

***Le conseil d'administration: quel rôle dans le contrôle
de l'entreprise publique algérienne ?***

BOUSSADIA Hichem

Docteur en management des organisations - Université de Tlemcen
boussadia14@gmail.com

BENATA Mohammed

Maître assistant - Université de Mascara
mebenata@gmail.com

Résumé: L'objet de cet article est de mesurer le pouvoir du conseil d'administration, de l'entreprise publique algérienne, dans le contrôle de son dirigeant. Après une analyse des différentes modalités théoriques du conseil d'administration, nous nous sommes concentrés sur celui de l'entreprise publique algérienne par l'intermédiaire d'une enquête (questionnaires et interviews) menée auprès d'un échantillon d'entreprises publiques économiques au niveau de la wilaya de Tlemcen. Une enquête confortée, d'une part, par une analyse de recueils de lois, ordonnances et règlements régissant ces entreprises par actions, et d'autre part, par une analyse des documents comptables et financiers et statuts desdites entreprises.

Mots Clés: Conseil d'administration – Entreprise publique algérienne – Contrôle - Dirigeant

Abstract: The purpose of this article is to measure the power of the board of directors of the Algerian public company in the control of its leader. After an analysis of different theoretical methods of the Board of directors, we focused on that of the Algerian public company through a survey (questionnaires and interviews) of a sample of public economic firms in the province of Tlemcen. A survey reinforced, first, by analyzing collections of laws, ordinances and regulations governing these joint-stock enterprises, and secondly, by an analysis of accounting and financial documents and statutes of the aforesaid companies.

Keywords: Board of directors - Public Algerian Company - Control - Manager

Introduction

L'économie algérienne, selon la banque mondiale, a réalisé en 2012 un taux de croissance de 3.3%, contre 2.6% en 2011, en grande partie grâce aux dépenses publiques qui représentent 50% du PIB qui a atteint 209 milliards de dollars, partagé entre 53% du secteur privé et 47% du secteur public. Ce dernier, tiré par l'entreprise publique économique (EPE), et avec sa large participation dans le PIB national, traduit une réelle volonté de l'état de se servir de ces EPE comme soutien à ses politiques économiques. En effet, le secteur public participe de 49.1% en matière de valeur ajoutée nationale et de 44.6% de l'excédent net d'exploitation.

Toutefois, l'entreprise publique reste considérée comme non performante. Les différentes opérations de privatisation de l'entreprise publique que l'État a entamées depuis quelques années, reflètent cet état préoccupant que les pouvoirs publics doivent prendre en charge.

Au-delà du poids que représentent les entreprises publiques dans l'économie nationale, la question de leur performance se pose en termes de coûts que la société supporte. On peut considérer que la défaillance de l'entreprise publique est supportée par le contribuable. Dans ce cas, se pose la nécessaire question du contrôle que doit mettre en place la société pour discipliner l'entreprise publique.

Concrètement, la société et donc le contribuable intervient dans ce contrôle direct par l'intermédiaire de sa présence au sein du conseil d'administration. Notre travail se propose de répondre à la problématique suivante: comment le conseil d'administration surveille-t-il leurs

dirigeants ? Sachant que ces entités publiques diffèrent des autres types d'organisations économiques, et surtout en Algérie.

Pour traiter ces questions, nous nous proposons de les analyser à travers une enquête par questionnaire-entretien d'un échantillon d'entreprises publiques dans la wilaya de Tlemcen. Cette enquête a été réalisée en 2013 et porte sur les données de la période 2008-2012.

L'objectif de ce papier est de dresser un état des lieux des réelles pratiques du conseil d'administration dans les entreprises publiques algériennes, et d'essayer d'apporter quelques éléments de réponse quant à la défaillance de ce levier managérial dans bon nombre de ces organisations.

1. Le conseil d'administration

La séparation entre la propriété et la direction dans l'entreprise a fait que le dirigeant est toujours sujet à des soupçons quant à son comportement opportuniste, même si que les détracteurs de cette vision défendent l'idée que les dirigeants peuvent être victime de ces préjugés (vision opportuniste, enracinement... etc.) d'opportunisme et qu'au contraire, ils peuvent être également d'un apport substantiel en matière de création de valeur et de performance de l'entreprise.

