainsi qu'une confusion inappropriée de ces différents rôles. Ces problèmes sont susceptibles d'impacter directement et indirectement la performance de l'entreprise publique. Pour cette raison, de nouvelles évolutions et remise en question du rôle de l'État actionnaire paraissent nécessaires.

Notre objectif dans cet article est de mettre en lumière les problèmes qui résultent de la confusion des rôles de l'État comme étant des dysfonctionnements importants qui dégradent la performance socio-économique de l'entreprise publique marocaine en répondant à la problématique suivante :

**Quel est l'impact de la confusion des rôles de l'état actionnaire sur la performance socio-économique de l'entreprise publique marocaine ?**

Ainsi, nous tâcherons d'analyser cette situation de confusion dans laquelle il se trouve face à ses responsabilités vis-à-vis des entreprises publiques marocaines et les conséquences (dysfonctionnements) de cette situation sur leurs performances socio-économique. Pour y parvenir nous commencerons par une étude théorique de notre problématique suivie d'une étude empirique sur le cas de l'entreprise publique marocaine.

## 2. La confusion des rôles de l'État actionnaire et la performance socio- économique de l'entreprise publique

Dans les pays de l'occident, plusieurs réformes ont touché l'entreprise publique depuis les années 80. Parmi elles, figure l'organisation des relations entre les pouvoirs publics et ces entités.

C'est ainsi que le phénomène de la confusion des rôles de l'État a été pointé du doigt comme étant l'un des problèmes responsables du manque de performance visible de l'entreprise publique. D'où l'exigence de clarification des rôles de tutelle et d'actionnariat de l'État. Celui-ci doit désormais se recentrer plus sur ses fonctions d'investisseur et de stratège (direction, coordination, régulation, bonne allocation des ressources, contrôle d'évaluation) en privilégiant la productivité, l'efficacité, l'efficience dans son fonctionnement.

### 2.1. La fonction de l'État actionnaire

L'entreprise publique a toujours été liée à la notion d'État, pouvoir public, autorité supérieure...C'est une entité qui dépend de cet organisme et qui opère dans le but de répondre à des priorités économiques, sociales, politiques et stratégies publiques du pays. De ce constat, on peut dire que l'État règne sur les entreprises publiques dans la mesure où, tout d'abord, il est l'actionnaire principal voire unique de ces entreprises.

En effet, les entreprises publiques sont sous la tutelle et le contrôle des instances étatiques (les ministères de tutelles, le ministère des finances, la cour des comptes, les collectivités territoriales...). Ce qui fait que l'État dispose de deux principaux rôles, le rôle d'actionnaire mais aussi de tuteur et ce, pour des entreprises clés dans les secteurs économiques et sociaux du pays.

D'après Ruffet (1983), l'État a un rôle essentiel dans la création et la gestion de l'entreprise publique. Son emprise est totale sur les missions qui lui sont confiées, ce qui reflète une forte relation de tutelle et d'assistance entre l'État et l'entreprise publique. Cependant cette tutelle est plus importante lorsque l'entreprise publique opère dans un secteur stratégique.

En effet, les secteurs d'activité dans lesquels opèrent les entreprises publiques varient selon le degré de développement du pays. Dans un pays développé, les entreprises publiques sont présentes dans des secteurs stratégiques tel que l'hydroélectricité, le pétrole, le gaz, les télécommunications, le nucléaire, les transports aérien et ferroviaire ; Tandis que dans les pays en voie de développement, l'État a un rôle d'entrepreneur. Dans les deux cas, l'État est généralement l'acteur principal.

Hélas, cette situation a généré partout dans le monde, une confusion des rôles de l'État, et par conséquent, un dysfonctionnement et un manque de performance des entreprises publiques les rendant incapables de répondre à leur rôle au développement socio-économique.

D'après Delion (2007), si on accorde aujourd'hui à ce rôle d'actionnaire une importance aussi grande, c'est précisément parce qu'elle conditionne à certains égards le bon exercice des finalités au sein de l'entreprise publique. Dès lors que l'État est propriétaire d'actifs économiques et qu'il les gère avec une constante préoccupation de création de valeur, cette prérogative ne devrait pas lui être contestée. S'il devait les gérer sans considération d'efficacité, la logique économique voudrait qu'il s'en dessaisisse.

A l'heure actuelle, et vu les changements et les exigences économiques et sociales, il faut admettre que les participations publiques ne pourront être maintenues ou prises que si l'État peut garantir une création de valeur comparable à celle d'un actionnaire privé. En effet, il « reste que la notion d'État actionnaire manquerait elle-même de finalité si par ailleurs l'État ne remplissait pas fermement et rationnellement sa mission de stratège de l'intérêt général. » (Ruffat 1983).

## **2.2. Les prérogatives de l'État actionnaire**

La définition des objectifs et de la stratégie des entreprises relève des prérogatives normales d'un actionnaire, qu'il soit privé ou public. De fait, lors de la nationalisation, on a beaucoup insisté sur le rôle instrumental des entreprises publiques qui devaient être le fer de lance du redressement économique.

Une grande politique industrielle devait être élaborée et conduite grâce aux entreprises publiques. En effet, une politique de restructuration sociale et économique a été menée. Le but était de répondre aux besoins d'intérêt général assignés aux entreprises publiques mais aussi aux besoins de l'économie (relance de l'investissement, rééquilibrage de la balance commerciale, mise en place des infrastructures de base, coopération avec les P.M.E, ...). La désignation des organes sociaux constitue une autre prérogative de l'actionnaire majoritaire.

D'un point de vue actionnarial, l'actionnaire doit d'une part apporter les fonds propres afin que l'entreprise puisse poursuivre son développement, d'autre part respecter l'autonomie de gestion.

