

Secteur des établissements et des entreprises publiques au Maroc

Le secteur des établissements et entreprises publics (EEP) joue un rôle majeur dans le développement économique et social de notre pays en raison de son poids dans l'économie nationale et de la place qu'il occupe dans le processus d'élaboration et d'exécution des politiques publiques.

Les EEP sont devenus un levier incontournable dans la dynamique de transformation économique et sociale du pays. Le décollage et le dynamisme de certains secteurs d'activité ne pouvaient se réaliser sans leurs actions. De même, certaines stratégies sectorielles n'auraient pas vu le jour sans leur intervention.

Grâce à l'amélioration de la gouvernance des EEP, la majorité des agrégats du secteur s'est inscrite dans un trend haussier, surtout durant la décennie 2000. En 2015, l'investissement réalisé a totalisé 76,5 MM DH. Et, à fin 2014, le chiffre d'affaires a atteint 198 MM DH, la valeur ajoutée s'est établie à 72,7 MM DH, la capacité d'autofinancement a été de 42,2 MM DH et le total du bilan a culminé à 1.001 MM DH¹.

Au niveau du marché des capitaux, les opérations de privatisation via l'introduction en bourse de certains EEP ont eu un impact déterminant sur le dynamisme de la bourse des valeurs de Casablanca. La place a gagné en confiance de la part des épargnants et des investisseurs et a incité beaucoup d'entreprises privées à ouvrir leur capital au grand public. En 2015, la capitalisation boursière de cette place a dépassé 460 MM DH contre 207 MM DH en 2004. Le pic a été enregistré en 2010 frôlant les 580 MM DH.

Toutefois, malgré ces performances, le secteur des EEP n'a pas évolué selon une vision stratégique cohérente et clairement définie sur le moyen et le long terme. Les principales mutations qu'il a connues ont été à la faveur de circonstances historiques particulières, à la qualité des décideurs ou à la nécessité d'apporter des réponses à des exigences ponctuelles.

Depuis le début de la décennie 2010, le secteur a commencé à manifester des signes d'essoufflement comme en témoignent le tassement des investissements réalisés, l'envolée de l'endettement et l'augmentation des transferts des ressources publiques de l'Etat vers les EEP.

Même si le secteur a fait l'objet de plusieurs réformes et a enregistré de réels succès, les problématiques liées à son dimensionnement, à son pilotage stratégique, à ses relations avec l'Etat et à sa gouvernance demeurent d'actualité.

Le rôle de l'Etat-actionnaire n'est pas suffisamment visible. Censé incarner ce rôle, le ministère de l'économie et des finances ne s'est pas encore doté d'une structure de veille et de pilotage visant à accompagner les EEP dans la mise en œuvre de leurs stratégies, à améliorer leurs performances et à les hisser à un niveau d'organisation et de contrôle interne leur permettant de migrer vers un management axé sur les résultats et la performance.

Quant au rôle de l'Etat-stratège, il reste insuffisamment défini. Le pilotage stratégique par les ministères à compétence sectorielle n'est pas juridiquement encadré. Les pratiques continuent à varier d'un Département à l'autre, en fonction de la culture du Ministère, du savoir-faire des responsables en place et de l'intérêt qu'ils portent à tel ou tel EEP.

¹ Ministère de l'économie et des finances – Rapports sur les EEP accompagnant les projets de lois de finances

I. Observations de la Cour des comptes

A. Traits saillants du secteur

Le secteur des EEP se caractérise par une grande diversité des organismes qui le composent. Cette diversité se manifeste à différents niveaux :

- statut juridique² ;
- niveau de la participation publique au capital³ ;
- secteurs d'activité ;
- domaines de service public ou activités purement marchandes ;
- degré de dépendance du budget de l'Etat ;
- taille des organismes ;
- intervention en milieu concurrentiel ou en situation de monopole ;
- système de gestion et style de management, etc.

Les caractéristiques majeures du secteur des EEP peuvent se résumer dans les paragraphes suivants.

1. Poids économique important

Selon le rapport sur les EEP annexé au projet de loi de finances 2016, le portefeuille public des EEP se compose de 212 établissements publics, 44 entreprises publiques à participation directe du Trésor et 442 filiales et participations publiques⁴.

Le poids du secteur des EEP peut être appréhendé à travers les indicateurs suivants (année 2014⁵) :

- investissement : 71,6 MM DH, soit 24,6% de la FBCF ;
- valeur ajoutée : 72,7 MM DH, soit 7,9% du PIB ;
- chiffre d'affaires : 198 MM DH ;
- capacité d'autofinancement : 42,2 MM DH ;
- effectif du personnel : 129.545 ;
- charges de personnel : 30,9 MM DH ;
- total du bilan : 1.001 MM DH.

2. Secteur, objet de réformes successives

Le secteur des EEP a connu des réformes ayant permis d'améliorer les outils de gouvernance et d'augmenter leur niveau de performance. Ces réformes ont concerné en particulier, deux volets importantes ; la gouvernance et la contractualisation avec l'Etat.

Concernant la gouvernance, le souci de développement des outils de gouvernance est resté omniprésent dans les réformes adoptées par l'Etat dans le secteur des EEP. Le progrès significatif enregistré dans ce domaine se présente comme suit :

- Le renforcement du rôle des conseils d'administration ;

² Etablissement «s publics relevant de l'Etat ou de Collectivités territoriales, sociétés à participation directe ou indirecte du Trésor, sociétés de développement local

³Totale, majoritaire ou minoritaire

⁴ Dont 236 participations publiques directes et indirectes supérieures ou égales à 50% et 206 participations publiques directes et indirectes inférieures à 50%

⁵ Les données à fin 2015 ne sont pas encore consolidées au niveau du ministère de l'économie et des finances - DEPP

- La préparation d'un rapport annuel sur le fonctionnement de ces structures à adresser au Chef du Gouvernement ;
- la conversion de certains établissements publics qui opèrent dans des secteurs commerciaux en sociétés anonymes ;
- la généralisation de la certification des comptes annuels des établissements publics, y compris les établissements à caractère administratif.

En dépit de ces réalisations, certains aspects du fonctionnement des organes délibérants des entreprises et des établissements publics exigent encore le déploiement d'efforts continus pour leur mise à niveau. Il s'agit en particulier, de la pléthore des membres des organes délibérants de certains établissements publics, sachant que plus de 60% d'établissements et d'entreprises publics comprend au sein de leurs organes de délibération de plus de 18 membres. Ce nombre peut atteindre, dans certains cas, jusqu'à 50 membres. Il convient de signaler que les conditions de nomination des représentants de l'Etat auprès des organes délibérants des établissements publics n'ont pas encore été fixées.

Concernant la contractualisation avec l'État, les contrats-programmes conclus par l'Etat avec les établissements publics prévoient, principalement, la rationalisation des transferts budgétaires vers ces organismes à travers la suppression des subventions d'exploitation aux établissements publics à caractère commercial et de se focaliser sur les missions dévolues à ces organismes et leurs programmes d'investissement. Ces contrats visent aussi à développer leur capacité d'autofinancement et de renforcer le principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

Dans certains cas, les contrats-programmes comprennent des politiques visant à accroître la part des profits des actions et ce pour assurer une compensation optimale entre les besoins propres d'autofinancement et les revenus de l'état en tant qu'actionnaire.

Le Ministère de l'Economie et des Finances a adopté au cours de ces dernières années une nouvelle génération de contrats-programmes, afin de renforcer et d'harmoniser les plans d'action des établissements et des entreprises publics les orientations des pouvoirs publics, et de déterminer les niveaux de performance à atteindre et les conditions de durabilité et de continuité du modèle économique des institutions concernées, ainsi que la définition des procédures d'amélioration de gouvernance. Il est prévu que cette nouvelle génération de contrats contribue à la restructuration des établissements bénéficiaires et l'amélioration de leur niveau de performance.

3. Premier investisseur public et instrument privilégié pour l'exécution des politiques publiques

Les EEP jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans plusieurs secteurs d'activité économique, leurs plans de développement ont été érigés en stratégies sectorielles. Cette situation résulte essentiellement de l'importance des moyens dont disposent les grands EEP, du savoir-faire qu'ils ont développé et de leur ouverture sur l'international.

Depuis 2000, les EEP sont présents dans la majorité des secteurs d'activité économique et sont devenus initiateurs de plusieurs projets structurants. Les stratégies sectorielles engagées par l'Etat et fortement prises en charge par les EEP couvrent pratiquement tous les secteurs clés de l'économie : énergie, infrastructure, agriculture, pêche maritime, tourisme, industrie, promotion des exportations, logistique, formation professionnelle ...

Cet ancrage croissant des EEP a eu pour conséquence l'instauration d'une dynamique qui a consolidé leur part dans la création des richesses. Les EEP sont devenus le premier investisseur public loin devant l'Etat et les Collectivités territoriales.

Les investissements réalisés par les EEP ont permis de doter le pays d'infrastructures de qualité, ce qui a constitué un moteur important de croissance économique et un facteur déterminant dans le décollage d'un grand nombre de branches d'activité.

Les secteurs qui ont le plus bénéficié de l'effort d'investissement des EEP sont :

- énergie, mines, eau et environnement : 32,9 % ;
- infrastructure et transport : 25,2% ;
- habitat et développement territorial : 17,2% ;
- secteur financier : 11,3%.

Sur la période de 2008 à 2015, l'investissement réalisé par les EEP a représenté en moyenne 55% du total de l'investissement public⁶.

L'effort d'investissement est engagé principalement par le Groupe OCP, le Groupe CDG, ONEE, le Groupe Al Omrane, ONCF, ADM, ONDA, ORMVAs et les Régies de distribution.

Toutefois, on remarque que le taux moyen d'exécution des budgets d'investissement s'est inscrit depuis 2008 dans une tendance baissière. Durant la période 2010 à 2015, il oscille autour de 62%, ce qui militerait en faveur de l'amélioration de la planification et la conduite des projets.

4. Outil privilégié de développement régional et d'aménagement du territoire

Les EEP, opérant aux niveaux régional et local, sont au nombre de 172. L'action de ces EEP est souvent déterminante dans leur périmètre d'action contribuant à la fourniture des services de base de proximité, au développement harmonieux d'espaces locaux ou au portage de projets régionaux d'envergure.

Les EEP contribuent ainsi à l'émergence de véritables pôles de développement régional et à l'équipement des zones industrielles.

La nouvelle architecture territoriale, ayant placé la région au centre de l'édifice institutionnel du pays, devrait consolider la place des EEP agissant au niveau territorial.

5. Secteur encore dépendant du budget de l'Etat

Les relations financières entre l'Etat et les EEP se matérialisent par des transferts réciproques. L'Etat verse aux EEP des subventions d'équipement et/ou de fonctionnement, des dotations pour des prises de participation ou des opérations de restructuration ponctuelle nécessitant une recapitalisation. Les ressources d'origine publique transférées aux EEP revêtent plusieurs formes :

- transferts directs du budget général de l'Etat ;
- transferts des comptes spéciaux du Trésor ;
- recettes fiscales ou parafiscales collectées par l'Etat ou par d'autres organismes publics et reversées à certains EEP.

Quant aux transferts des EEP vers l'Etat, ils comprennent les produits provenant des organismes financiers, les produits de monopole, les parts de bénéfices et contributions des établissements publics, les dividendes provenant des sociétés à participation publique, les redevances pour occupation du domaine public et d'autres produits.

Durant la période 2010-2014, la comparaison des transferts réciproques entre l'Etat et les EEP, fait ressortir une balance structurellement défavorable à l'Etat d'une moyenne annuelle de 21,2 MM DH.

⁶Investissement public : budget général, EEP, comptes spéciaux du trésor, collectivités locales et SEGMA

Entre 2010 et 2014, le total des transferts de ressources publiques vers les EEP a totalisé 159,8 MMDH dont 104,5 MM DH du budget général de l'Etat (65,3%), 34,5 MM DH des comptes spéciaux du Trésor (21,6%) et 20,6 MM DH sous forme de taxes fiscales et/ou parafiscales ou de prélèvements obligatoires (12,8%).