Pour les théoriciens de l' « agence », et dans le but d'inciter les dirigeants à s'aligner sur les objectifs des actionnaires et de rechercher exclusivement l'intérêt de ces derniers, le conseil d'administration est considéré comme l'outil par excellence dans ce genre de démarches de contrôle des dirigeants.

Cette réflexion est appuyée par Charreaux (1992): «*Que ce soit dans la théorie de l'agence ou dans la théorie des coûts de transaction, le conseil d'administration chargé de représenter les intérêts des actionnaires apparaît comme le mécanisme privilégié de contrôle des dirigeants*». Le conseil d'administration, dans une acceptation commune, doit organiser l'entreprise au plus haut niveau du management, en recrutant les dirigeants, contrôlant activement leur gestion, déterminant leur rémunération et assurant leur succession. Il est de sa responsabilité aussi, la veille au respect de l'application des normes comptables et de révision, ainsi qu'à la qualité des informations transmises aux actionnaires et au marché, notamment grâce à l'établissement des rapports de gestion.

Suivant l'analyse de la théorie d'agence, le rôle central attribué au conseil d'administration est de contrôler les dirigeants (Charreaux et Pitot-Belin, 1990). Cette analyse du rôle des conseils d'administration définit clairement ces derniers comme étant « *des dispositifs de contrôle qui aident à aligner les intérêts des actionnaires et ceux des dirigeants* » (Fama et Jensen, 1983). Il s'agit donc d'encadrer les prises de décisions du dirigeant et de contrôler leur processus de mise en œuvre. Ainsi, cet organe s'assure de la conformité des décisions et actions de l'entreprise avec les attentes de leurs actionnaires ou parties prenantes.

Selon le rapport Vienot I (1995), un des principaux travaux précurseurs en matière de gouvernance d'entreprise, la finalité du conseil d'administration doit tendre à l'intérêt social de l'entreprise plutôt qu'à la maximisation des valeurs des actions (Vienot I, 1995). Cette finalité est subdivisée par Charreaux (1997) en deux principaux rôles, à savoir : l'élaboration des stratégies de l'entreprise et la gestion disciplinaire des dirigeants.

On peut donc dire que les principales missions du conseil d'administration sont :

- La définition des stratégies suivies par l'entreprise et des directives nécessaires pour atteindre les buts fixés ;
- Le suivi de la mise en œuvre et des résultats des stratégies mises en place.

2. Le rôle théorique du conseil d'administration

L'organisation et le fonctionnement d'un conseil d'administration peuvent se décliner en plusieurs variantes suivant les pays et même à l'intérieur d'un même pays :

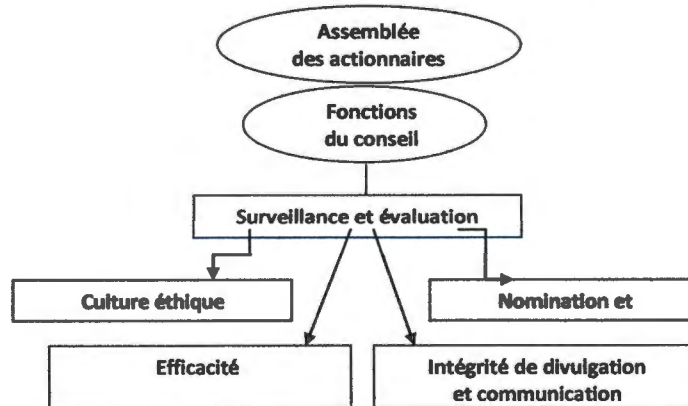
- Le conseil d'administration comporte un organe de surveillance et un organe de gestion où les deux fonctions sont séparées. Dans le premier organe on trouve des membres sans fonction de direction et dans le deuxième les dirigeants de l'entreprise.
- Le conseil d'administration est un organe unique où siègent en même temps des administrateurs dirigeants et d'autres administrateurs sans fonction de direction.