En effet, l'allocation des dotations aux entreprises publiques en déficit fait l'objet de plusieurs critiques ainsi qu'un désaccord quant au concours financier de l'État. La question des aides octroyées par l'État pose des problèmes économiques mais aussi des soucis de crédibilité et transparence des relations financières entre l'État, le contribuable et les entreprises publiques. En effet, « la qualification du concours financier de l'État suscite plusieurs points d'interrogation : L'État agit-il en tant qu'actionnaire ? en qualité d'investisseur ? ou intervient-il en tant que puissance publique? (Decoopman 1986, p.198) Cette situation est d'autant plus accentuée par la vocation sociale de l'entreprise publique qui s'ajoute aux objectifs économiques. Ainsi, « dans le contexte actuel de réduction des déficits, l'évaluation de la performance des entreprises publiques prend tout son sens. Compte tenu du fait que les finalités des entreprises publiques sont différentes de celle du secteur marchand, la création de valeur ne peut être entendue comme une recherche de profit financier (Pestieau et Gathon, 1996). En intégrant différents

critères tels que la satisfaction des citoyens et celle des employés de la fonction publique, la notion de performance devient multidimensionnelle » (Salgado, 2013).

### **2.3. La performance socio-économique de l'entreprise publique**

Lorsqu'on évoque la performance dans une entreprise, on parle souvent du volet économique et financier. Pour une entreprise publique, « les objectifs sont nombreux et inévitablement l'analyse de la performance devient multidimensionnelle. On définira la performance d'une entreprise publique par la mesure dans laquelle elle s'acquitte des tâches qui lui sont assignées par les pouvoirs publics. Ces tâches, se sont celles de la politique économique dans son ensemble. Au nom de la cohérence économique, il est normal que toutes les composantes de l'État participent aux divers aspects de la politique économique en respectant le principe des avantages comparatifs et en tenant compte d'éventuelles contraintes extérieures » (P. Pestieau et Gathon. 1992)

En effet, la performance de l'entreprise publique est très liée à la détermination des besoins sociaux auxquels elle répond dans la mesure qu'ils constituent la base de son activité. Ceci dit, on peut comprendre parfaitement le déraillement du pilotage de performance qui a eu lieu pendant des décennies au sein de cette entité.

Selon Lorino (1998), l'État définissait le contenu du besoin social à satisfaire, jouant le rôle imparti au marché pour les entreprises concurrentielles. Cependant, la définition du besoin étant stable, ce rôle de l'État ne s'exerce concrètement qu'à intervalles espacés, dans les situations exceptionnelles où le contenu de la prestation publique est remis en cause, l'État prévoit les évolutions, qualitatives et quantitatives, par nature lentes de la demande et planifie l'évolution de la production correspondante : l'offre est donc «poussée» par la prévision centrale plus qu'elle n'est «tirée» par les manifestations réelles de la demande (les réactions des usagers), et enfin, l'État fournissait les moyens financiers de ce développement en prélevant sur la ressource publique : c'est par là qu'il fonde sa capacité d'intervention dans les situations courantes, plus que par la (re)définition du contenu du service, qui intervient, avec une faible fréquence. Cette situation a eu une influence alarmante sur la performance de l'entreprise publique.

Cependant, cette ancienne détermination du besoin d'intérêt général est révolue grâce à la conscience de la population, aux changements environnementaux et internationaux et aux exigences de performance socio-économique : L'EP a désormais des missions d'efficacité, d'équité et d'équilibre macroéconomique et la détermination des besoins s'effectue sur la base de ces derniers.

Ainsi, l'efficacité de l'entreprise publique, est selon Pestieau et Gathon (1996, p.1227), « la capacité pour l'entreprise de produire des biens ou services, avec les moins de ressources possibles...il ne faut pas uniquement éviter le gaspillage 'technique' mais utiliser les ressources et produire les biens et les services qui apportent le bien-être le plus élevé à la collectivité. »

Dans le même sens, les différents modèles d'analyse stratégiques (analyse de Porter, méthodes d'analyse de portefeuille, approche par les ressources) montrent que la performance peut s'améliorer soit par une augmentation de produits, soit par une diminution de coûts visibles ou "cachés" (Savall et Zardet, 1989). (salgado,2013). Ceci dit, la confusion des rôles de l'État actionnaire est -au contraire- susceptible de dégrader le niveau de performance de l'entreprise publique dans la mesure ou la tutelle qu'on voit à travers l'octroi des concours financiers est dominante au détriment d'une stratégie de redressement de la gestion des entreprises publiques qui permettra de déterminer les sources du problème de couts cachés qui mène aux déséquilibres financiers de ces entités.

En plus de l'efficacité, la performance socio-économique peut être jugée sur un certain nombre de variables tel que l'efficacité, la productivité, l'autonomie, la maîtrise des coûts, la fluidité du contrôle, la rentabilité, la croissance, la qualité du service d'intérêt général, la satisfaction du citoyen et celle de l'employé ainsi que le climat de travail.

Ces éléments sont les items multidimensionnels de la performance socio-économique qui englobent le niveau social et celui économique. En effet, « quel que soit l'acceptation retenue, la mesure de la performance est associée aux principes fondamentaux d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de pertinence. De plus, les travaux de recherche permettent d'identifier trois sources de performance : le positionnement stratégique de l'entreprise, ses ressources, et la capacité à mettre en œuvre les ressources. » (Salgado, 2013)

Pour pouvoir expliquer en partie le manque de performance socio-économique visible de l'entreprise publique, nous allons étudier le problème de confusion des rôles de l'État en profondeur pour déterminer les dysfonctionnements qui en découlent et dégager les relations de cause à effet qui existent entre eux et la performance socio-économique dans le cadre de l'entreprise publique.

### **3. Les dysfonctionnements relatifs à la confusion des rôles de l'État actionnaire**

L'environnement externe de l'entreprise publique est en mutation continue, ces changements exigent de la part de celle-ci une mise en place de réformes radicales afin d'aboutir à la performance socio-économique qui lui permettra de survivre. Ainsi, l'État actionnaire qui est l'acteur principal de cette entité se voit dans l'obligation de clarifier ses rôles et de prendre des dispositions entrepreneuriales qui vont avec cette nouvelle situation et environnement de l'entreprise publique.