Concernant les transferts des EEP vers le Trésor, ils proviennent d'un nombre réduit d'organismes. Les dividendes et parts de bénéfices remontés proviennent pour l'essentiel du Groupe OCP, Groupe CDG et IAM. Les transferts opérés par les organismes non marchands sont versés, pour la quasi-totalité, par l'ANCFCC dont les produits collectés revêtent un caractère parafiscal.

Sur la période 2008 à 2015, les dividendes et part de bénéfices remontés au Trésor par le groupe OCP, le groupe CDG et IAM, ont contribué en moyenne à hauteur de 48,9% du total des transferts du secteur des EEP vers le budget général de l'Etat. De même, par rapport au total dividendes et part de bénéfices, ils ont représenté 84,8%.

Le faible niveau de rentabilité financière du portefeuille public s'explique par les facteurs suivants :

- les business-model, les politiques tarifaires et les montages institutionnels de certains EEP investisseurs conduisent à des résultats structurellement faibles, voire négatifs ;
- plusieurs EEP sont en phase de restructuration (ONEE, RAM) ou en période d'investissements massifs (ADM, ONCF, ONDA, ANP) ;
- la CDG, bien qu'elle soit un établissement public de grande taille, détient plusieurs filiales et participations structurellement déficitaires dont certaines portent des projets entrant dans le cadre de la mise en œuvre de politiques sectorielles initiées par l'Etat ;
- le reste des sociétés anonymes à participation directe et majoritaire du Trésor dégage des niveaux de bénéfices souvent insignifiants ;
- les participations minoritaires ne remontent quasiment pas de dividendes, à l'exception de IAM dans laquelle le Trésor détient encore 30% du capital.

6. Secteur nécessitant une surveillance active

➤ Quelques organismes réalisent l'essentiel des performances du secteur

Les grandes entreprises contribuent avec une part importante aux indicateurs de performance du secteur des EEP. On trouve en tête de liste le groupe OCP, l'ONEE, la RAM, le Groupe CDG, l'ONCF et l'ADM.

Ces EEP ont contribué, en moyenne, à hauteur de 62,9% de l'investissement⁷, de 57,8% du chiffre d'affaires et de 66,6% de la valeur ajoutée. Celles-ci contribuent aussi à hauteur de 87% aux dividendes et part de bénéfices. Le Groupe CDG occupe le premier rang au niveau du total de ces indicateurs.

Le groupe OCP reste le principal contributeur dans tous les agrégats. Il a réalisé 17% de l'effort d'investissement, 27% du chiffre d'affaires et 32,3% de la valeur ajoutée.

L'ONEE est également un établissement stratégique. Il a contribué à hauteur de 11,5% de l'investissement réalisé, 14,3% du chiffre d'affaires et 10,6% de la valeur ajoutée.

Concernant la contribution aux dividendes et parts de bénéfices remontés au Trésor, le groupe OCP y a contribué à hauteur de 42%, suivi de IAM de 35,2%.

Quant aux établissements publics non marchands, de par la nature de leurs missions, la majorité d'entre eux ne génère pas de ressources propres, faute de rémunération de leurs prestations. Ils

⁷ Les données relatives de l'investissement réalisé sont consolidées à fin 2015

restent, pour la plupart, structurellement subventionnés par l'Etat. En 2015, les subventions de fonctionnement destinées à cette catégorie d'organismes ont atteint 12,3 M DH, soit 47,8% du total des transferts accordés par le budget général de l'Etat aux EEP.

La création d'EEP pose le problème de l'opportunité de créer des entités dépourvues de ressources propres. Par conséquent, il y a lieu de noter la nécessité de se doter d'un cadre formalisé, normalisant les conditions et les modalités de création d'EP, notamment en matière d'évaluation préalable de l'opportunité et de la viabilité du modèle économique et financier sous-tendant cette création.

Il faut souligner toutefois que, bien que la valeur ajoutée de certains établissements publics ne soit pas significative, ils jouent un rôle important dans le développement et la régulation de certains secteurs d'activité avec des retombées économiques importantes. Il s'agit notamment des Agences de bassins hydrauliques, des Agences urbaines, de l'ANRT, des Centres hospitaliers, etc.

➤ **Endettement en progression constante**

Depuis le début de la décennie 2010, les EEP enregistrent une augmentation constante leurs dettes de financement. A fin 2015, l'encours des dettes de financement des EEP a atteint 245,8 MM DH, représentant environ 25% du PIB.

Par rapport à 2004, l'endettement du secteur a enregistré une augmentation de 321,1%. Ce qui pourrait constituer une source de fragilité pour le secteur.

L'augmentation continue de la part de la dette en devises, depuis 2011, est porteuse de risques pour les finances publiques, car toute défaillance des organismes débiteurs dans le règlement de leurs dettes garanties, entrainera leur prise en charge par le budget général de l'Etat.

Concernant la structure des dettes de financement des EEP, il importe de souligner que la part de la dette extérieure n'a cessé d'augmenter depuis 2008. A fin 2015, elle totalise 160 MM DH, soit 65% du total endettement du secteur. Sur ce stock, 105 MM DH sont garantis par l'Etat.

Toutefois, il est à signaler que malgré l'importance de l'encours de la dette des EEP et de son poids par rapport au PIB (25%) et en sus de sa contribution sans le budget de l'Etat, l'OCP reste parmi les établissements qui ont été à l'origine de l'augmentation de l'endettement du secteur des EEP et ce pour accompagner sa stratégie de développement et financer ses programmes d'investissement.

Il importe de rappeler également que l'augmentation de l'endettement des EEP a permis d'accompagner le financement des programmes structurants, tels que :

- le renforcement des capacités de production de l'eau et le développement de l'offre électrique afin d'accompagner le développement des besoins du pays ;
- la mise en œuvre d'une politique volontariste de développement des énergies renouvelables ;
- l'augmentation des capacités de production et de valorisation des phosphates en vue de répondre à la demande du marché, la préservation de la compétitivité des coûts via un important programme industriel et une stratégie commerciale permettant le développement de nouveaux produits et de variétés d'engrais en nouant des partenariats stratégiques ;
- la réalisation d'infrastructures de transport moderne dans les domaines autoroutier, ferroviaire, portuaire et aéroportuaire ;
- le développement de la connectivité maritime du Maroc grâce notamment à la mise en exploitation du port Tanger Med.

➤ **EEP gros investisseurs, enregistrant un crédit de TVA structurel**

A fin 2015, le montant total du crédit de TVA des EEP dépasse les 25,2 M DH. Ce qui représente 47,8% des recettes de TVA revenant au budget général de l'Etat pendant cet exercice.

En plus du risque d'enrayer le modèle de l'EEP investisseur, cette situation plombe la performance des EEP concernés en raison des difficultés de trésorerie et des charges financières supplémentaires qu'elle engendre.

Afin d'apporter une solution à la problématique du crédit de TVA chez les entreprises investisseurs, l'Etat a entrepris des mesures pour mettre fin à l'accumulation des stocks de crédit TVA.

En effet, la loi des finances de 2014 a prévu le remboursement du crédit cumulé jusqu'au 31 décembre 2013. Mais, cette mesure ne s'applique qu'aux contribuables dont le montant du crédit ne dépasse pas 500 M DH. Or, la plupart des entreprises publiques ne sont pas éligibles au bénéfice de cette mesure, en raison d'un crédit de TVA bien supérieur à ce seuil.

Par la suite, la loi des finances de 2016 a mis en place un dispositif de remboursement de la TVA sur les biens d'équipement mais en a expressément exclu les EEP. Elle a, toutefois, prévu des mesures d'exonération des opérations d'acquisition d'aéronefs et de matériel de transport ferroviaire à l'importation qui bénéficieront notamment à la RAM et à l'ONCF.

D'autres actions ont été engagées dans le sens de l'apurement du crédit de TVA dont on cite le relèvement du taux de la TVA à 20% au péage des autoroutes (LF 2015) et au transport ferroviaire (LF 2016). En outre, la généralisation du remboursement de la TVA grevant les biens en procédant dans un premier temps au remboursement de la TVA sur les biens d'investissement acquis à compter du 1er janvier 2016 contribuera à atténuer le crédit de TVA.

De même, le ministère de l'économie et des finances a signé des protocoles d'accord avec l'ONEE et l'ONCF en vertu desquels l'Etat (DGI) reconnaît le crédit de TVA cumulé à fin 2013 comme dette envers ces deux organismes. Ces établissements publics peuvent contracter des emprunts sur le marché financier, correspondant au crédit de TVA reconnu par l'Etat, à hauteur de 1,94 MM DH pour l'ONEE et de 1,78 MM DH pour l'ONCF pour l'apurement de la situation de leurs dettes fournisseurs et l'amélioration des délais de paiement. Le remboursement en principal et intérêts de ces emprunts sera pris en charge par l'Etat.

Certes, ces mesures auront un impact positif sur la trésorerie des EEP concernées mais elles restent insuffisantes. Les autres EEP investisseurs (OCP et ADM notamment), devront continuer à se heurter à la règle du butoir et afficher dans leurs comptes, pendant plusieurs années, des créances dont la recouvrabilité à court terme est incertaine, donnant lieu à des réserves récurrentes des commissaires aux comptes et auditeurs externes sur la sincérité de leurs comptes. Ajouter à cela que le rejet de remboursement par les services des impôts peut parfois atteindre des sommes importantes (RAM : 457 M DH).

Du fait de l'importance des investissements effectués par les entreprises publiques, il s'en est suivi une accumulation importante de ce crédit.

A ce crédit de TVA qui représente une dette de l'Etat vis-à-vis des EEP, il faudrait ajouter les subventions accordées par l'Etat aux AREF et non encore versées, dont le total consolidé à fin 2015, a atteint 8,9 MM DH.

Les EEP qui ont accumulé un crédit de TVA important recourent aux emprunts bancaires pour financer leurs besoins de trésorerie. Ce qui leur coûte des charges financières importantes. En 2015, les charges financières liées au crédit de TVA ont été estimées 1 MM DH.

➤ **Risques spécifiques à certains EEP stratégiques**

Certains EEP présentent des risques qui leur sont spécifiques eu égard à leur activité ou à des circonstances particulières. Il s'agit notamment de l'ONEE, l'ONCF, ADM, RAM, et HAO.

Concernant l'ONEE, celui-ci connaît depuis plusieurs années une situation financière déséquilibrée devenue structurelle. A fin 2015, il a enregistré un résultat net déficitaire de 2.344 M DH et ses dettes de financement se sont établies à 56.825 M DH auxquels il faudrait ajouter 20 MM DH au titre des engagements de sa caisse interne de retraite. Ses charges financières ont atteint 2.775 M DH et sa trésorerie a été négative de 4.895 M DH.

L'ONEE a fait l'objet d'un contrat-programme conclu avec l'Etat en mai 2014 et qui prévoit le redressement progressif de la situation financière de cet Office pour lui permettre la réalisation de son programme d'investissement. Ce contrat-programme a aussi prévu d'autres mesures d'accompagnement dont la révision de la tarification, la suppression de la subvention du fioul, la maîtrise des charges et l'amélioration mécanismes de gouvernance.

Malgré les efforts consentis par le management de l'organisme dans le cadre du contrat-programme qui lie ONEE à l'Etat, sa situation financière demeure fragile.

Concernant l'ONCF, il connaît une situation financière fragile et ce eu égard de :

- son fort endettement
- l'enregistrement d'un résultat net déficitaire structurellement.
- sa trésorerie négative peut atteindre des montants élevés ce qui impact les conditions d'acquisition adoptées par l'office concernant le niveau des prix et des délais de règlement.

B. Ancrage stratégique

1. Cadre juridique et institutionnel

La tutelle de l'Etat sur les EEP puise ses fondements juridiques dans la Constitution, la loi organique n°13.065 sur le fonctionnement du Gouvernement, la loi organique n°13.13 relatives à la loi de finances, les textes de création des EEP et les décrets portant attributions et organisation des différents ministères.

L'article 89 de la Constitution dispose que "Le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Sous l'autorité du Chef du Gouvernement, le gouvernement met en œuvre son programme gouvernemental, assure l'exécution des lois, dispose de l'administration et supervise les établissements et entreprises publics et en assure la tutelle".

L'article 6 de la loi organique n°13-065 sur le fonctionnement du Gouvernement précise que la présidence des conseils d'administration de établissements publics est assurée par le Chef du gouvernement ou l'autorité déléguée par lui à cet effet, et ce sauf spécification contraire explicite.