De ce fait, les missions du conseil d'administration se présentent sous les formes suivantes :

- Concilier sa mission de sauvegarde de la stabilité de l'entreprise avec celle de la recherche de plus de dividendes pour les actionnaires. Cet équilibre ne peut être réalisé et maintenu que dans l'optique d'une projection à long terme du développement des activités de l'entreprise par la mise en place d'une stratégie élaborée qui doit considérer les perspectives de sa croissance et de sa restructuration pour répondre aux besoins du marché; des sources de son financement ; de la pertinence de son endettement et de l'évolution de sa trésorerie. Et ce par le biais d'un suivi et d'un contrôle rigoureux de sa gestion et par l'instauration d'une meilleure transparence dans la prise des décisions. Ces actions concourent à gagner la confiance des actionnaires et des acteurs du marché.
- Surveiller la performance des dirigeants, à travers la réception régulière informations opérationnelles et financières justes, utiles et pertinentes et des rapports des auditeurs internes et externes en temps opportun.
- Veiller à assurer une transparence de l'entreprise par la publication d'informations pertinentes sur sa situation financière et patrimoniale.

Dans le souci d'assurer efficacement ses missions, le conseil d'administration devrait être composé de membres (administrateurs) en nombre et compétence suffisants, disponibles et indépendants et des dirigeants. Les membres du conseil d'administration doivent « être avant tout compétents, actifs, présents et impliqués » (AFEP-MEDEF, 2002).

Ainsi, le conseil d'administration, de la différence de ses modes d'organisation ou de sa composition, doit et devrait être une instance collégiale qui représente collectivement l'ensemble des actionnaires avec l'obligation d'agir dans l'intérêt social de l'entreprise. De ce fait, les fonctions du conseil d'administration se présentent sous la forme suivante :



Source : Naciri, 2011, p187.

En plus des missions stratégiques du conseil d'administration citées ci-dessus, d'autres fonctions d'ordre administratif lui sont attribuées, telles que la préparation et la convocation des assemblées générales des actionnaires.

Le conseil d'administration a une responsabilité multiple dans le sens où il doit contribuer aux décisions stratégiques des dirigeants, à la surveillance des performances et au contrôle de la gestion de l'entreprise en tant que garant de la transparence de ses activités. De même que sa responsabilité est engagée envers les actionnaires qui l'ont mandaté, à travers l'élection de ses membres, pour les assurer d'un rendement satisfaisant de leurs capitaux.

3. L'analyse du conseil d'administration

De l'importance de ces missions, il nous paraît très intéressant de reprendre la démarche de compréhension des rôles et fonctionnement du conseil d'administration, présentée par Charreaux et Pitol-Belin (1990), et reposant sur deux analyses : une externe au conseil d'administration et l'autre interne.

3.1 L'analyse externe

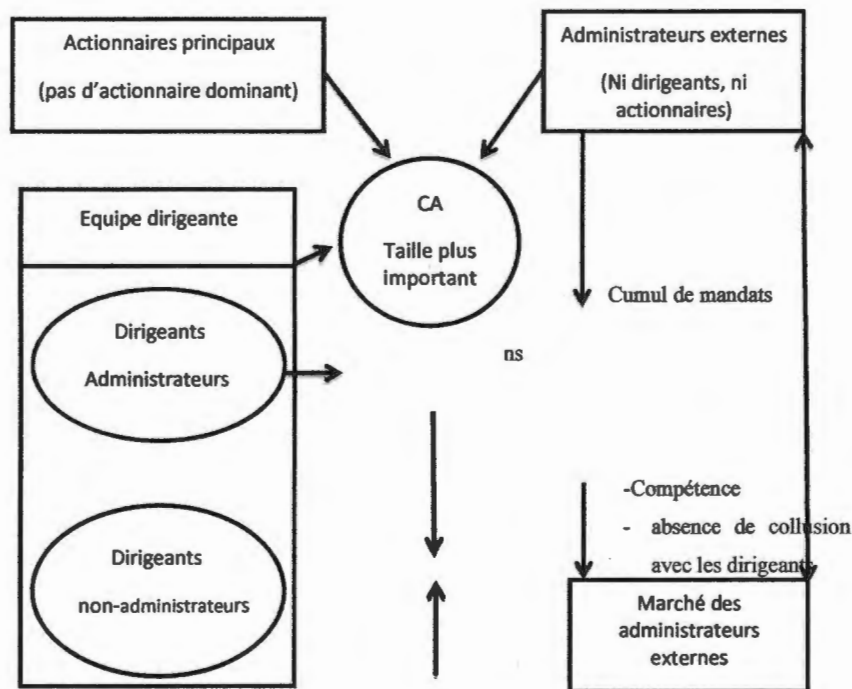
Ce courant d'analyse, visant la recherche de ressources externes susceptibles d'aider dans la gestion de l'entreprise, traite des interrelations entre cette dernière et son environnement.