#### **3.1. L'État actionnaire et le changement de statut**

Plusieurs auteurs défendent la théorie d'ouverture des marchés monopolisés à la concurrence dans le but de pousser l'entreprise publique à atteindre la performance socio-économique souhaitée.

Ce changement a des conséquences considérables sur le rôle que joue l'État en étant l'actionnaire principal de cette entité ; En effet, qui dit ouverture du marché monopolisé, dit changement de statut pour l'entreprise publique « d'établissement public » à « société ».

Cette transformation affecte et les moyens de l'entreprise publique et le comportement de l'État, l'obligeant à se rapprocher des responsabilités actionnariales à travers la soumission aux contraintes concurrentielles, imposant une gestion financièrement plus efficiente et constamment adaptée à des évolutions rapides de l'environnement. Mais aussi, dissocier ses différents rôles, dans la mesure ou la disparition du monopole public, le changement de statut et l'arrivée de compétiteurs privés ne permettront plus la poursuite d'une confusion entre l'État « éditeur » de règles et l'État « exploitant d'entreprises ».

Le changement de statut exige par contre, de l'entreprise publique, l'application d'une gouvernance réactive et vigilante dans un but de meilleure performance.

La gouvernance Étatique doit suivre ce changement de statut. Elle devient axée sur une régulation économique qui tend à maintenir un équilibre entre intérêt public et intérêt privé mais aussi sur une impartialité de la part de l'État en ce qui concerne les régularisations qui touchent les mécanismes économiques généraux. Ainsi au sein du marché, l'entreprise publique est traitée exactement comme celle du secteur privé, à travers une application identique des règlements et sanctions.

Selon Cartier- Bresson (2010), pour le cas de la France, et afin de faciliter ce changement de statut et de gestion Étatique qui suit l'ouverture des marchés monopolisés, des entités ont été créées dans le but d'appliquer et de maintenir ce principe d'impartialité mais aussi d'être en charge de rééquilibrer l'entreprise publique ex-monopole. Ces entités spécialisées par secteurs d'activité jouissent d'un certain partage de pouvoirs avec l'État, en étant des consultants neutres en ce qui concerne les éléments de gestion de l'entreprise publique.

### **3.2. L'État actionnaire et la concurrence**

Généralement, la notion d'entreprise publique est étroitement liée à celle de monopole. Ceci implique implicitement une absence de concurrence sur le marché en question.

Le choix étatique de favoriser ce mode de présence sur des secteurs clés n'est pas anodin. En effet le but étant de répondre à des besoins d'intérêt général qui ne peuvent pas toujours être compris par les lois de l'offre et de la demande. Mais également de mettre en place les infrastructures nécessaires au développement socio-économique ainsi que la réglementation de certains marchés spécifiques.

Cependant, les difficultés et dysfonctionnements dont souffre l'entreprise publique, les changements actuels qui la touchent et le besoin pressant de modification dans son mode de gouvernance ne lui permettent plus de rester unique sur le marché. En effet, de nombreux secteurs peuvent se passer du monopole naturel. C'est notamment le cas des transports aériens ou des télécommunications, où la concurrence apparaît possible et mieux à même d'offrir au consommateur, une gamme de produits diversifiés, à un prix abordable.

Toutefois, le choix entre réglementation et concurrence dépend du poids relatif des imperfections du marché et de celles de la gestion publique. Selon Bureau (1997), Une autre approche consiste à évaluer l'efficacité des stratégies suivies par ces entreprises face à l'ouverture à la concurrence de certains de leurs marchés. Ce facteur apparaît en effet comme un déterminant essentiel des évolutions des entreprises publiques car l'environnement macroéconomique n'est pas seul en cause dans la dynamique de leur rentabilité industrielle. L'écart de rentabilité se creuse avec l'ensemble des entreprises, ce qui traduit la remise en cause de rentes de monopole, et plus généralement les difficultés qu'il rencontre pour s'adapter à un environnement de plus en plus concurrentiel.

L'ouverture à la concurrence a en effet obligé les entreprises publiques à reconsidérer leur tarification et les subventions croisées engendrées par cette dernière, avec souvent le constat que leur ampleur ne pouvait en fait être justifiée économiquement. De manière plus générale, la déréglementation liée à l'introduction de la concurrence a réintroduit une pression bénéfique du marché des biens et services sur la gouvernance des entreprises publiques, obligeant notamment celles-ci à restructurer leur offre dans les secteurs en question, réfléchir leurs stratégies sur des bases économiques et financières et rechercher la performance socio- économique.

### **3.3. L'État actionnaire et la vocation sociale de l'entreprise publique**

La vocation sociale de l'entreprise publique exige d'elle un sacrifice de certains éléments propres aux entreprises industrielles et commerciales en contrepartie de transfert pour compenser les besoins nécessaires au maintien de l'exploitation. Or, se sacrifier a une certaine limite, sinon l'entreprise publique en tant qu'entité économique ne peut plus survivre.

Fournir le service d'intérêt général est une activité exercée directement par le pouvoir public (l'État ou les collectivités locales) ou sous son contrôle afin de répondre à des besoins généraux de la population. Cette tâche a été longtemps considérée comme difficile du point de vue économique, dans la mesure qu'elle nécessite, en effet, de trouver l'équilibre entre la satisfaction de ces besoins et la nature et exigences économiques de l'entreprise publique.

Actuellement et suite aux changements qu'elle subit ainsi qu'aux exigences de performance socio-économique attendues d'elle, l'entreprise publique n'a désormais aucun prétexte pour négliger l'importance des bénéfices et du profit. Effectivement, même si le but ultime est la satisfaction des besoins d'intérêt général, ceci n'est plus contradictoire avec les besoins d'ordre économique et financier. Pour y arriver, il est nécessaire de faire face aux problèmes d'inefficacité, bureaucratie, coûts excessifs, le manque de qualité, la hausse injustifiée des coûts de production du service d'intérêt général qu'elle

fournit. Ceci dit, il est intéressant de se pencher sur cette zone d'ombre au sein de l'entreprise publique afin que celle-ci puisse arriver à la performance socio- économique souhaitée.