Les textes de création des établissements publics, rappellent de manière explicite la tutelle exercée par l'Etat sur ces organismes. Ils prévoient leur rattachement à leur ministère de tutelle.

Les décrets portant attributions et organisation des différents ministères, confèrent à ces derniers les prérogatives d'élaboration et de mise en œuvre des politiques gouvernementales dans les domaines qui relèvent de leurs champs de compétences.

Eu égard à cet ancrage juridique et institutionnel, la tutelle de l'Etat consiste à veiller à ce que les EEP accomplissent leurs missions statutaires conformément aux textes les régissant, en harmonie avec les politiques sectorielles définies par l'Etat.

De ce fait, la conception des politiques publiques est alors du ressort du Gouvernement. Chaque département ministériel est appelé à élaborer des stratégies de développement et de promotion des secteurs relevant de son domaine de compétences. Pour la mise en œuvre, le Gouvernement intervient par le biais de l'Administration et par les entreprises publiques sous sa tutelle.

La supervision des EEP par l'Etat puise son fondement dans les textes de création des organismes ayant le statut d'établissement public qui prévoient expressément leur rattachement à un Ministère

de tutelle. Ce rattachement n'est pas d'ordre hiérarchique car ces organismes bénéficient, de par la loi, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il a plutôt trait aux aspects relatifs à leurs stratégies d'intervention et à leur cohérence avec les politiques publiques décidées par le Gouvernement.

En revanche, il importe de souligner que dans la pratique, l'autonomie de certains EEP, tels que les AREF et les Universités, est relativement amputée dans la mesure où ils ne bénéficient pas de tous les attributs requis tels que les ressources humaines qui continuent à élargir au budget des ministères de tutelles.

2. Création des établissements et des entreprises publiques

Les décisions de création d'EEP sont généralement prises, au cas par cas, en l'absence d'une approche intégrée découlant d'une vision globale et cohérente sur le secteur public dans son ensemble.

Souvent, la création d'EEP ne fait pas l'objet au préalable d'une réflexion approfondie et d'études de faisabilité quant à son impact sur la structure organisationnelle de l'Etat et du secteur public dans son ensemble.

Cette situation est à l'origine de beaucoup de doublons et de chevauchements de compétences entre l'Etat et les EEP, avec comme conséquence une mauvaise allocation des ressources publiques. Parfois, des missions identiques sont accomplies à la fois par des ministères et des EEP. De même, des EEP opèrent dans le même secteur d'activité, voire sur le même territoire.

Au regard des services qu'ils rendent aux usagers, en comparaison avec ceux fournis auparavant par l'Administration, plusieurs EEP nouvellement créés n'ont pas forcément été porteurs de valeur ajoutée, ni de performance ou de progrès. Ces EEP ont eu tendance à adopter les comportements des Administrations classiques tant au niveau de leur fonctionnement interne qu'au niveau de la qualité de leurs services.

Dans certains cas, la création d'EEP est décidée sans que le ministère de tutelle concerné se soit défait des compétences attribuées aux entités nouvellement créées, se traduisant, sur le plan des finances publiques, par une aggravation des charges budgétaires. Durant la période 2008-2015, il a été procédé à la création de 25 nouveaux établissements publics.

Quant aux filiales et aux participations financières, les décrets autorisant les décisions les concernant ne font pas systématiquement l'objet d'examen préalable au sein des organes de gouvernance des EEP concernés, bien qu'il s'agisse de décisions stratégiques pouvant avoir des conséquences sur les groupes publics concernés.

Les plans d'affaires et les projections justifiant l'opportunité de création des filiales et des prises de participations financières et démontrant leur viabilité économique et financière ne sont pas toujours suffisamment développés et documentés. La situation de certaines sociétés créées par de grands groupes publics démontre, a posteriori, que les choix n'étaient pas pertinents et fondés du fait du manque de solidité des études préalables à la prise de décision ou que celles-ci ne disposent pas de conditions scientifiques et professionnelles. A ce propos, il y a lieu de signaler que durant la période 2008-2015, 184 autorisations par décret ont été accordées au EEP concernés pour la création de filiales ou la prise de participations financières.

Le ministère de l'économie et des finances, en tant qu'autorité proposant les décrets susmentionnés à l'approbation du Chef du Gouvernement et représentant l'Etat-actionnaire, devrait assurer un suivi rapproché des filiales et vérifier la concordance des réalisations par rapport aux plans d'affaires ayant appuyé la décision de création.

Par ailleurs, et concernant les missions dévolues aux EEP, l'examen de cet aspect a fait ressortir les constats suivants :

- non actualisation des textes juridiques régissant certains EEP ;

- non révision des missions de certains établissements publics, devenues entreprises publiques dépassées ;
- implication de plusieurs EEP dans les mêmes domaines d'activités ;
- démembrement de certains établissements publics en filiales dont les champs d'action ne concordent pas forcément avec les missions de l'établissement mère ;
- intervention de certains établissements publics dans des domaines d'activité pouvant être exercés par le secteur privé.

Dans ce registre, il a été relevé que de nombreuses continuent d'exercer dans des secteurs qui relèvent du domaine d'action des entreprises privées et dans certains cas dans des domaines d'activité dévolus aux petites et moyennes entreprises.

3. Suivi insuffisant et non uniforme des ministères de tutelle

L'élaboration des stratégies sectorielles relève des prérogatives des départements ministériels, chacun dans ses domaines de compétences. Pour la mise en œuvre de ces stratégies, le Gouvernement intervient par le biais de l'Administration et des EEP sous sa tutelle.

➤ Pilotage stratégique insuffisamment encadré

Le rôle de tutelle de l'Etat consiste à veiller à ce que les EEP accomplissent leurs missions statutaires en harmonie avec les politiques sectorielles définies par l'Etat. Or, quand bien même la tutelle stratégique serait explicite dans certains textes juridiques, force est de constater que dans la pratique elle n'est pas suffisamment cernée et ses mécanismes ne sont pas définis avec précision.

Pour le contrôle de l'action des EEP et leur ancrage stratégique dans les politiques publiques, aucun texte juridique n'en précise les modalités. De même, le code des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques, publié par le ministère des affaires générales et de la gouvernance en mars 2012, n'évoque cet aspect qu'à travers l'angle de la contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP.

Or, au regard des principes de l'OCDE et du benchmark international, différents instruments de pilotage devraient être utilisés : rencontres stratégiques annuelles des secteurs, contrats de performance liant les dirigeants d'EEP et les ministères de tutelle technique, lettres de mission données aux dirigeants au moment de leur nomination, fixation de la rémunération en fonction des performances réalisées et des résultats obtenus.

Dans la pratique, les ministères sectoriels ne sont pas parvenus, pour la plupart d'entre eux, à asseoir les bases d'un "dialogue stratégique" avec les EEP qui relèvent de leur tutelle. Dans plusieurs cas, l'élaboration des stratégies sectorielles se fait au niveau des grands groupes publics. La réunion des organes délibérants devient la seule occasion, pour les représentants de l'Etat, d'en prendre connaissance et d'en débattre.

Les liens relativement distants entre les ministères et les EEP laissent ces derniers livrés à eux-mêmes, les amenant parfois à faire des arbitrages relevant en principe des compétences de l'Etat. Dans ces circonstances, la tutelle technique paraît fonctionner plutôt en réaction qu'en anticipation. Elle ne se manifeste qu'au moment de la préparation des conseils d'administration dont les résolutions sont généralement prises dans l'urgence.

Contrairement aux lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques et de ce qui se pratique dans les pays développés en la matière, les ministères de tutelle ne sont pas toujours parvenus à organiser des rencontres stratégiques avec les entreprises publiques relevant de leur secteur pour assurer de la cohérence entre l'action de ces organismes avec les politiques sectorielles.

Toutefois, quelques initiatives ont été prises par certains ministères pour moderniser l'exercice de la tutelle en assurant un suivi stratégique des EEP qui en relèvent.

➤ **Non uniformisation des instruments de pilotage stratégique**

Dans les faits, le pilotage stratégique des EEP revêt plusieurs formes. Il est exercé selon des modalités différentes en fonction de la culture et des traditions de chaque ministère et des spécificités des EEP qui en relèvent. Ainsi, quatre cas de figure peuvent se dégager.

Certains ministères se sont dotés de vraies stratégies sectorielles et en ont fait une feuille de route guidant l'action de tous les intervenants (Etat, EEP, secteur privé et partenaires). Les EEP qui en relèvent s'arriment à ces stratégies selon une cohérence d'ensemble répartissant les rôles entre les différents niveaux d'intervention. Les ministères se chargent de fixer les orientations générales et d'exercer les prérogatives de réglementation et de contrôle.

D'autres ministères interviennent dans plusieurs secteurs d'activité mais ne disposent pas de stratégies sectorielles couvrant tous leurs domaines d'intervention. Par conséquent, l'harmonie entre les politiques sectorielles adoptées par le ministère et les stratégies suivies par les EEP reste partielle.

Le troisième cas de figure est celui des ministères n'ayant pas de stratégies sectorielles pour tous leurs domaines de compétences. De ce fait, les plans adoptés par les EEP ont tendance à s'ériger en politiques publiques. Comme conséquence de cette situation, les ministères n'ont pas une tutelle réelle sur les EEP qui en relèvent et ne peuvent pas se positionner sur les enjeux majeurs. Partant de cela, ils ne peuvent établir un véritable dialogue stratégique à long terme. Ils se limitent à la validation de certains actes de gestion répondant plutôt à des exigences de procédure administrative.

Le quatrième cas de figure est celui des ministères ayant arrêté une stratégie sectorielle, mais ne parvenant pas à s'assurer de sa cohérence avec les EEP opérant dans leurs secteurs. Cette situation a, pour conséquence, l'existence d'EEP dont les missions se chevauchent avec, comme résultat, des pertes d'énergies et de ressources publiques et une efficacité incertaine.

➤ **Organes de gouvernance à ériger en espace de dialogue stratégique**

Le pilotage stratégique comporte encore de nombreuses faiblesses dans la majorité des EEP. Les aspects liés au fonctionnement des organes délibérants des EEP méritant une mise à niveau ont trait notamment :

- à la fréquence encore limitée des réunions des organes délibérants ;
- à la composition pléthorique des Organes Délibérants de certains EEP (62% des organes délibérants des EEP présentent des compositions qui dépassent 18 membres et atteignent dans certains cas 50 membres) ;
- à la représentation au sein des conseils d'administration qui souffre de l'absence d'un dispositif précis en la matière, ce qui conduit dans certains cas à la nomination d'administrateurs n'ayant pas les qualifications professionnelles requises ;
- aux ordres du jour trop chargés et parfois moins pertinents ;
- à l'absence d'un dispositif réglementaire qui précise les conditions de nomination des représentants de l'Etat au sein des organes délibérants des EEP ;
- au manque d'efficacité de certains organes délibérants qui souffrent de carences institutionnelles et organisationnelles ;
- à l'insuffisance du reporting des travaux des Organes Délibérants de certains EEP.

Il importe néanmoins, de souligner que des progrès sont constatés, depuis l'adoption du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP, au niveau de la fréquence des réunions. Ainsi, on relève une meilleure programmation et une cadence élevée des réunions des conseils

d'administration des EEP et une dynamisation accrue des comités spécialisés issus des organes délibérants.

➤ **Contractualisation, instrument de pilotage stratégique à renforcer**

Depuis son adoption en 1983, la contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP a permis d'arrimer l'action de ces derniers aux stratégies nationales et de fixer les engagements des deux parties, en particulier en termes de :

- vision stratégique en adéquation avec les orientations des pouvoirs publics ;
- projets d'investissements et de programmes d'actions à réaliser par les EEP en conformité avec la politique gouvernementale ;
- rétablissement de la viabilité économique et financière des EEP ;
- amélioration de l'offre et de la qualité des prestations et services fournis ;
- renforcement de la qualité de gestion, de l'amélioration du contrôle interne, de la rationalisation des charges et de l'amélioration de la performance ;
- produits et dividendes à remonter au Trésor ;
- amélioration du cadre et des pratiques de gouvernance.

La contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP s'est avérée un outil efficace fixant les engagements réciproques des deux parties dans un cadre de cohérence négocié, tout en laissant aux EEP un maximum d'autonomie de gestion.

Réalisant l'intérêt de cet outil pour les EEP et voulant consolider les acquis des expériences passées, la circulaire du Chef du Gouvernement de mai 2013 a invité les Départements ministériels à préparer un cadre de contractualisation avec les EEP sous leur tutelle. Il les a invités à formaliser, avec l'appui du ministère de l'économie et des finances, des plans d'actions sectoriels pluriannuels qui serviraient de base à l'élaboration des contrats-programmes.

Cette circulaire a rappelé que les engagements mutuels des parties contractantes doivent s'aligner avec les choix de politique générale du Gouvernement.

De même, un guide méthodologique de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP a été élaboré par le ministère de l'économie et des finances en 2013 pour fixer la démarche contractuelle en vue de sa généralisation progressive.

Dans la pratique, il se révèle que la contractualisation se limite à des rapports entre les EEP concernés et le ministère de l'économie et des finances (DEPP). Les ministères de tutelle technique paraissent moins impliqués dans le processus de négociation, même si ces derniers doivent, en principe, être en première ligne, du fait qu'ils sont responsables de la conception des stratégies sectorielles et du suivi de leur mise en œuvre.

Les dirigeants des grands EEP sont demandeurs de contrats-programmes avec l'Etat. Ce cadre leur donne de la visibilité par rapport aux stratégies sectorielles adoptées par le Gouvernement et de la lisibilité quant à leurs projets et objectifs. Les contrats-programmes constituent aussi une base d'évaluation des entreprises contractantes.

Or, force est de constater que le temps de négociation de certains contrats-programmes est long, pouvant durer plusieurs mois, voire plusieurs années sans certitude d'aboutir, au final, à un accord.

Parfois, l'Etat 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 services publics de base comme l'eau, l'électricité et le transport.

Du fait de la lourdeur de son processus de négociation et de finalisation et de l'importance de l'expertise qu'il met en œuvre pour sa préparation, le contrat-programme reste peu utilisé. Il est plutôt destiné aux grands groupes publics engagés dans des programmes d'investissements lourds ou à des EEP rencontrant des difficultés ou en voie de restructuration.

4. Non visibilité du rôle de l'Etat-actionnaire

La tutelle financière exercée par le ministère de l'économie et des finances sur les EEP puise ses fondements juridiques dans la loi organique relative à la loi de finances, la loi n°69.00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques, le décret portant attributions et organisation du ministère de l'économie et des finances et dans d'autres textes spécifiques.

La tutelle financière concerne, en principe, tous les EEP. Elle est exercée par plusieurs structures du ministère et revêt un caractère multiforme.

L'articulation des compétences des différentes structures du ministère de l'économie et des finances intervenant au niveau des organes délibérants des EEP se caractérise par la participation d'administrateurs relevant de différentes directions de ce ministère et nécessite, au préalable, une meilleure coordination pour éviter qu'ils agissent avec des logiques différentes animées plus par la position de leur Administration d'appartenance que par les intérêts des entreprises publiques dont ils sont administrateurs.

➤ Etat-actionnaire, rôle non encore visible restant à instaurer

Bien que la fonction de l'Etat-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 selon les normes internationales aptes à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats des EEP.

Dans la pratique, ce ministère exerce de multiples attributions n'ayant pas toujours les mêmes enjeux, même si parfois elles ont tendance à se confondre. Il s'agit notamment des attributions suivantes : participation aux organes de gouvernance, examen des projets d'investissements, autorisation de l'endettement extérieur, visa des budgets, des organigrammes, des marchés et des statuts du personnel, exercice des attributions de comptable public, examen des projets d'extension du portefeuille public, restructuration des EEP, négociation des contrats-programmes, pilotage d'opérations de privatisation, visa des projets de décrets autorisant la création d'entreprises publiques ou de prises de participation dans des entreprises privées

En raison de leur diversité, ces attributions nécessitent d'être individualisées dans des filières de métiers différentes et requérant des qualifications professionnelles spécialisées.

Devant cette situation, la fonction de l'Etat-actionnaire pâtit de cette confusion et ne devient une préoccupation de l'Etat qu'au moment de la fixation des produits à remonter au Trésor ou en cas de difficultés ou de contraintes majeures.

Pour que la fonction de l'Etat-actionnaire soit convenablement assurée et suffisamment visible, il faudrait l'individualiser de manière à l'isoler des autres attributions de la tutelle financière et du contrôle financier, en la logeant dans une structure qui lui est spécialement dédiée.

Le ministère de l'économie et des finances devrait disposer d'une stratégie d'actionnariat pilotant les actifs investis dans les entreprises publiques. Il devrait également arrêter une politique de dividendes et de retour sur investissement et s'inscrire dans la logique d'une gestion de portefeuille prenant en compte la rentabilité du patrimoine de l'Etat.

Sur le volet gouvernance, la DEPP n'est pas dotée de pouvoirs en matière de choix des dirigeants et des administrateurs des EEP alors qu'il s'agit d'une prérogative essentielle de l'Etat-actionnaire.

➤ **Extension du portefeuille public et filialisation insuffisamment maîtrisées**

Le phénomène d'extension du secteur des EEP et la politique de filialisation, s'ils ne sont pas suffisamment maîtrisés, peuvent conduire au démembrement du portefeuille public et du patrimoine de l'Etat. L'incohérence qui a parfois marqué ce phénomène et son caractère incontrôlé ont abouti à la constitution d'un vaste secteur public ayant des ramifications dans plusieurs secteurs d'activité qui ne se situent pas forcément dans la vocation de l'action publique.

Dans certains cas, la création de filiales est opérée, pour échapper aux procédures imposées par le statut d'établissement public ou pour se soustraire au contrôle du conseil d'administration et au contrôle financier préalable jugé paralysant par les gestionnaires et des fois, pour bénéficier d'un régime de rémunération du personnel plus attractif.

En conséquence, l'Etat devrait systématiquement procéder à une étude stratégique sur la justification du recours à la création de nouvelles entités pour conduire les politiques publiques qu'il décide.

En vertu de l'article 8 de la loi n°39.89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, aucune création d'entreprise publique, de filiale ou de sous-filiale d'entreprise publique, aucune prise de participation d'une entreprise publique dans une entreprise privée ne peut être réalisée sans autorisation donnée par décret précédé d'un exposé de motifs.

La décision devrait être prise suite à un débat élargi impliquant tous les acteurs concernés. Or, on note que les décrets autorisant la création d'entreprises publiques ou les prises de participations financières sont signés par le Chef du Gouvernement après visa du ministre des finances. Les ministres de tutelle n'y sont pas toujours suffisamment impliqués alors qu'il leur revient la responsabilité de définir les politiques sectorielles dans lesquelles ces entreprises seraient appelées à agir.

A titre d'illustration, durant la période de 2008 à 2015, le nombre de filiales créées et des participations financières auxquelles ont pris part les EEP a atteint 184.

Les études d'opportunité de création des filiales ne visent pas toutes à répondre à des critères prédéfinis et partagés et que celles-ci ne font pas l'objet de post évaluation pour s'assurer qu'elles réalisent les niveaux de performance ayant justifié au préalable leur création. Lesquelles études stratégiques doivent répondre à des critères prédéfinis et partagés et fixer les objectifs à atteindre pour justifier de telles créations.

Les projets de création ou de prise de participations financières, avant qu'ils ne soient soumis au visa du ministère de l'économie et des finances, devraient faire l'objet d'un examen au sein des organes de gouvernance des EEP concernés dans lesquels sont représentés les ministères de tutelle, voire présidés par les ministres concernés. D'ailleurs, les demandes de création sont nécessairement établies par les présidents des conseils d'administration.

➤ **Reddition des comptes à améliorer**

Le principal instrument de reporting sur le secteur est le rapport annuel sur les EEP accompagnant les projets de loi de finances. Ce document mériterait d'être amélioré afin de devenir un réel support d'information et de communication de l'Etat dans ses rôles d'actionnaire, de stratège et de contrôleur.

Les agrégats contenus dans le rapport (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, EBE, etc.) ne reflètent pas toujours la réalité des performances du secteur des EEP du fait qu'ils sont calculés essentiellement à partir d'informations quantitatives fournies par les EEP dont les systèmes comptables sont rarement homogènes.

Ils sont le résultat de l'addition des chiffres émanant des états de synthèse des établissements publics marchands et non marchands, des sociétés d'Etat, des organismes financiers et des organismes gestionnaires des régimes de retraite.

Les données comptables des établissements publics non marchands, notamment chiffre d'affaires, valeur ajoutée, excédent brut d'exploitation et résultat net, n'ont pas de signification économique comparativement à ceux des EEP opérant dans des secteurs marchands.

De même, le rapport considère les cotisations salariales et patronales des régimes de retraite (CMR et CNSS) comme chiffre d'affaires alors qu'il s'agit de prélèvements obligatoires au profit des régimes de retraite, ne pouvant être assimilés à des produits d'exploitation des établissements gestionnaires.

C. Gouvernance

Au vue des normes internationale, les principes de gouvernance des entreprises publiques mettent l'accent sur l'autonomie de l'entreprise, le fonctionnement optimal de ses organes délibérants et la responsabilisation du management. Au Maroc, le référentiel en la matière est le Code de bonnes pratiques de gouvernance des établissements et entreprises publics publié en mars 2012.

Depuis 2000, une avancée et une prise de conscience perceptibles ont été globalement enregistrées au niveau des réunions des organes de gouvernance des EEP, de la qualité de leurs instruments de gestion et du style de leur management. Mais, de nombreux progrès restent à accomplir.

La gouvernance au sein des EEP pourrait être appréciée principalement à travers le fonctionnement de leurs organes de gestion.

1. Fonctionnement des organes délibérants à améliorer

Les textes juridiques relatifs aux EEP déterminent la composition de leurs organes de gouvernance. Or, ces textes n'offrent pas Cette composition ne répond pas à des critères précis pour la désignation des administrations à représenter et du nombre de ses organes délibérants.

Cette situation à l'origine d'insuffisances dans le fonctionnement des organes de gouvernance de certains EEP, est due notamment au profil des administrateurs désignés ou à leur surnombre.

Il faut noter que dans les sociétés anonymes, la fréquence des réunions est globalement respectée du fait de la rigueur des dispositions légales imposées par la loi réglementant ce type de sociétés. Or, dans les établissements publics, malgré les efforts enregistrés en matière de fonctionnement des organes de gouvernance, des insuffisances persistent dans ce domaine.

➤ Au niveau des établissements publics

Les établissements publics sont régis par leurs textes de création qui fixent la composition de leurs organes de gouvernance, leurs attributions et la fréquence de leurs réunions.

La loi organique n°065.13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, publiée le 2 avril 2015, dispose dans son article 6 que "le Chef du Gouvernement préside les conseils d'administration des établissements publics à moins qu'un texte législatif en dispose autrement". Elle prévoit également, dans son article 7, que "conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 90 de la Constitution, le Chef du Gouvernement peut déléguer, par décret, certains de ses pouvoirs aux ministres".

Compte tenu du nombre élevé d'établissements publics et de leur diversité, le Chef du Gouvernement n'assure effectivement cette présidence que dans un nombre limité d'établissements publics. Dans la pratique, il délègue la présidence aux ministres de tutelle.

Même avec cette délégation, eu égard au nombre élevé des établissements publics relevant de certains ministères et du nombre de réunions des conseils d'administration qui en découle (au moins deux fois par an par organisme), certaines contraintes continuent à compromettre le fonctionnement optimal des organes de gouvernance de ces établissements.

Il découle de ce qui précède que la cadence des réunions des organes délibérants reste encore faible, surtout dans des organismes intervenant dans des secteurs stratégiques dont les conseils

d'administration sont constitués d'un nombre important de ministres. La moyenne des réunions des organes de gouvernance de 2010 à 2015, n'a pu atteindre deux sessions par année.