3.2 L'analyse interne

La problématique principale de ce courant d'analyse réside dans l'occupation, par la même personne, des fonctions de gestionnaire et de contrôleur simultanément, où la séparation entre le management et le contrôle ne se fait pas au plus haut niveau du management de l'entreprise.

3.3 Analyse de la théorie d'agence

En plus des deux précédentes analyses, on peut rajouter celle de la théorie d'agence, considérée comme une des principales théories fondatrices du concept de la gouvernance d'entreprise. Rappelons que dans l'analyse de la théorie de l'agence il existe deux types de contrôle : interne et externe. Le contrôle interne se divise en contrôle par la hiérarchie, par la surveillance mutuelle et par le conseil d'administration. C'est ce dernier qui est considéré par les partisans de cette théorie comme étant le mécanisme disciplinaire par excellence dans le cadre de la gouvernance d'entreprise, et dont la composition prend la forme suivante.



Source : Charreaux et Pitol-belin, 1990, p49.

4. L'entreprise publique algérienne

Créée en janvier 1988, l'Entreprise Publique Economique (EPE) succède à son aînée l'Entreprise Socialiste, qui était administrée dans le cadre de la Gestion Socialiste des Entreprises. Les EPE sont regroupées par branche de métier et gérées par des organes de participation de l'Etat (Directoires), leurs capitaux sont détenus par la seule SGP (Société de Gestion des Participations) de rattachement et elles sont regroupées par activités : Travaux publics, Hydrauliques, Construction, Industrie, etc. Ces SGP sont au nombre de vingt-huit (28).

4.1 Les organes de gestion et de contrôle de l'EPE

Le code de commerce régit les différents organes qui président à la destinée d'une EPE-SPA, et qui sont : l'assemblée générale, le conseil d'administration, la direction (PCA, DG) et le commissaire aux comptes.

Le rôle de chaque organe, dans l'entreprise, est déterminé par les pouvoirs qui lui ont été octroyés dans le cadre de sa fonction. Mais, du fait, que la désignation des responsables de ces différents organes est du ressort du propriétaire unique, le problème de leur indépendance reste posé.

5. Présentation de l'échantillon de l'étude

Comme cité ci-dessus, notre analyse s'est faite à travers une enquête par questionnaire-entretien d'un échantillon de trois Entreprises Publique Économique (EPE) appartenant à :

- Deux secteurs différents dont les activités sont les travaux publics et les travaux hydrauliques, sous tutelle respective du Ministère des Travaux Public et du Ministère des Ressources en Eau.

- Et deux organes publics de gestion des capitaux marchands de l'Etat différents à savoir la Société de Gestion des Participations Travaux Publics « SGP-SINTRA » et la Société de Gestion des Participations Etudes et Réalisations des Grands Travaux Hydrauliques « SGP/ERGTHY-SPA ».