La vocation sociale de l'entreprise publique est certes la raison principale de l'application d'une tarification au prix abordable pour tous les usagers dans un but de cohésion sociale. Or ce mode de tarification nécessite une organisation et une connaissance minutieuse des charges de production propres à la fourniture du service en question.

Pour une entreprise publique, si complexe, mal organisée, et remplie de dysfonctionnements, la détermination exacte des coûts de production ne peut pas être pertinente afin de donner les bases exactes pour ce mode de tarification.

Il faut préciser que le tarif est souvent un instrument utilisé par les pouvoirs publics pour accompagner les politiques industrielles, économiques ou sociales (pour cette dernière catégorie «l'objectif des pouvoirs publics est de maximiser le bien-être total dans l'économie. » (De Donder, 2005, p.14) Ainsi, l'État effectue des redistributions des revenus pour aboutir à une cohésion sociale.

« Cependant, la réalisation de ces objectifs par ce biais s'est accompagnée de transfert massif dont le coût ne peut être ignoré » (Bureau, 1997, p. 91) que ça soit pour l'État vu la situation économique actuelle et le manque de deniers publics susceptibles d'être redistribués, et pour le citoyen qui paye les impôts - principale source de financement des dépenses publiques-.

D'un autre côté, « il apparaît clairement que ces compensations ne peuvent pas toujours être effectuées (ou alors se traduire par des gaspillages importants). La compensation n'a pas non plus de sens ou bien est très difficile à vérifier dans certaines situations fréquentes et importantes, concernant en particulier la fiscalité. » (Bernard, 2004, p. 15). Pour limiter ce risque de gaspillage des deniers publics, il est primordial de reconsidérer les pratiques de l'entreprise publique en matière de tarification et de gestion des coûts.

La tarification au prix abordable augmente la marge du déficit financier des entreprises publiques, un déficit qui doit être financé avec le budget public issu des taxes payées par le contribuable, qui considère ceci comme un gaspillage de son argent dans la mesure où le monopole et les pouvoirs publics ne fournissent aucun effort pour s'éloigner des gestions inefficaces et limiter ces déficits. Ainsi, le principe de Pareto est insatisfait dans la mesure où l'amélioration du bien-être d'un individu (l'utilisateur) devient source de la réduction de celle d'un autre individu (le contribuable).

Ceci-dit, la gestion des entreprises publiques au coût marginal par exemple, conduit à une production agrégée inefficace dans la mesure où « la même quantité d'output peut être produite avec moins d'input. Ceci ne permet pas à l'entité d'atteindre l'équilibre budgétaire vu que ça entraîne des difficultés qui nécessitent de financer le déficit de l'entreprise publique créé par une gestion au coût marginal inefficace. Ce déficit est un bien public dont ne bénéficient que les individus qui achètent le produit. Ainsi un problème d'équité est soulevé » (Beato et mas Colell, 1983, p.41).

Ces dysfonctionnements cités relatifs à la confusion des rôles de l'État et la dominance visible de l'État tuteur sur celui d'actionnaire, ne peuvent qu'affecter plusieurs éléments qui touchent le degré de performance de l'entreprise publique. D'où la nécessité d'étudier l'impact de la confusion des rôles de l'État actionnaire sur ladite performance au sein de l'entreprise publique.

La revue de la littérature a montré que l'impact négatif de la confusion des rôles de l'État actionnaire et la dominance de la tutelle est indéniable sur la performance socio- économique de l'entreprise publique. En effet, les dysfonctionnements relatifs à cette confusion affectent les principaux items de la performance mentionnés ci-dessus.

L'entreprise publique marocaine -comme toute entreprise publique- souffre également de ce problème de confusion des rôles de l'État actionnaire. L'étude empirique nous permettra d'analyser les relations

de cause-à-effet qui peuvent exister entre les dysfonctionnements relatifs à la confusion des rôles de l'État et les items de la performance de l'entreprise publique marocaine qui viennent d'être déterminées dans cette partie théorique.

#### **4. Le cas de l'entreprise publique marocaine**

La relation entre l'État et les entreprises publiques au Maroc était et demeure d'actualité. Ainsi, selon la cour des comptes, le rôle de l'État actionnaire n'est pas encore identifié et suffisamment visible. L'État ne s'est pas encore doté d'une structure de veille et de pilotage dédiée au portefeuille public. Quant au rôle de l'État stratège, il reste insuffisamment clarifié. Le pilotage stratégique des entreprises publiques continue à varier d'un département ministériel à l'autre, en fonction de la culture et des traditions du ministère en question, de la qualité des responsables en place et de l'intérêt qu'ils portent à tel ou tel entreprise publique.

Les entreprises publiques marocaines s'articulent autour d'un faisceau d'intérêts sociaux, économiques et stratégiques, elles s'inscrivent dans le cadre de la politique industrielle de l'État, de développement régional, de services publics ou de monopoles.

Lorsque l'entreprise publique marocaine est une propriété majoritairement publique, on remarque une confusion des rôles de l'État. La question qui se pose et à laquelle nous tenterons de répondre à travers notre étude empirique est :

**Quel est l'impact de la confusion des rôles de l'État actionnaire sur la performance socio-économique de l'entreprise publique marocaine ?**

##### **4.1. L'enquête sur le terrain**

Pour répondre à cette question nous avons mené une recherche quantitative qui s'inscrit dans un cadre épistémologique positiviste hypothético-déductif dans la mesure que nous avons mis en place un construit théorique, une problématique de recherche et une hypothèse à vérifier qui est la suivante :

La confusion des rôles de l'état impacte la performance socio-économique de l'entreprise publique marocaine.

L'outil d'enquête utilisé est le questionnaire conçu et administré via la Platform google forms.