Dans ce registre, les insuffisances enregistrées peuvent être présentées comme suit :

- même si, les lois réglementant les établissements publics, ont dotés leurs conseils d'administration de pouvoirs assez larges en matière d'adoption des stratégies et de fixation des grandes orientations, dans plusieurs cas, ces dernières sont arrêtées dans des comités internes à l'établissement, les conseils d'administration quant à elles se contentent de valider les choix du management ;
- le caractère pléthorique des membres des conseils de certains établissements publics ne favorise pas les conditions d'un débat de qualité ;
- dans plusieurs établissements publics, les ministères concernés sont représentés par des membres du Gouvernement, agissant es-qualité sans pour autant disposer des moyens pour assumer la fonction de gouvernance ;
- les représentants des ministères agissent souvent en porte-parole de leurs administrations respectives en reléguant au second plan leur rôle de défendre et de préserver l'intérêt social de l'entreprise publique ;
- les administrateurs désignés pour participer aux conseils d'administration de certains établissements publics fortement techniques, n'ont pas toujours les compétences requises, ni les qualifications professionnelles pour assumer leurs fonctions surtout au niveau de certains établissements à caractère purement technique ;
- la participation des représentants du ministère de l'économie et des finances ne se traduit pas toujours par une position cohérente par rapport à leur rôle d'incarner l'Etat-actionnaire mais a tendance à traduire leur responsabilité en tant que contrôleur ou d'autorité budgétaire.

En conséquence, dans certains établissements publics, la tenue des réunions des organes de gouvernance se réduit à une simple formalité. Le conseil d'administration est ainsi déresponsabilisé de ses prérogatives sur les questions stratégiques au profit soit du management, soit de l'autorité d'approbation incarnée par le ministère de l'économie et des finances.

➤ **Au niveau des sociétés anonymes**

Les entreprises publiques, sous forme de sociétés anonymes, tiennent le plus souvent les réunions de ses organes délibérants au cours de sessions fixées par la loi relative à ce type de sociétés. La moyenne annuelle des sessions tenues par entreprise, durant la période 2010 à 2015, s'est établie à 3,7.

Les organes de gouvernance des sociétés anonymes publiques sont régis par les dispositions de la loi n°17.95 et par leurs statuts. La gestion et l'administration de ses organes varie selon le schéma adopté pour la désignation de la présidence de l'organe délibérant. Cette présidence est assurée soit par une autorité gouvernementale, soit un président directeur général, soit un dirigeant d'un autre établissement public, soit un responsable de l'entreprise concernée, soit un directeur général de la société mère ou par certains de leurs collaborateurs.

Dans les cas où l'organe de gouvernance est présidé par une autorité publique, il peut offrir l'occasion d'un débat stratégique à l'occasion de l'approbation des budgets et des projets d'investissement. Le ministère de tutelle sectorielle a l'opportunité d'en faire un espace pour orienter les choix stratégiques des EEP en question et d'assurer de la cohérence de leurs actions avec la politique publique définie pour le secteur.

Dans les cas où la présidence de l'organe de gouvernance est cumulée avec la fonction de la direction exécutive ou dans le cas où le conseil de surveillance est présidé par un dirigeant autre

qu'une autorité publique, le ministère de tutelle devrait veiller à établir des passerelles entre la politique sectorielle et les stratégies de l'EEP concerné.

Concernant les filiales et sous-filiales, les organes de gouvernance sont en général présidés par les dirigeants des entreprises mères. La représentation de l'Etat est, en général, faible voire inexistante. Il en découle que les ministères de tutelle n'ont plus d'influence sur le fonctionnement de ces filiales même si leurs missions revêtent une importance d'intérêt national. De ce fait, les aspects stratégiques et les projets d'investissement pourraient se traiter en dehors des orientations de l'Etat. Ce sont, en général, les dirigeants des holdings publics qui fixent les contours de la stratégie des filiales avec le risque que cela ne se fasse pas en cohérence avec la politique publique décidée pour le secteur.

Par ailleurs, plusieurs entreprises publiques ont adopté le modèle de société anonyme à directoire et conseil de surveillance. Ce mode ne semble pas encore mature dans le secteur public car le conseil de surveillance, du fait de sa composition, se révèle, dans les faits, dans l'incapacité d'exercer un contrôle permanent sur les activités du directoire. Dans la pratique, le président du directoire s'érige en détenteur de larges pouvoirs de direction avec les conséquences que cela pourrait engendrer dans le processus de prise de décision.

2. Choix des administrateurs à réviser

Le choix des administrateurs est une question particulièrement complexe dans les établissements publics d'autant plus que les contraintes imposées par les textes ne sont pas de nature à favoriser la constitution d'organes de gouvernance répondant aux standards internationaux.

Le code des bonnes pratiques de gouvernance des EEP a fixé les conditions de choix des administrateurs et a prévu ce qui suit :

- le représentant de l'Etat doit être choisi intuitu personae sur la base de critères privilégiant la compétence professionnelle, notamment dans les domaines technique, économique et financier ainsi que l'expertise en relation avec l'activité de l'organisme ;
- chaque représentant de l'Etat ne peut siéger dans plus de sept organes délibérants à la fois, hors comités ;
- la durée du mandat des représentants de l'Etat est limitée à quatre années, renouvelables une seule fois pour chaque organisme.

Concernant les entreprises publiques sous forme de société anonyme, ce sont les statuts qui déterminent la durée du mandat, sans pouvoir excéder six ans lorsqu'il s'agit de nomination par l'assemblée générale et trois ans lorsqu'il s'agit de nomination par les statuts. Dans les faits, ces critères ne sont pas toujours respectés.

Quant aux administrateurs indépendants prévus par le même code, le cadre actuel ne définit pas clairement leur statut. Il prévoit, toutefois, que les présidents des conseils d'administration peuvent faire appel à des personnes qualifiées disposant d'une expertise dans certaines spécialités afin d'éclairer les conseils lors du déroulement des travaux.

Or, ces principes s'opposent dans plusieurs cas aux textes régissant les établissements publics et n'ont pas été traduits par la promulgation de procédures claires pour la nomination des administrateurs et encore moins, des administrateurs indépendants. En effet, l'examen des statuts et des rôles des administrateurs a permis de dégager les constatations suivantes :

- absence de règles régissant la nomination et les rôles des administrateurs indépendants, ce qui aboutit à la multiplicité et l'hétérogénéité de leurs statuts ;

- non définition de la qualité des administrateurs dans la majorité des EEP, les textes de création se limitant à désigner des administrateurs au sein des organes de gouvernance sans exigence de l'expertise qu'ils doivent posséder.

A la lumière des résultats et conclusions du diagnostic, la Cour des comptes émet les recommandations et propose les pistes de réforme articulées autour de quatre axes à savoir : l'orientation stratégique du secteur des EEP, les relations financières entre l'Etat et les EEP, la gouvernance des EEP et le pilotage et surveillance du portefeuille public.

1. Orientation stratégique du secteur des EEP

- *Se doter d'une vision stratégique pour la rationalisation du secteur des EEP*

Afin de doter les EEP de la visibilité nécessaire, la Cour des comptes recommande au Gouvernement de définir une politique volontariste avec des objectifs clairs et explicites, à même de permettre au secteur de jouer pleinement le rôle qui lui est imparti dans le développement économique et social du pays.

Cette politique devrait être en cohérence d'une part, avec le cadre macro-économique du pays et d'autre part, avec les stratégies sectorielles arrêtées par les différents départements ministériels.

Cette politique devrait identifier les secteurs prioritaires sur lesquels l'Etat compte concentrer ses interventions et positionner le rôle des EEP dans la mise en œuvre des actions publiques.

Des questions clés devraient être traitées et clarifiées dans cette politique, notamment le dimensionnement du secteur des EEP et sa place dans l'économie nationale, ses modes de gouvernance et de contrôle, le rendement du portefeuille public ainsi que les transferts de l'Etat vers les EEP.

C'est par référence à cette vision stratégique que le pilotage et la surveillance du portefeuille public pourront être exercés en s'assurant en permanence de la cohérence des actions entreprises par les EEP avec la politique d'ensemble définie par l'Etat pour ce secteur.

- *Redimensionner le portefeuille par rapport à la vision stratégique préétablie*

Le secteur des EEP marchands devrait être redimensionné selon une orientation stratégique constante obéissant aux principes directeurs suivants :

- *désengager l'Etat des activités susceptibles d'être prises en charge par le secteur privé chaque fois que possible ;*
- *favoriser les mécanismes de concurrence en mettant fin, autant que possible, aux monopoles et aux situations dominantes de certaines entreprises publiques dans des activités marchandes ;*
- *développer les stratégies sectorielles selon une démarche reposant sur un traitement différencié et spécifique en fonction des enjeux et des particularités de chaque secteur.*

Par rapport à cette stratégie, les EEP seraient classées, selon une approche dynamique, en trois catégories :

- *les EEP devant être conservés sous le contrôle de l'Etat ;*
- *les EEP pouvant être mieux développés en partenariat avec le secteur privé ;*
- *les EEP non viables devant être dissouts ou liquidés.*

Cette répartition ne vise pas à figer les EEP dans une catégorie déterminée. Il s'agit de procéder à l'évaluation périodique des EEP au regard des politiques publiques pour s'assurer de leur ancrage et de décider des possibilités de leur évolution. Ne devraient alors être conservées dans le giron du secteur public que les entreprises publiques obéissant aux objectifs définis par l'Etat dans son double rôle de stratège et d'actionnaire.

Pour éviter la dispersion des efforts sur une multitude d'entités disparates, il faudrait procéder à une analyse du schéma organisationnel afin de concentrer l'action de l'Etat sur un nombre optimal de groupes publics. Pour le redimensionnement du portefeuille public, des études doivent être menées pour identifier les modalités d'optimisation à adopter : fusion, regroupement, retrait, cession, liquidation, etc.

L'optimisation du portefeuille public pourrait s'opérer selon les modalités suivantes :

- *se désengager, progressivement, des participations minoritaires directes de l'Etat en les rattachant dans une première phase à un groupe public déjà existant, étant précisé que ces participations n'ont pas toutes un caractère stratégique et ne remontent pas de dividendes au Trésor ;*
- *procéder, dans une seconde phase, à la cession de ces participations minoritaires au secteur privé chaque fois que nécessaire ;*
- *procéder à des opérations de transfert inter-EEP, en vue de mettre fin à l'existence de plusieurs entreprises publiques accomplissant le même objet social et parfois même sur le même territoire ;*
- *activer la dissolution des entreprises publiques en arrêt d'activité en adoptant un dispositif légal permettant la subrogation immédiate de l'Etat ou de la Collectivité territoriale ou de l'actionnaire public concerné, dans les créances, les dettes et les obligations des sociétés en liquidation.*

L'Etat devrait, dans cette configuration, se retirer des activités traditionnelles du secteur tertiaire comme la commercialisation, le négoce, la gestion hôtelière, la promotion immobilière dans lesquelles on recense encore plusieurs sociétés à participation publique directe et/ou indirecte.

- Revoir les mécanismes d'extension du portefeuille public

Toute création d'EEP devrait être précédée d'études préalables démontrant que le recours à l'opérateur public est incontournable du fait de la carence du secteur privé pour prendre en charge les activités envisagées ou que la gestion publique s'avèrerait plus efficace et opportune.

Un plan d'affaires devrait accompagner tout projet de création d'entreprise publique faisant ressortir la valeur ajoutée créée, notamment en termes de rémunération du capital humain, d'allocation optimale des ressources publiques, d'amélioration du rendement du portefeuille public ainsi que la rentabilité économique et financière du projet et ses impacts sociaux.

Aussi, la Cour recommande que la filialisation des activités des EEP devrait avoir un caractère exceptionnel et ne devoir s'opérer que dans des cas dûment justifiés comme la création de véhicules juridiques dédiés à des alliances stratégiques ou à l'adossement à des partenaires privés ou publics.

Les projets de décrets autorisant la création d'entreprises publiques ou les prises de participation dans les entreprises privées devraient faire l'objet d'un avis préalable du ministère de tutelle technique donnant l'assurance que ces opérations cadrent avec la politique sectorielle du département concerné.

Par ailleurs, pour une meilleure gouvernance des groupes publics, il serait nécessaire que les décisions de création de filiales ou de prises de participations financières soient examinées par l'organe délibérant de l'entreprise mère, avant de les soumettre au ministère de l'économie et des finances. L'organe de gouvernance devra notamment s'assurer que l'opération cadre avec sa stratégie d'intervention et avec l'objectif d'optimisation de son propre portefeuille.