Ces deux secteurs, auxquels appartiennent ces trois EPE, représentent 11.7% de PIB national. Ce choix a été dicté par la nécessité d'étudier le conseil d'administration dans sa mission d'organiser les EPE au plus haut niveau du management. Il est à rappeler que les EPE étudiées activent dans une même zone géographique, à savoir l'ouest algérien, et plus précisément dans la wilaya de Tlemcen. Il s'agit de : SEROR, STARR (travaux publics) et SOGERHWIT (travaux hydrauliques).

Il est à noter que les interviews réalisées au niveau des SGP (directoires), nous ont permis d'avoir une idée globale sur l'ensemble des entreprises nationales des deux secteurs d'activité de notre échantillon d'étude, car elles contrôlent 71 EPE (51 pour SGP-SINTRA et 20 pour la SGP-ERGTHY).

6. Les résultats

En se basant sur la revue de littérature traitant du conseil d'administration à travers une multitude de théories, sur les documents des EPE étudiées et sur les questionnaires et interviews réalisés auprès des P-DG et quelques administrateurs des conseils d'administration de ces EPE, nous avons pu obtenir les résultats suivants.

6.1 Comparatif du conseil d'administration des trois EPE

	EPE1 (SEROR)	EPE2 (SOGERHWIT)	EPE3 (STARR)
Nomination des membres	AGO	AGO	AGO
Procédure de nomination	Désignation directe	Désignation directe	Désignation directe
Nombre d'administrateurs	5+2 délégués-salariés	6+2 délégués-salariés	5+2 délégués-salariés
Qualification des membres	Pas de critères définis	Pas de critères définis	Pas de critères définis
Secteur d'origine	Publique	Publique	Publique
Désignation du PCA	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Conseil d'administration
Durée du mandat	6	3	6
Ancienneté des membres dans l'EPE	3 à 14 ans	3 à 9 ans	1 à 18 ans
Ancienneté du PCA actuel	14 ans	3 ans	18 ans
Durée du mandat de l'ancien PCA	12 ans	15 ans	L'actuel PCA
Nombre de mandats différents	-	-	-
Nombre statutaire de réunions annuelles	6	6	6
Prérogatives et pouvoirs	Dans les statuts	Dans les statuts	Dans les statuts
Règlement intérieur	Inexistant	Inexistant	Disponible
Code déontologie	Inexistant	Inexistant	Inexistant
Rémunération	Jetons de présence et tantièmes	Jetons de présence et tantièmes	Jetons de présence et tantièmes

*AGO : Assemblée Générale Ordinaire *PCA : Président du Conseil d'Administration.

Source : établi par le chercheur

6.2 Ancienneté du conseil d'administration des trois EPE

Administrateur	Ancienneté Moyenne (AN)			Moyenne (AN)
	EPE1	EPE2	EPE3	
Président du Conseil	13	3	18	9
Autres membres	6	4	1	4

Source : établi par le chercheur

On constate que les Présidents du Conseil d'Administration, qui sont en même temps directeurs généraux, de leurs entreprises respectives ont une durée de présence assez longue dans l'entreprise, de 3 à 18 ans, soit une moyenne de 9 ans pour les 3 EPE. Alors que la moyenne de la durée de présence d'un membre du conseil est de 4 ans. Cette situation fait que le dirigeant échappe au contrôle des membres du conseil d'administration et explique en partie sa longévité dans l'entreprise.

6.3 Structure d'origine des membres du conseil d'administration

Entreprise	Structure de provenance			
	Ministère de tutelle	Autre Ministère	Banque	Autres
EPE 1	2	2	1	0
EPE 2	5	0	1	0
EPE 3	2	2	0	1
Total	9	4	2	1
(%)	56,25	25,00	12,50	6,25

Source : établi par le chercheur

On constate que plus de la moitié des membres du conseil d'administration (56,25%), sont désignés parmi les agents des entreprises ou administrations du secteur ministériel de tutelle.