« Quant à notre échantillon, nous nous sommes basés sur les rapports du ministère des finances et de la DEPP afin de déterminer notre population mère. En effet, selon la DEPP, les établissements publics marchands en 2019 sont au nombre de 19. Ainsi, et vu les objectifs de notre étude, nous avons sélectionné parmi les 19 établissements publics marchands 12 grandes entreprises publiques marocaines industrielles et commerciales qui appartiennent aux secteurs clés et ayant un impact important sur l'économie nationale et la vie sociale des citoyens, » (Ouchni, Merkaoui, 2021) et ce, en sollicitant le personnel afin de répondre au questionnaire (avec un objectif de 15 réponses par entreprise pour avoir des résultats significatifs), le choix des membres du personnel auxquels le questionnaire à été envoyé s'est fait d'une manière arbitraire (non probabiliste) :

- La Royale Air Maroc
- L'Office Cherifien Du Phosphate
- Al Omran
- L'Office National Des Chemins De Fer
- La Société Nationale Des Autoroutes Du Maroc
- L'Agence Nationale Des Ports
- L'office National Des Aéroports
- Groupe CDG



- L'office National Des Hydrocarbures Et Des Mines
- Société D'Exploitation Des Ports
- Crédit Agricole
- Crédit Immobilier Et Hôtelier

L'analyse de données a dégagé des résultats permettant une représentation des relations causales entre la confusion des rôles de l'État actionnaire et le degré de performance des entreprises publiques marocaines. Ainsi nous avons pu chiffrer et quantifier les phénomènes et les relations entre les variables explicatives et les variables à expliquer grâce aux méthodes quantitatives d'analyse de données que nous avons utilisé à travers le logiciel SPSS version 17 (l'analyse descriptive, l'analyse des composantes multiples, le test de khi-deux)

Les variables explicatives et celles à expliquer sont présentées, développées et analysées dans la partie théorique sur la base de la revue de littérature étudiée, cependant, pour plus de praticité, il est utile de les recenser dans le tableau récapitulatif suivant :

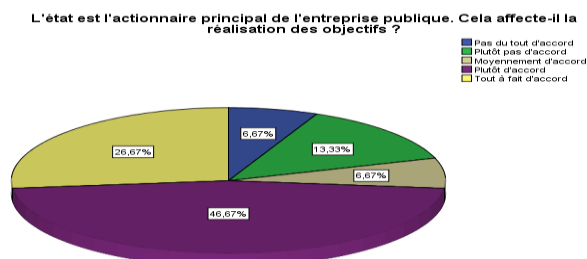
**Tableau 1 : Les variables explicatives / Les variables à expliquées**

Les variables explicatives	Les variables à expliquer
<p><b><u>Le rôle de l'État actionnaire :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La confusion des rôles de l'État</b></li> <li>• <b>La dominance de l'État régulateur /tuteur sur l'État actionnaire</b></li> <li>• <b>Le statut de monopole</b></li> <li>• <b>L'absence de concurrence</b></li> <li>• <b>La vocation sociale</b></li> <li>• <b>Le mode de tarification</b></li> </ul>	<p><b><u>La performance socio-économique :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'efficacité</b></li> <li>• <b>L'efficience</b></li> <li>• <b>La productivité</b></li> <li>• <b>L'autonomie</b></li> <li>• <b>La maîtrise des coûts</b></li> <li>• <b>La fluidité du contrôle</b></li> <li>• <b>La rentabilité</b></li> <li>• <b>La croissance</b></li> <li>• <b>Le climat de travail</b></li> <li>• <b>La satisfaction au travail</b></li> <li>• <b>La satisfaction des parties prenantes</b></li> </ul>

#### 4.2. Les résultats de l'enquête

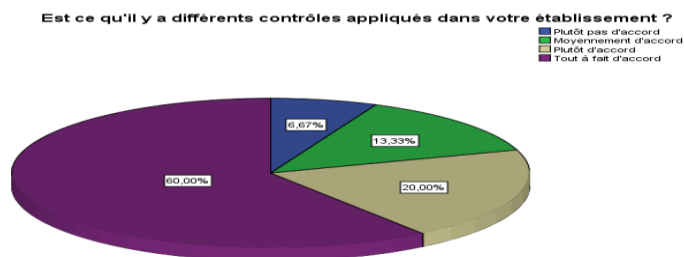
Afin de trouver les relations de cause à effet entre les variables explicatives et celles à expliquées présentées ci-dessus, nous avons élaboré des questions qui mettent en relation ces variables et démontrent le degré d'impact des unes sur les autres :

##### 4.2.1. L'analyse descriptive



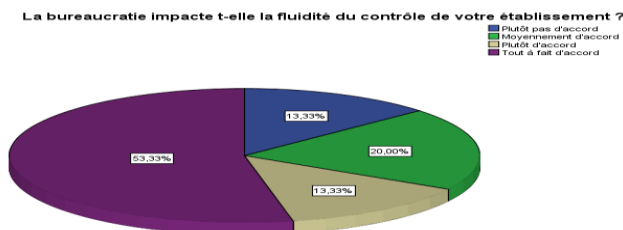
**Figure 1 : L'impact de la Confusion des rôles de l'État sur l'efficacité**

Ce graphique confirme notre hypothèse concernant l'impact de l'État comme actionnaire sur la réalisation des objectifs au sein des entreprises publiques. En effet, presque 80% des répondants affirment que la réalisation des objectifs dans leurs entreprises est affectée par le fait que l'État est l'actionnaire principale voir unique de ces entités.



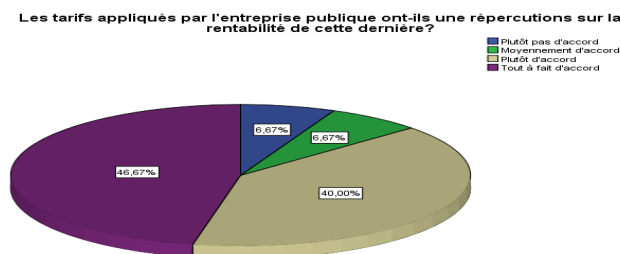
**Figure 2 :** La relation entre la dominance de l'État régulateur et la fluidité du contrôle

Concernant la question du contrôle, plus de 60% des répondants sont tout à fait d'accord sur le fait qu'il y a plusieurs contrôles appliqués à leurs entreprises publiques. Ceci montre qu'il existe des lacunes et des problèmes au sein des entreprises publiques auxquels l'État régulateur essaie d'y mettre des limites à travers la superposition de différents contrôles.