- ***Revoir les mécanismes de transfert des entreprises publiques au secteur privé***

Le dispositif légal de privatisation et de mouvements affectant le portefeuille de l'Etat mériterait d'être revu dans le sens de l'assouplissement et de l'adaptation à l'environnement national et international.

A ce titre, la Cour recommande de revoir les mécanismes de fixation de la liste des entreprises privatisables. Les propositions d'EEP à privatiser pourraient être préparées annuellement à l'occasion des projets de lois de finances. Cette annualité permettrait d'asseoir une gestion souple et dynamique du portefeuille public adaptée aux contraintes de l'environnement.

Concernant les participations indirectes de l'Etat et pour insuffler une plus grande vitalité et une réactivité de l'actionnaire public, il faudrait responsabiliser davantage les organes délibérants des EEP détenteurs de ces participations dans la prise de décision, et ce en ligne avec les principes de gouvernance des entreprises.

Par ailleurs, afin de rendre plus dynamique le processus en matière de privatisation, il serait opportun de revoir le dispositif institué par la loi n° 39.89 dans le sens d'une implication plus engagée de la commission des transferts et de l'organisme d'évaluation qui seraient alors appelés à devenir une force de proposition pour suivre et orienter ce processus en permanence.

- ***Préserver l'autonomie de l'entreprise publique***

A travers ses organes délibérants, l'entreprise publique devrait rester autonome pour adopter sa stratégie à condition que cette dernière soit en ligne avec la politique économique et sociale tracée par le Gouvernement et avec l'orientation stratégique du secteur des EEP.

L'autonomie de l'entreprise publique devrait être constamment préservée. Le gouvernement ne devrait pas prendre de décision importante concernant une entreprise publique sans examen préalable au sein de ses organes de gouvernance.

La tutelle technique devrait s'abstenir de l'approbation ou du visa préalable de tout acte qui entre dans le cadre des prérogatives légales et statutaires du conseil d'administration ou de la direction générale.

- ***Recentrer l'activité de l'entreprise publique sur sa mission de base***

Toute entreprise devrait voir sa mission nettement définie de manière à ce qu'elle ne s'écarte pas du périmètre qui lui est fixé par ses textes institutifs et par rapport à la politique du Gouvernement et à la stratégie sectorielle au service de laquelle elle opère.

Le recentrage sur le cœur de métier devrait être régi en principe de base que les organes délibérants des EEP devraient faire respecter. C'est par référence à cette mission que la stratégie de l'entreprise et la qualité de sa gestion pourraient être évaluées selon les critères d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Le recentrage devrait être concrétisé, autant que possible, par l'externalisation des activités connexes ou accessoires, le recours à la sous-traitance, le désengagement de celles ne faisant pas partie du core business (cœur de métier) et la cession des actifs et participations non nécessaires à l'exercice de la mission principale.

- ***Adapter la forme juridique de l'entreprise publique à sa mission***

Si l'établissement public, en tant que personne morale de droit public, constitue la forme juridique convenable pour les organismes non marchands ou à caractère administratif, il se révèle inadapté aux entreprises agissant dans les secteurs marchands appelées à exercer leurs activités dans un environnement de plus en plus concurrentiel et ouvert et devant, par voie de conséquence, adopter une gouvernance reposant sur les normes et pratiques internationales.

A ce titre, la Cour des comptes recommande d'accélérer le processus de transformation des établissements publics marchands en sociétés anonymes, selon le principe de continuité de la personne morale, en vue de les préparer aux mutations de leur environnement et à l'adoption de nouveaux modes de gestion comme l'ouverture du capital, la gestion déléguée ou le PPP.

Par ailleurs, en attendant la transformation, une disposition législative d'ordre général pourrait être étudiée afin que les établissements publics à caractère industriel et commercial puissent être immatriculés au registre de commerce comme le prévoit le Code de commerce, et ce dans le but de renforcer la transparence de ces entreprises en améliorant l'information des tiers sur leur gouvernance et leur gestion au même titre que les sociétés commerciales.

2. Relations financières avec l'Etat

- ***Assainir la situation financière des EEP stratégiques, prévenir les risques potentiels et lutter contre l'accumulation des arriérés de dettes ou de créances***

Certains EEP, présentant des risques financiers importants susceptibles d'impacter la viabilité des finances publiques, devraient faire l'objet de restructuration à formaliser dans des contrats-programmes. Au premier degré de ces organismes à risques, se trouve l'ONEE qui gère une caisse interne de retraite.

L'ONEE devrait être incité à préparer et à mettre en œuvre une externalisation rapide de sa caisse interne de retraite de la branche électricité en s'inspirant de la démarche entreprise par d'autres organismes publics comme l'ONCF et OCP SA par exemple. Cette réforme devrait aider l'ONEE à assainir sa situation financière et pouvoir engager une réflexion stratégique dans le sens de se recentrer sur son monopole naturel de transport de l'énergie électrique et de développer ses contrats de PPP pour la production d'électricité.

D'autres organismes présentent des risques potentiels, à faible ampleur, qu'il y a lieu de prendre en considération dès à présent et ce du fait que ces organismes sont exposés aux risques liés à l'endettement et plus particulièrement extérieurs et aux perturbations conjoncturelles et aux mutations profondes de leur environnement. Il s'agit de l'ONCF, ADM, RAM et HAO.

Par ailleurs, il est recommandé d'apurer les arriérés de paiement des EEP vis-à-vis du secteur privé car ils risquent de mettre en péril la survie du tissu économique national formé essentiellement de PME et de TPE. Les AREF, qui affichent dans leurs comptes des arriérés de paiement envers leurs fournisseurs d'environ 7,6 MM DH, en sont l'exemple.

La solvabilité et la crédibilité des établissements et entreprises publics devraient constituer une préoccupation essentielle et constante dans la surveillance du portefeuille public.

la Cour des comptes recommande l'obligation d'exécution des engagements souscrits dans les contrats-programmes ou conventions avec les EEP, notamment en matière de déblocage des dotations budgétaires, d'apports en capital, de subventions ou de tout autre concours financier.

Quant aux contraintes et sujétions imposées par l'Etat aux entreprises publiques, elles devraient être compensées ou prises en charge par le budget général de l'Etat.

- ***Exercer une veille permanente sur l'endettement des EEP***

Eu égard à la forte augmentation de l'endettement des EEP durant la dernière décennie et sa concentration au niveau de quelques EEP, ce volet devrait constituer une préoccupation majeure.

Comparativement à son poids dans l'économie nationale, le secteur des EEP est surendetté à l'extérieur exigeant un dispositif dynamique de suivi et de surveillance. Ce dispositif, à faire piloter par le ministère de l'économie et des finances, devrait permettre en particulier ce qui suit :

- ***être informé en temps réel sur l'endettement des EEP et son comportement pouvant prendre la forme d'un tableau de bord élaboré selon une cadence régulière ;***

- *fixer des ratios et règles prudentiels que les EEP doivent respecter en matière de financement extérieur ;*
- *recourir à des instruments pour aplatir les risques et réduire le coût de la dette : garantie des risques de change, recours à des garants autres que l'Etat, règlement anticipé des dettes onéreuses, diversification des monnaies d'emprunt, mixage de l'endettement intérieur avec l'endettement extérieur.*
- *Traiter en priorité le crédit de TVA accumulé par les EEP*

Vu son ampleur et la menace qu'il fait peser sur la solvabilité de certaines entreprises publiques, l'Etat devrait trouver un traitement financier à la problématique du crédit de TVA dont le montant cumulé à fin 2015, a dépassé 25 MM DH.

Certaines entreprises publiques risquent, à court terme, de ne pas pouvoir honorer leurs échéances, ce qui mettrait le Trésor dans l'obligation de s'y substituer car une grande partie des emprunts extérieurs des entreprises publiques est garantie par l'Etat.

La première phase du dispositif à mettre en œuvre devrait consister à confirmer par le ministère de l'économie et des finances le montant des crédits de TVA comptabilisé par les entreprises publiques à l'actif de leur bilan et sur lesquels les auditeurs externes et les commissaires aux comptes ne cessent d'émettre des réserves sur sa recouvrabilité.

Une fois les montants confirmés, des mécanismes d'apurement devraient être arrêtés comme la titrisation ou le rééchelonnement du remboursement de crédit de TVA sur une période à convenir dans un accord entre l'Etat et l'entreprise publique ou dans le contrat-programme.

Dans ce registre, il y a également lieu de mener une réflexion sur l'opportunité d'exonérer de la TVA les acquisitions pour investissement des biens d'équipement au profit des grands EEP.

- *Rationaliser les transferts financiers de l'Etat vers les EEP*

Pour une bonne lisibilité, les informations communiquées au Parlement, dans le cadre de l'examen des projets de lois de finances sur les transferts budgétaires de l'Etat vers les entreprises publiques, devraient être classés en trois catégories :

- *les dotations budgétaires destinées aux établissements publics non marchands qui assurent des missions d'intérêt général à l'instar des administrations publiques ;*
- *les subventions d'équipement et les dotations en faveur d'EEP en vue de leur recapitalisation ou la consolidation de leurs fonds propres ;*
- *les subventions d'exploitation accordées à des EEP déficitaires exerçant une activité industrielle ou commerciale.*

La première catégorie de transferts devrait être examinée par rapport à la politique budgétaire définie par l'Etat dans le cadre de la politique générale du Gouvernement. Les dotations en capital devraient être préalablement justifiées par rapport aux objectifs définis par l'Etat-actionnaire et être assorties d'engagements des entreprises bénéficiaires à consigner dans des contrat-programmes. Quant à la dernière catégorie de transferts, elle devrait être éliminée.

Pour plus de lisibilité, les transferts budgétaires émanant du budget général de l'Etat en faveur des EEP devraient être indiqués en totalité dans les crédits alloués à chaque département ministériel en évitant, autant que possible, le recours au chapitre des charges communes.

Les informations devraient être également faire ressortir les concours financiers dont bénéficient certains EEP via les comptes spéciaux du Trésor.

En outre, les informations communiquées au Parlement devraient faire ressortir la partie indirecte des transferts dont bénéficient certains établissements au moyen de taxes parafiscales recouvrées par certains EEP ou collectées pour leur compte par l'Etat ou d'autres organismes publics.

- *Optimiser le rendement du portefeuille public*

Les transferts budgétaires des EEP en faveur de l'Etat devraient obéir à certains principes de bonne gestion du portefeuille public :

- *s'assurer que les contributions soient en ligne avec les objectifs stratégiques de l'Etat-actionnaire ;*
- *éviter que ces transferts soient fixés de manière unilatérale par l'Etat sans concertation préalable avec les EEP contributeurs ;*
- *mettre fin à la fixation de sommes forfaitaires au titre de l'occupation du domaine public à verser par les EEP concernés, en leur substituant des prélèvements sur les bénéfices ;*
- *ne pas fixer le montant de la contribution au regard de la seule préoccupation de réduire le déficit budgétaire de l'Etat ;*
- *veiller à ce que la contribution ne se limite pas à quelques EEP ayant fait preuve de bonne gestion ;*
- *ne pas opérer de ponction sur les ressources des EEP par une distribution effrénée des dividendes, surtout ceux qui se financent sur le marché financier international dont les ratings pourraient être dégradés ;*
- *faire le bon arbitrage entre le souci de préserver la capacité d'autofinancement de l'entreprise pour couvrir ses investissements futurs et la rémunération de l'Etat actionnaire.*

Concernant ce dernier point, une politique de dividendes, au niveau de chaque groupe public, devrait être formalisée et adoptée par son conseil d'administration, et ce en conformité avec les objectifs de l'Etat-actionnaire.

3. Gouvernance

- *Définir le rôle de la tutelle technique*

Les ministères de tutelle devraient définir leurs propres politiques sectorielles en harmonie avec la politique générale du Gouvernement et avec les autres stratégies sectorielles. La place dévolue aux EEP dans la mise en œuvre de ces politiques devrait être clairement énoncée.

les départements ministériels concernés devraient assurer un suivi permanent et actif visant à s'assurer que les EEP relevant de leur tutelle agissent dans le cadre de la politique sectorielle arrêtée par le Gouvernement.