6.4 Durée des mandats des administrateurs

Durant son existence, en tant qu'EPE, la SEROR a connu 18 administrateurs, dont la période de présence dans le conseil est exposée ci-dessous :

Période	Nombre	(%)
Moins de 1 an	1	5,56
de 1 à 2 ans	4	22,22
2 à 3 ans	2	11,11
3 à 6 ans	5	27,78
de 6 à 9ans	3	16,67
de 9 à 12 ans	1	5,56
plus de 12 ans	2	11,10
Total	18	10,00

Source : établi par le chercheur

De l'analyse de ces données, on constate que :

- Tous les administrateurs proviennent du secteur public : entreprises, banques ou administrations publiques. Plus de la moitié d'entre eux (56,25%) émerge dans les entreprises du ministère de tutelle.
- Aucune limite de mandats pour le dirigeant occupant le poste de Président Directeur Général(PDG) en cumulant les fonctions de Président du Conseil d'Administration (PCA) et de Directeur Général (DG). Ainsi les PDG en exercice ont une ancienneté respective de

18, 13 et 3 ans, alors que la longévité des mandats des administrateurs est de 6 ans pour 67 % d'entre eux; pour le cas de l'EPE la plus ancienne.

- La majorité des administrateurs sont remplacés avec le changement des statuts des organes de gestion des capitaux des entreprises pour le compte de l'Etat.
- Depuis le retour des entreprises dans le giron des ministères de tutelle, le responsable du portefeuille de cette tutelle interfère, dans les prérogatives de l'organe fiduciaire de gestion des capitaux marchands de l'Etat, en particulier dans la désignation des administrateurs.
- Il n'y a pas d'organe autonome de désignation des administrateurs ni de critères de sélection.
- Seule une EPE dispose d'un règlement intérieur qui précise les prérogatives du conseil d'administration. Pour les deux (2) autres, ces prérogatives sont disséminées dans leurs différents statuts.

Ces constats énumérés, ci-avant, ont une incidence sur l'indépendance des administrateurs et donc sur l'observation des règles de bonnes conduites vecteurs des pratiques de bonne gouvernance.

6.5 Le contrôle par le conseil d'administration

La désignation des administrateurs est faite unilatéralement par le propriétaire sur proposition, la plupart des cas, par les gestionnaires, sans critères transparents de sélection. Alors que cette opération, de désignation, devait être prise en charge par une instance indépendante des organes de gestion des capitaux des EPE sur la base d'un choix basé sur les compétences après « appel à candidats ». Par ailleurs l'on relève que certains administrateurs n'ont pas eu la formation adéquate dans les domaines techniques, financiers, de stratégie et d'appréciation des risques encourus par l'entreprise ou du contrôle.

On remarque que ces pratiques sont loin de ce que propose le Code Algérien de Gouvernance d'Entreprise (GOAL, 2008) qui prévoit pour le conseil d'administration, dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, les trois conditions suivantes :

- Les administrateurs doivent pouvoir s'investir véritablement dans l'accomplissement de leurs missions ;
- Ils doivent avoir accès à des informations exactes, pertinentes et disponibles en temps opportun ;
- Ils doivent jouir des compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités.

Ainsi vu que la séparation des pouvoirs entre les administrateurs et les dirigeants n'est pas de nature à être efficace de par le développement de l'esprit de corps et de la confiance mutuelle entre les administrateurs et les dirigeants qui sont désignés par le propriétaire parmi le corps de gestionnaires publiques : entreprises publiques, banques publiques ou administration publique, on assiste à une bienveillance dans le contrôle du dirigeant. Les administrateurs se contentent de cautionner les décisions du gestionnaire principal. Ou à la rigueur de s'appuyer sur les réserves et les observations du commissaire aux comptes, vu leur expérience insuffisante dans la gestion et le contrôle des sociétés par actions. Alors que Conformément aux articles 610,611 et 612 du code de commerce et à l'article 26 de l'ordonnance 95-25 du 25 septembre 1995 : la société par actions « est administrée par un conseil d'administration, dont les membres endossent la responsabilité civile et pénale ». Ainsi ils ne sont pas « administrateurs » au sens du droit commercial.

Par ailleurs, même les deux (2) administrateurs, de droit, délégués du personnel n'ont pas les qualifications ni la formation requises pour s'acquitter de leur devoir de contrôle.