**Figure 3 :** L'impact de la bureaucratie sur la fluidité du contrôle

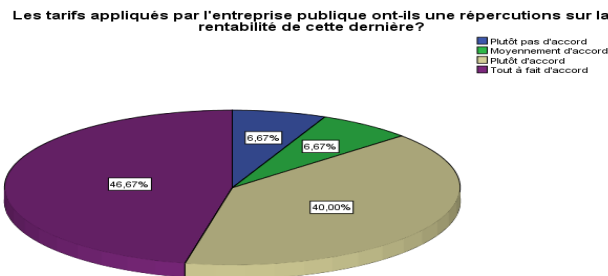
Plus précisément, la fluidité du contrôle est affectée par la bureaucratie qui règne dans les entreprises publiques. Ceci étant confirmé par plus de 66% de nos répondants.



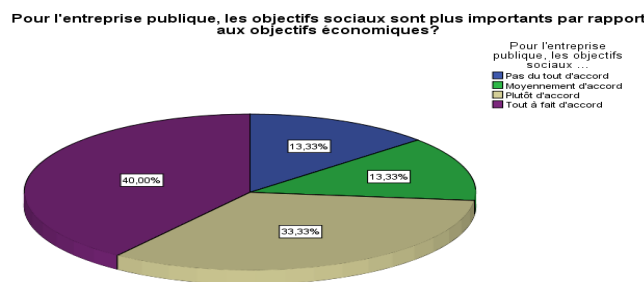
**Figure 4 :** La relation entre le mode de tarification et la rentabilité /croissance

46,7% des répondants sont tout à fait d'accord sur la répercutions qu'a le mode de tarification appliqué

à l'entreprise publique sur sa rentabilité. 40 % sont plutôt d'accord là-dessus. Ce qui prouve que la tarification au prix abordable impacte la rentabilité de l'entreprise publique et l'empêche d'être en équilibre financier. Ainsi, on peut dire qu'effectivement l'une des raisons de la dégradation de la performance économique de l'entreprise publique est la mauvaise gestion de la vocation sociale qui passe entre autres par la tarification

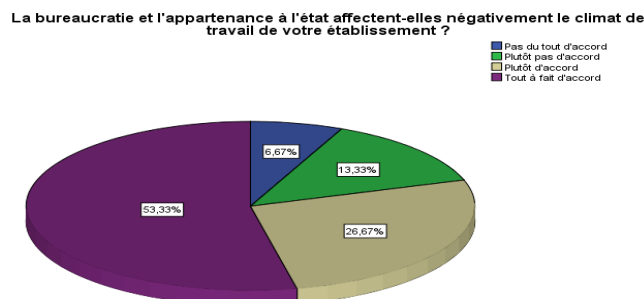


**Figure 5 :** La vocation sociale et son impact sur la rentabilité de l'entreprise publique marocaine Plus que 70% des répondants affirment que les **objectifs sociaux** sont plus importants par rapport aux **objectifs économiques** dans l'entreprise publique marocaine, qui est cependant une entité économique et commerciale tout en étant sociale.



**Figure 6 :** La dominance des objectifs sociaux sur les objectifs économiques au sein des entreprises publiques marocaines

Pour ce qui est du **climat de travail** au sein de l'entreprise publique dont l'actionnaire est l'État, 80% des répondants ne sont pas satisfaits du climat de travail qui règne et affirment que la **bureaucratie** impacte négativement le climat de travail.



**Figure 7 :** La confusion des rôles de l'État actionnaire/ climat et satisfaction au travail

**4.2.2. L'analyse des correspondances multiples**

L'ACM nous a révélé - à travers la corrélation des variables transformées - d'importants résultats qui complète et explique les résultats de l'analyse descriptive. Elle nous a permis de déterminer les liens de cause à effets entre les variables explicatives émanant des sous- dysfonctionnements qui touchent le rôle de l'État actionnaire et les items de la performance socio-économique influencés par ce dysfonctionnement majeur :

- Les sous- dysfonctionnements : La confusion des rôles de l'État- La dominance de l'État régulateur et tuteur – La bureaucratie – la vocation sociale – le mode de tarification.
- Les items de la PSE : L'efficacité- L'efficience – La rentabilité / croissance – L'autonomie- La fluidité du contrôle.

**Tableau 2 :** Les corrélations selon la méthode ACM entre les variables explicatives de la dominance du rôle de l'État tuteur, et les variables à expliquées de la performance socio-économique

<b>La corrélation entre :</b>	L'efficacité	La rentabilité	L'autonomie budgétaire	Le mode de contrôle	Le climat de travail
La dominance de l'État tuteur/régulateur	0,63	0,83			
La vocation sociale		0,47			
Le mode de tarification		0,52	0,75		
L'appartenance étatique				0,48	0,62
La bureaucratie					0,86

**4.2.3. Le test de Khi-deux**

**Tableau 3 :** L'impact de l'appartenance publique sur l'efficacité

	Valeur	ddl	Signification asymptotique (bilatérale)
Khi-deux de Pearson	22,036 <sup>a</sup>	12	,037
Rapport de vraisemblance	14,677	12	,260
Nombre d'observations valide	15		

$p = 0,37 < 0,05$  reflète une relation de dépendance entre l'appartenance publique de l'EP (l'État actionnaire) et l'efficacité (le degré de réalisation des objectifs économiques de l'EP).

**Tableau 4 :** L'impact de la bureaucratie sur la fluidité du contrôle :

	Valeur	ddl	Signification asymptotique (bilatérale)
Khi-deux de Pearson	28,750 <sup>a</sup>	12	,004
Rapport de vraisemblance	27,516	12	,007
Nombre d'observations valide	15		

P= 0,004 détermine la dépendance entre la bureaucratie due à l'appartenance étatique et la fluidité du contrôle de l'EP.