La contractualisation des rapports entre l'Etat et l'EEP devrait constituer, pour la tutelle technique, l'instrument adéquat permettant d'une part, d'assurer la cohérence entre la politique économique de l'Etat et les plans d'action des EEP et d'autre part, de sauvegarder l'autonomie de ces derniers.

Le contrat-programme ne doit pas être utilisé comme un instrument destiné uniquement aux entreprises en difficulté ou comme moyen d'obtenir des dotations budgétaires de l'Etat ou pour se soustraire au contrôle financier de l'Etat.

les ministères de tutelle doivent veiller notamment à ce que les organes d'orientation et de gestion des EEP fonctionnent conformément à la loi et aux normes de gouvernance édictées pour les entreprises publiques. Aussi, la tutelle devrait constamment s'assurer que les EEP agissent dans les limites de leurs missions légales et statutaires. Une veille permanente devrait être portée sur le recentrage permanent des entreprises publiques sur leur cœur de métier.

La tutelle devrait jouer un rôle de premier plan afin que les dirigeants soient destinataires de lettres de mission au moment de leur nomination.

- ***Appliquer les principes du code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP***

Les entreprises publiques, notamment les grands groupes et celles agissant dans les secteurs marchands, devraient appliquer le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP. Leur organe délibérant doit déclarer explicitement les prescriptions du code auxquelles l'EEP ne se conforme pas et les raisons qui justifient les écarts par rapport à la norme.

Les EEP devraient être incités à se doter d'un comité spécialisé émanant de leur conseil d'administration qui serait chargé d'évaluer leur système de gouvernance.

Le conseil d'administration doit inscrire à son ordre du jour, au moins une fois tous les deux ans, un point relatif à l'évaluation du dirigeant de l'EEP.

- ***Adapter et réviser les modes d'administration de certaines entreprises publiques***

La Cour recommande que la forme d'administration dualiste (directoire et conseil de surveillance) doive être adoptée uniquement dans les cas où les conditions de son bon fonctionnement sont réunies.

Pour les entreprises publiques opérant dans des secteurs concurrentiels, il est recommandé que le conseil d'administration soit présidé par un président directeur général afin d'assurer le maximum d'autonomie à l'entreprise et de responsabilité managériale de ses dirigeants.

Pour les entreprises publiques accomplissant des missions de service public ou considérées comme stratégiques, la séparation entre les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général pourrait être adoptée. Dans cette seule catégorie d'entreprises, la présidence du conseil d'administration pourrait être assumée par un membre du gouvernement si elle s'avère nécessaire par rapport à des considérations de service public ou d'intérêts supérieurs de l'Etat.

Sauf si les textes les régissant s'y opposent, les EEP devraient adopter une procédure claire et transparente quant au choix de leurs administrateurs.

- ***Adopter et appliquer des normes transparentes pour la nomination et la rémunération des dirigeants***

Sous réserve des textes relatifs aux nominations aux emplois supérieurs, en particulier la loi organique n°02.12 et le décret n°2.12.412, les EEP devraient adopter une procédure pour le choix de leurs dirigeants reposant sur des règles claires et transparentes.

Le dirigeant de l'entreprise publique doit recevoir, au moment de sa nomination, une lettre de mission, signée conjointement par le ministre de tutelle et celui de l'économie et des finances, qui fixerait les attentes de l'Etat-stratège et celles de l'Etat-actionnaire.

Par référence aux principes de bonne gouvernance, le mandat de directeur général devrait être renouvelé sur la base d'une évaluation des performances réalisées.

Par ailleurs, il faudrait veiller à ce que la nomination des dirigeants de filiales et participations financières indirectes de l'Etat soit examinée au niveau du comité des nominations et rémunérations de l'entreprise holding ou mère du groupe public concerné.

Le système de rémunération des dirigeants des EEP gagnerait à être revu selon les principes suivants :

- ***établir une typologie des EEP en fonction de la nature de leur activité, de leur taille, de leur position concurrentielle ... ;***
- ***normaliser la fixation de la rémunération des dirigeants publics en adoptant des principes qui seraient applicables à tout le secteur des EEP : prime d'ancienneté, indemnité de cessation de fonction, retraite ... ;***

- *inclure dans la rémunération une part variable liée au niveau d'atteinte des objectifs fixés dans une proportion de nature à inciter à la performance ;*
- *rendre transparente la rémunération des dirigeants publics.*
- *Inciter les EEP à adopter des instruments de gestion prenant en compte les spécificités de leur secteur d'activité*

Les instruments de gestion et de contrôle des EEP ne devraient pas s'inspirer uniquement de ceux en vigueur dans les administrations publiques.

Les EEP, particulièrement ceux exerçant des activités industrielles et commerciales, ne devraient plus être tenus d'appliquer les mêmes référentiels applicables aux administrations publiques. Ils devraient adopter des instruments de gestion selon les standards et pratiques en vigueur dans leur secteur d'activité et prenant en compte les particularités de leurs métiers.

Le souci d'attirer et de conserver des cadres de valeur devrait trouver sa traduction dans la révision des statuts du personnel appliqués dans certaines entreprises publiques qui continuent de s'inspirer fortement des règles en vigueur dans la fonction publique.

4. Pilotage et surveillance du portefeuille public

- *Identifier le rôle de l'Etat-actionnaire et créer une structure spécialement dédiée à cette fonction*

La politique actionnariale de l'Etat et le rôle de l'Etat-actionnaire incarné par le ministère chargé des finances devraient être exercés selon des objectifs clairement fixés et constamment rappelés dans le rapport annuel dédié accompagnant le projet de loi de finances.

L'Etat-actionnaire devrait dimensionner et cibler son intervention en fonds propres, par rapport à ces objectifs, de telle manière que le retour sur capital soit le plus élevé possible.

L'Etat doit démontrer que son intervention dans les EEP, par des apports en capital ou de dotations budgétaires, est nécessaire et suffisamment justifiée par référence à des objectifs clairs et explicites. La dimension et les performances socio-économiques et financières du secteur des EEP devraient être évaluées à l'aune de ces objectifs.

Les objectifs susceptibles d'être retenus dans le cadre de la vision stratégique de l'Etat-actionnaire consistent à :

- *créer la valeur autour d'entreprises publiques leaders ;*
- *diversifier les sources de financement pour renforcer l'effort d'investissement des entreprises publiques au service du développement ;*
- *optimiser l'actionnariat public ;*
- *œuvrer à l'instauration des pratiques de bonne gouvernance.*

Pour un meilleur pilotage du portefeuille public, il faudrait adopter un dispositif juridique, institutionnel orienté vers un noyau dur d'EEP. Le périmètre ciblé devrait englober un nombre relativement réduit de groupes publics retenus en fonction de leurs enjeux stratégiques et de leurs performances.

La politique actionnariale de l'Etat et le rôle de l'Etat-actionnaire incarné par le ministère chargé des finances devraient être exercés selon des objectifs fixés dans une charte actionnariale formalisée et publique clarifiant les orientations de l'Etat-actionnaire ainsi que ses engagements et exigences à l'égard des EEP.

Pour la mise en place effective de la fonction Etat-actionnaire, les pistes suivantes sont proposées :

- *mettre en place une gestion active du portefeuille public portant sur des entités matures opérant sur des secteurs marchands ;*

- ***formaliser la stratégie actionnariale publique encadrant la fonction de l'Etat-actionnaire afin de préciser les lignes directrices de cette fonction dans le cadre d'une charte ;***
- ***mettre en place, au sein du ministère de l'économie et des finances, une structure spécialement dédiée à animer la fonction actionnariale de l'Etat.***

Cette structure devra être chargée de la mise en place de la stratégie actionnariale de l'Etat et d'un dialogue stratégique avec les entités publiques concernées ainsi que du suivi de leurs performances et du pilotage des opérations portant sur le portefeuille (création, ouverture de capital, fusion, restructuration, privatisation, etc.).

- ***Suivre le portefeuille public par ensembles homogènes***

Pour gérer de manière plus efficace le portefeuille de l'Etat, il faudrait, après y avoir exclu les EEP relevant des collectivités territoriales, le décomposer en quatre ensembles homogènes dont chacun obéit à des règles de gestion et des normes comptables propres :

- ***les établissements publics non marchands, accomplissant des missions similaires à celles des administrations publiques financées essentiellement par des dotations budgétaires ou des recettes parafiscales ;***
- ***les établissements publics marchands et sociétés agissant dans les secteurs marchands ;***
- ***les institutions financières publiques et leurs filiales opérant dans le secteur financier ;***
- ***les organismes gestionnaires des régimes de retraite et de prévoyance sociale.***

Il est recommandé que l'entité gestionnaire du portefeuille de l'Etat traite, de manière différenciée, les agrégats et les indicateurs comptables et financiers de chacun des ensembles précités.

L'appréciation des performances économiques et financières des EEP marchands, qui devrait constituer le cœur de la gestion active du portefeuille, nécessiterait sa réorganisation autour de holding ou de groupes.

La structure responsable de la gestion du portefeuille public n'aurait ainsi à avoir comme interlocuteur qu'un nombre limité de groupes identifiés au premier degré au lieu de devoir s'adresser à plusieurs centaines de filiales publiques et sociétés mixtes.

Les structures administratives chargées de la gestion du portefeuille public doivent présenter leurs comptes et leurs performances sur la base des ensembles homogènes et des ensembles de filiales de premier rang.

La structure publique gestionnaire du portefeuille public devrait élaborer des états financiers consolidés aptes à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats des EEP relevant du secteur marchand selon les normes comptables internationales.

Pour faciliter l'établissement de ces états financiers, les groupes publics doivent, conformément à la loi, procéder à l'établissement de comptes consolidés selon les mêmes normes comptables internationales.

- ***Redéfinir les modalités et les domaines d'exercice du contrôle financier de l'Etat sur les EEP***

Le contrôle financier de l'Etat sur les EEP devrait être redéfini en ce qui concerne ses modalités d'application, tout en y apportant des réaménagements sur les plans législatif et réglementaire.

Toutes les entreprises publiques agissant dans des secteurs marchands, devraient être soumises à un contrôle a posteriori axé sur l'appréciation des performances et des résultats et l'évaluation des risques.

Le traitement égalitaire des entreprises publiques en matière de contrôle financier devrait être érigé en principe de base. Il ne paraît pas admissible que des entreprises publiques exerçant des activités similaires, voire identiques soient soumises à des dispositifs de contrôle financier totalement différents.

Des contrats-programmes devraient être passés avec les holdings publics, en tant qu'entreprises mères, pour dépasser la situation de sous-contrôle qui caractérise les participations indirectes.

Le pilotage du portefeuille public, selon une approche de contractualisation avec les groupes publics, devrait devenir l'instrument privilégié du ministère de l'économie et des finances, dans son rôle de représentant de l'Etat-actionnaire.

- ***Traiter spécifiquement les EEP relevant des collectivités territoriales***

Il faudrait traiter, en dehors du portefeuille de l'Etat, les EEP relevant des Collectivités territoriales. Ces personnes morales devront être gérées et suivies au niveau régional ou local.

L'activité des EEP locaux devrait être traitée dans les comptes des Collectivités locales qui les détiennent, au même titre que les sociétés délégataires de la gestion des services publics locaux.

Les établissements publics et sociétés relevant des Collectivités territoriales devraient être soumis à un contrôle financier de proximité. La situation transitoire qui a prévalu depuis 2009 devrait s'achever. Le texte réglementaire, fixant le régime de contrôle financier applicable aux EEP locaux, prévu par l'article 57 de la loi n°45.08 relative à l'organisation des finances locales n'a pas encore vu le jour.

II. Réponse du Ministre de l'économie et des finances (Texte intégral)

Le rapport de la Cour des Comptes portant sur « *le secteur des Etablissements et Entreprises publics au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance* » a été élaboré selon une approche marquée par la recherche d'une certaine exhaustivité et d'une mise en perspective historique relatant ainsi les évolutions que le secteur des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) a connues depuis le début des années 80 et ce, grâce à des réflexions qui ont été menées sur le devenir du secteur, ses performances, son pilotage, ses avancées, ses insuffisances et ses limites.