On peut donc dire que le contrôle du conseil du dirigeant exercé par le conseil d'administration demeure faible, malgré la présence de 2 administrateurs de droit représentants des salariés, et ceci à cause de :

- La large dominance du conseil d'administration par les dirigeants, du fait de l'esprit de corps avec les administrateurs désignés parmi les gestionnaires du secteur public ;
- Les systèmes de rémunération des administrateurs restent peu incitatifs.

Alors que pour l'OCDE (2005), le conseil d'administration d'une entreprise publique « doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction ». De ce fait, nous pouvons dire que, concrètement, le rôle du conseil d'administration dans les entreprises publiques algériennes revêt plus une nature de conseil disciplinaire dans le cadre du contrôle des dirigeants, et ceci du fait :

- Du cumul systématique, par le président du conseil d'administration, de la fonction de directeur général et celle de président du conseil ;
- De l'influence du dirigeant dans la désignation des administrateurs au vu de sa longévité et de sa proximité avec l'entreprise et avec le directoire des organes de gestion des capitaux marchands de l'Etat. Ce qui tend à accentuer son enracinement ;
- De l'incertitude de l'indépendance, des responsables, des différents organes de la gestion de l'entreprise vu que leur nomination est du ressort du propriétaire unique.

Conclusion

Les carences observées au niveau des activités du conseil d'administration des entreprises publiques, au cours de notre enquête, nous permettent d'avancer que son analyse ne peut être dissociée d'un autre facteur qu'est l'environnement institutionnel. Car l'ingérence politique, l'opacité des stratégies économiques dictées par l'état et les sommes colossales mobilisées dans le cadre d'assainissement de ces entreprises sans réel feedback, pour ne citer que ces trois éléments, font que l'EPE se trouve éloignée de sa raison d'être qui est de créer de la richesse par l'observation des règles de rentabilité, d'efficacité et d'efficience.

Pour conclure, et sans prétendre détenir toutes les réponses à notre problématique, nous essayerons de proposer quelques idées censées consolider le rôle du conseil d'administration, outil indispensable à la bonne gestion de l'entreprise publique, et ceci par :

- L'indépendance du Conseil d'Administration, par la désignation de ses membres par un organe indépendant des directoires des sociétés de gestion des participations de l'Etat et des départements ministériels de tutelle, sur des critères basés sur la compétence et la disponibilité, sans interférence pour le dirigeant.
- L'efficacité et indépendance des contrôles internes et externes.
- La rémunération adéquate et motivante des administrateurs en fonction de la taille de l'entreprise, de son domaine d'intervention et des difficultés de sa gestion et de sa gouvernance.

Bibliographie

- A.F.E.P, A.G.R.E.F, M.E.D.E.F, (2002), « pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées ».
- A.F.E.P, C.N.P.F, (1995), « le conseil d'administration des sociétés cotées ».
- Articles 610,611 et 612 du code de commerce.
- Charreaux. G et Pitou-Belin. J.P, (1990), « Le conseil d'administration », Editions Vuibert.
- Charreaux. G, (1992), « Mode de contrôle des dirigeants et performance des firmes », Cahier du CREGO N° 9206.
- Charreaux. G, (1997), « Vers une théorie du gouvernement des entreprises », Le Gouvernement des Entreprises, Charreaux G. (éd.), coll. Recherche en Gestion, Economica, pp 421-469.
- Fama. E et Jensen. M. C, (1983), « Separation of ownership and control », Journal of Law and Economics, vol 26; pp 301-326.
- GOAL 08, (2009), « Code Algérien de gouvernance d'entreprise ».
- Naciri. A, (2011), « Traité de gouvernance d'entreprise », Ed presses de l'Université de Québec.
- OCDE, (2005), « Lignes directrices, de l'OCDE, sur la gouvernance d'entreprises publiques».
- Ordonnance N° 95.25 du 25 septembre 1995, relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat (Journal Officiel N°55 du 27 septembre 1995).