**Tableau 5 :** L'impact du mode de tarification sur la rentabilité :

	Valeur	ddl	Signification asymptotique (bilatérale)
Khi-deux de Pearson	18,161 <sup>a</sup>	9	,033
Rapport de vraisemblance	14,677	9	,100
Nombre d'observations valide	s 15		

P= 0,033 confirme la relation de dépendance entre la tarification appliquée aux EPs et leurs rentabilités (difficultés financières).

**Tableau 6 :** L'impact du mode de tarification sur l'autonomie financière

	Valeur	ddl	Signification asymptotique (bilatérale)
Khi-deux de Pearson	30,562 <sup>a</sup>	15	,010
Rapport de vraisemblance	27,010	15	,029
Nombre d'observations valide	s 15		

p=0.01 détermine la relation de dépendance entre la tarification et l'autonomie financière (la ratification au prix abordable affecte la rentabilité et augmente le besoin de transferts publics vers l'EP).

### 4.3. L'interprétation et discussion des résultats

Selon les résultats obtenus par l'analyse des données, il y a un fort impact direct de la confusion des rôles de l'État entre actionnaire et régulateur/tuteur sur les principaux piliers de la performance :

- L'efficacité dans l'entreprise publique jugée par la capacité de réalisation des objectifs fixés,
- L'efficacité à travers la réalisation du maximum d'objectifs avec le minimum de coûts.
- La productivité.
- La fluidité du contrôle fortement affecté par la bureaucratie qui émane de l'appartenance publique et de la dominance de la tutelle.
- La rentabilité, la croissance, la productivité et la maîtrise des coûts affaiblies par la vocation sociale de l'entreprise publique et le mode de tarification adopté.

- L'autonomie impactée par la confusion des rôles de l'État, la dominance de l'État régulateur et aussi la vocation sociale de l'entreprise publique.
- Le climat de travail et la satisfaction au travail

En effet, le problème majeur dans les entreprises publiques est celui de la confusion des rôles de l'État actionnaire qui nécessitent d'être instaurés et clarifiés.

Cette **confusion et dominance de l'État tuteur/ régulateur** tient son origine selon la Cour des Comptes de « La tutelle financière exercée par le ministère de l'économie et des finances sur les entreprises publiques qui revêt un caractère multiforme. Essentiellement, ce ministère incarne le rôle de l'État-actionnaire et exerce le contrôle financier de l'État sur ces organismes. » Ceci dit, ce ministère à plusieurs attributions qui n'ont pas toujours les mêmes objectifs ou enjeux.

Ainsi, la fonction de l'État-actionnaire pâtit de cette confusion et ne devient une préoccupation de l'État qu'au moment de la fixation des produits à remonter au Trésor ou en cas de difficulté ou de contrainte majeure que connaissent certaines (ou la majorité) des entreprises publiques. « Bien que la fonction de l'État-actionnaire, relevant du ministère de l'économie et des finances, soit théoriquement incarnée par la DEPP, elle demeure peu visible, voire non effective. Cette direction censée être la structure animant ce rôle, ne dispose pas encore des attributs de cette fonction en termes de mécanismes juridiques permettant de l'implémenter, en particulier au niveau des décisions affectant les mouvements de portefeuille et la gouvernance. Elle ne dispose pas d'états financiers consolidés aux normes internationales aptes à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats des entreprises publiques. »

Suite à ces dysfonctionnements et confusions, l'État n'est pas en mesure de connaître son actif, ni de contribuer ou d'apprécier le rendement, la rentabilité ou la performance socio- économique des entreprises publiques qui constituent son portefeuille public.

Dans ce cas, il est difficile pour lui d'avoir une incidence positive et sur l'efficacité, l'efficacité, la productivité... ou tout autre item qui fait référence à la performance socio- économique de ces organismes.

En effet l'actionnariat exige la visibilité de l'actionnaire entant que tel, avec une isolation des attributions actionnariales des autres attributions qui touchent à la tutelle, ce qui n'est pas le cas dans l'entreprise publique marocaine.

A titre d'exemple, la représentation la plus flagrante de cette confusion et dominance de l'État tuteur est **les transferts publics** de l'État vers les entreprises publiques. En effet et selon les chiffres du ministère des finances marocain divulgués par la CDC<sup>2</sup> dans ses rapports annuels, certaines entreprises publiques bénéficient de transferts budgétaires importants alors qu'elles peuvent dégager des ressources propres par la valorisation de leur activité.

Un autre problème qui est en rapport avec la confusion des rôles de l'État et la dominance de la tutelle sur l'actionnariat, plus précisément sur **le pilotage stratégique**, qui réside dans la coupure qui a lieu entre la stratégie publique, politique et gouvernementale, les stratégies sectorielles et les stratégies des entreprises publiques. Dans ce cas, les missions des entreprises publiques se chevauchent avec des pertes d'énergies et de ressources publiques. Ce qui mène à une efficacité incertaine et un manque de performance socio-économique.

La seconde partie des sous-dysfonctionnements qui ont rapport avec la confusion des rôles de l'État et la dominance de l'État tuteur émanent de **la vocation sociale et le mode de tarification des entreprises publiques** au Maroc.

Les contraintes externes liées à l'environnement général dans lequel évoluent les entreprises publiques, figure l'exigence de tarification des services d'intérêt général qui ont le plus d'attraits sociaux (cas de l'ONEE, l'ONCF, les ORMVAs et les Régies autonomes). Cette tarification -jugée comme contraignante- émane d'une part de la vocation sociale de l'entreprise publique et d'autre part de la dominance du rôle de l'État régulateur sur celui d'actionnaire.

Ceci est visible lors de l'élaboration et la mise en œuvre des contrats programmes qui sont sensés donner aux entreprises publiques de la visibilité par rapport aux stratégies sectorielles adoptées par les ministères de tutelle et de la lisibilité quant à leurs projets et objectifs, et constituent une base d'évaluation des entreprises contractantes.

Or, selon la Cour des comptes, force est de constater que la négociation de certains contrats-programmes dure plusieurs mois, voire plusieurs années sans certitude d'aboutir au final à un accord. Parfois, l'État ne respecte pas ses engagements en raison de contraintes budgétaires ou de considérations d'ordre social, notamment en ce qui concerne les relèvements tarifaires de certains services publics de base comme l'eau, l'électricité et le transport.

D'un autre côté, les entreprises publiques sont étroitement liées financièrement à l'État « régulateur ». Logiquement, et pour tout actionnaire, les transferts doivent être réciproques. Or, pour le cas des entreprises publiques, la comparaison des transferts réciproques entre l'État et les entreprises publiques fait ressortir une balance défavorable à l'État.

Il est vrai que l'effort d'investissement qu'entretiennent certaines entreprises publiques s'inscrivant dans la stratégie et politique publique, justifie ces transferts. Les secteurs qui en bénéficient sont « énergies, mines eau et environnement » ainsi que « équipement de transport », « agricultures et pêche maritime » et « habitat, urbanisme et développement territorial » qui sont des secteurs à forte vocation sociale et où l'État devient un tuteur/ régulateur avant d'être actionnaire mais la mauvaise gouvernance qui trouve source dans la confusion des rôles de l'État mène à des coûts invisibles très importants qui s'ajoutent au déficit financier due à la vocation sociale, mettant l'entreprise publique dans un profond gouffre financier.

Cependant, cette situation révèle la fragilité et le déséquilibre financier dans lequel se trouve les entreprises publiques marocaines. Ceci est du en partie à la dominance de l'État tuteur sur l'État actionnaire en privilégiant (comme c'était prouvé dans l'étude empirique) les objectifs sociaux et politiques sur ceux économiques et ainsi limitant la performance socio- économique de l'entreprise publique.

## **5. Conclusion**

A travers cette étude nous avons pu cerner l'un des problèmes majeurs qui règnent dans les entreprises publiques et qui est la confusion des rôles de l'État.

Actionnaire unique ou majoritaire, l'État doit définir une politique industrielle dont les entreprises publiques sont l'un des instruments de mise en œuvre ; gestionnaire des finances publiques, il doit opérer un contrôle sur l'utilisation des ressources publiques par les entreprises nationalisées. Certes, dans la pratique, il est difficile de distinguer à quel titre les pouvoirs publics interviennent, en tant qu'actionnaire ou en tant que tuteur » (Decoopman 1986). Ceci impacte considérablement l'entreprise publique et affecte sa performance socio-économique.

Pour l'exercice de son rôle d'actionnaire dans les entreprises publiques marocaines, l'État doit définir une stratégie actionnariale claire et active. Cela passe par un positionnement en tant qu'actionnaire plutôt que puissance publique et tuteur. Pour se faire, il va falloir définir et hiérarchiser les objectifs. Mais

aussi préciser les priorités et spécifier les arbitrages entre création de valeur économique et service public.

D'un autre côté, les résultats de l'analyse des données ont montré que cette confusion des rôles de l'État aggrave également les autres dysfonctionnements internes qui peuvent exister dans l'entreprise publique, à savoir, le niveau d'efficacité et fluidité du contrôle, les problèmes de gouvernance, les problèmes liés au statut de monopole. Ceci dit, la confusion des rôles de l'État entre actionnaire, stratège et tuteur est un vecteur qui aggrave les autres dysfonctionnements existant dans l'entreprise publique. Ce qui se répercute à des degrés importants sur la performance socio-économique de cette entité.

## Bibliographie

Ouvrages :

- Cartier- Bresson A. (2010), *L'État actionnaire* /LGDJ Lextenso éditions, bibliothèque de droit public
- Delion A. (1985), *L'État et les entreprises publiques*. Paris, Sirey

Articles :

- Beato P. et Mas Colell A, (1983), «Gestion au coût marginal et efficacité de la production agrégée: Un exemple ». *Annales de l'insée*, No. 51 (Jul. - Sep., 1983), pp. 39-46,
- Bernard A. (2004), « Repenser le calcul économique public ».
- Bureau D. (1997), « Le « gouvernement » des entreprises publiques ». *Revue française d'économie* ; Année 1997 Volume 12 Numéro 2 pp. 57-95
- De Donder P. (2005), « Les entreprises publiques en concurrence : les oligopoles Mixtes », *IDEI Working Paper*, n. 338, January 2005.
- Decoopman N. (S.D) (1986), « Entreprises privées, entreprises publiques ». *Université de Picardie Jules Verne. La société civile Paris*, PUF. pp 186- 205
- Delion A. (2007), «De l'État tuteur à l'État actionnaire», *Revue française d'administration publique* 4/2007 (n° 124) , p. 537-572 .
- Lorino P (1999), « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public ». *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, 1999. pp. 21-34.
- Ouchni. A & Markaoui. K (2021) «Le mode de contrôle de l'entreprise publique : un outil de performance ou un handicap à la réalisation des objectifs socio-économiques?», *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit* «Volume 5 : Numéro 4» pp : 226 – 253
- Pestieau et Gathon H.J. (1992), « Faut-il encore mesurer la performance des entreprises publiques ? » *Annals of Public and Cooperative Economics*, 4, 621-644.
- Pestieau P. Gathon H.J. (1996), «La performance des entreprises publiques. Une question de propriété ou de concurrence ? » *Revue économique*, volume 47, n°6, 1996. pp. 1225-1238.
- Ruffat J. (1983), « Finaliser la gestion de l'EP » *Politiques et management public*, vol. 1, n° 1, 1983. pp. 85-127.
- Salgado M. (2013), « La performance : une dimension fondamentale pour l'évaluation des entreprises et des organisations ».

Rapport :

- Rapport de la cour des comptes « Le secteur des établissements et entreprises publiques au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance » Juin 2016