Dans cette optique, ce rapport met en exergue l'importance du secteur des EEP et de son poids, de ses performances économiques et financières, de son rôle dans le développement économique et social en tant qu'acteur majeur dans le processus d'élaboration et d'exécution des politiques publiques ainsi que des réformes dont il a fait l'objet.

En effet, les EEP, par leurs interventions multiples dans l'offre de services publics aux citoyens et aux entreprises, par la réalisation de projets structurants pour le développement économique et social, l'aménagement du territoire, la réduction des disparités territoriales, l'ouverture à l'international et la promotion de l'investissement dans divers secteurs d'activités, sont appelés à démultiplier leurs efforts pour accompagner la dynamique de réformes de plus en plus affirmée par notre pays.

Ces organismes constituent en effet un acteur majeur dans le modèle de croissance du Maroc comme en témoignent leurs investissements, leur chiffre d'affaires, leur valeur ajoutée, leurs actifs ou leurs indicateurs d'activité opérationnelle.

Ils sont également au cœur du modèle de développement du pays et ce, au vu de leur fort engagement en matière de gouvernance, de transparence, de responsabilité sociale et environnementale ainsi qu'en ce qui concerne la consolidation du capital immatériel du Maroc.

De ce fait, ce rapport revêt une importance particulière considérant l'évolution du contexte d'intervention des EEP, de leur rôle dans la dynamique économique et sociale du pays ainsi que les enjeux qui s'y attachent en termes de risques, de performance et de sauvegarde du patrimoine public. A cet égard, le rapport de la Cour des Comptes apportera sûrement une valeur ajoutée aux réflexions et aux analyses relatives à l'évolution du secteur et constituera sans nul doute un cadre d'échange et un référentiel pour la conduite et l'évaluation de chantiers de réformes devant contribuer à renforcer la contribution des EEP à la dynamique de développement économique et social du pays, moderniser leur gouvernance et optimiser leur rendement et leurs relations avec l'Etat. En effet, ledit rapport traite des problématiques pertinentes et des thématiques qui sont aujourd'hui d'actualité, centrées sur quatre axes d'analyse, à savoir :

- Les traits saillants du secteur ;
- L'ancrage stratégique ;
- La Gouvernance ;
- Les recommandations et les propositions de réforme.

L'examen de ce rapport par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a permis de constater que la Cour des Comptes a tenu compte d'un certain nombre de réponses formulées au sujet de la version provisoire de ce rapport alors qu'un certain nombre de constats et de recommandations nécessitent des éclaircissements.

1. Constats et recommandations confrant les actions et les chantiers menés par le MEF

Suite à l'examen approfondi du rapport établi par la Cour des Comptes, il a été constaté qu'un certain nombre d'observations et d'analyses contenues dans ledit rapport confortent les efforts déployés par le MEF (Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation -DEPP-) ainsi que sa vision et son approche axée sur le renforcement de la gouvernance des EEP, l'amélioration de leurs performances et leur contribution dans la croissance du pays.

Les recommandations du rapport s'inscrivent aussi en phase avec les orientations du MEF qui est en train de préparer ou de mettre en œuvre un ensemble de réformes portant notamment sur la gouvernance et le contrôle financier de l'Etat sur les EEP, la gestion active du portefeuille, le partenariat public-privé ainsi que la consolidation des comptes du portefeuille public.

1.1 Pour ce qui est des constats :

De manière synthétique, les constats de la Cour sont partagés concernant notamment la nécessité de se doter d'un cadre formalisé et normalisant les conditions et les modalités de création d'établissements publics et d'entreprises publiques, l'exercice d'une veille permanente sur l'endettement des EEP, la redéfinition de l'exercice du contrôle financier de l'Etat sur les EEP ainsi que la mise en place d'une gestion active du portefeuille public.

A titre d'illustration, les principales suggestions émises par le MEF et consacrées dans le rapport de la Cour au niveau des constats dégagés concernent notamment les aspects suivants :

- **Le rendement du portefeuille public** : la Cour des comptes a tenu compte de la position du MEF mettant en exergue l'hétérogénéité du portefeuille se composant en grande partie des EEP n'ayant pas pour vocation de verser des dividendes ou des revenus en faveur de l'Etat (ex : une AREF créée pour assurer des missions régaliennes financées en totalité par des subventions ne doit pas être intégrée à l'actif devant générer des dividendes). De ce fait, l'objectif recherché ne réside pas principalement dans la recherche de la rentabilité mais, dans la fourniture de services publics de qualité aux citoyens.

- **Les transferts financiers de l'Etat vers les EEP** : la Cour des comptes a affiné ses appréciations se rapportant à l'augmentation des transferts de l'Etat vers les EEP en s'appuyant sur les explications et les arguments apportés par la DEPP et qui consistent notamment dans les orientations des politiques publiques visant l'augmentation de l'offre d'infrastructures et de services publics portés par les EEP, la prise en charge par les EEP d'activités et de services publics assurés auparavant par l'Administration, étant précisé que les taxes parafiscales instituées pour le financement d'activités ou de missions confiées aux EEP sont considérées par la Cour comme des transferts de l'Etat aux EEP.

- **L'endettement des EEP** : le rapport de la Cour a préconisé une appréciation nuancée et ce, en ligne avec la suggestion de la DEPP tenant à lier l'évolution de l'endettement des EEP à leur effort d'investissement. Ces entités sont en effet engagées dans des programmes d'investissement stratégiques d'envergure justifiant le recours à des sources de financement externes. Il est à noter à ce sujet que l'endettement de l'ensemble des EEP fait l'objet d'un suivi régulier et qu'en dépit de son augmentation constatée au cours des dernières années, il reste soutenable et circonscrit en respect des conventions requis à ce titre.

- **La gouvernance** : la Cour met en exergue le Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP lancé en 2012 comme étant un référentiel pertinent pour la conduite et le pilotage de la gouvernance des EEP tout en soulignant les améliorations intervenues en matière de déploiement du Code à travers la régularité des réunions des organes délibérants et la mise en place des comités spécialisés (comité d'audit notamment).

- **La création d'EEP** : la Cour des Comptes est en phase avec la recommandation du MEF portant sur la nécessité de se doter d'un cadre formalisé et normalisant les conditions et les

modalités de création d'EP, notamment en matière d'évaluation préalable de l'opportunité et de la viabilité du modèle économique et financier sous tendant toute création.

- **La création des filiales** : la Cour partage la position de la DEPP préconisant pour les projets de création des dites filiales ou de prises de participation, l'examen et la validation par le l'Organe Délibérant d'un business plan montrant la viabilité économique et financière de l'entité.

- **La réglementation des marchés publics** : suite aux précisions et arguments apportés par la DEPP, la Cour a revu plusieurs observations et remarques se rapportant aux procédures et dispositions régissant les achats des EEP (ouverture des plis, délais de publicité, délai d'attente pour l'approbation des marchés, évaluation des offres techniques, obligation de publier les avis d'appels d'offres...).

1.2 S'agissant des recommandations :

Les recommandations émises par la Cour sont pertinentes et structurées autour de thématiques portant sur les véritables enjeux du secteur des EEP visant notamment à en améliorer la gouvernance et à en renforcer la présence dans la chaîne de l'investissement national. Ces recommandations s'inscrivent en ligne avec les chantiers de réforme engagés par le MEF et portant essentiellement sur la réforme du dispositif de gouvernance et de contrôle financier, la mise en place d'une gestion active du portefeuille public, le développement des PPP et l'instauration d'un dispositif de consolidation du portefeuille en ligne avec les standards requis.

Les principales recommandations partagées par la Cour des Comptes portent notamment sur :

- **Les orientations stratégiques des EEP** : la Cour des Comptes a pris en considération la proposition de la DEPP visant à élargir la vision stratégique du secteur des EEP pour couvrir d'autres aspects relatifs notamment au renforcement de l'efficacité d'utilisation des ressources budgétaires à travers l'optimisation de leur allocation et l'amélioration de la qualité du service rendu.

Il en est de même pour ce qui est des orientations en matière du **pilotage du portefeuille public** devant viser le renforcement de l'autonomie et de la gouvernance des EEP et l'alignement de leurs stratégies sur la politique gouvernementale.

La Cour des Comptes a, également, pris en compte la recommandation du MEF visant à faire du **redimensionnement du portefeuille public** un processus permanent ayant pour objectif d'optimiser la taille du portefeuille, de renforcer son utilité et son rendement, de maîtriser ses risques et d'adapter son rôle à l'évolution du contexte. A cet effet, il y a lieu de mener une réflexion sur le schéma organisationnel optimal du secteur public afin de déterminer le nombre et la nature des groupes publics cibles à moyen et long terme.

Par ailleurs, la recommandation de la Cour se rapportant à l'orientation stratégique liée au **redimensionnement du portefeuille** a été revue par la Cour en intégrant les aspects proposés par la DEPP et concernant l'adoption d'une approche comportant les spécificités et les enjeux stratégiques de chaque secteur ainsi que le recours aux PPP.

- **Pour ce qui est du rôle de l'Etat actionnaire**, les recommandations contenues dans le rapport vont dans le sens du chantier de réformes en cours au niveau du MEF. Il s'agit plus particulièrement de la mise en place d'une gestion active du portefeuille public portant sur les entités opérant dans les secteurs marchands, la formalisation de la stratégie actionnariale publique encadrant la fonction de l'Etat actionnaire, la mise en place d'un dispositif juridique permettant d'encadrer l'action de l'Etat actionnaire et la mise en place au sein du MEF d'une structure dédiée devant porter cette nouvelle fonction.

De même, les recommandations de la Cour des Comptes en matière d'assouplissement des procédures de privatisation et de cession sont prises en charge dans le projet de dispositif juridique susvisé.

- **La recommandation de la Cour visant l'encouragement des opérations de partenariat public-privé** est en phase avec les actions engagées par le MEF à travers l'adoption de la loi sur les PPP qui offre un cadre approprié pour la réalisation des projets en PPP.

- **Concernant la gouvernance**, le rapport de la Cour a mis l'accent sur le renforcement de l'efficacité et le professionnalisme des organes de gouvernance, l'amélioration du fonctionnement de ces organes notamment en limitant leur taille, le nombre et la durée des mandats des administrateurs, l'introduction des administrateurs indépendants et la formalisation de la nomination et de la représentation ainsi que la réalisation de l'évaluation de ces organes, étant souligné que tous ces aspects sont consacrés par le projet de loi relatif à la gouvernance et au contrôle financier de l'Etat sur les EEP qui a été élaboré par le MEF.

- **La Cour a consacré la position du MEF visant à réorienter le contrôle financier** vers l'appréciation des performances et la prévention des risques, à procéder à sa généralisation en l'étendant à l'ensemble du portefeuille public et à introduire un nouveau type de contrôle a posteriori plus allégé.

2 Constat et recommandation nécessitant des éclaircissements

Certains constats et recommandations contenus dans ledit rapport soulèvent des remarques et nécessitent des éclaircissements qui sont essentiellement dictés par la nécessité d'étayer un diagnostic le plus objectif possible. Ils sont également mus par la volonté de mieux structurer les recommandations en une véritable feuille de route hiérarchisée et réalisable.

2.1 Au niveau des constats :

- **Essoufflement de l'investissement des EEP** : le rapport avance un constat faisant état d'un essoufflement des performances des EEP et particulièrement **les investissements**. A ce sujet, il y a lieu de noter que les investissements ont enregistré au cours des dernières années une augmentation progressive aussi bien en termes de volume qu'en termes de niveaux de réalisation. En effet, les investissements réalisés par les EEP ont évolué par paliers croissants en passant de 32 milliards de DH en 2005 à 66 milliards de DH en 2008 et à 78 milliards de DH à partir de 2013.

- **L'essoufflement de la dynamique de désengagement de l'Etat** : selon le rapport de la Cour, le processus de la privatisation est en situation de quasi arrêt. Il convient de signaler à ce sujet que le ralentissement des opérations de privatisation résulte d'un choix délibéré des pouvoirs publics en relation avec les visions stratégiques de développement sectoriel et l'objectif de renforcement de l'indépendance du Budget de l'Etat vis-à-vis des recettes de privatisation, étant précisé que les recettes de la privatisation sont versées en intégralité depuis 2011 au Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social et au Fonds National de Soutien de l'Investissement.

- **L'intervention de la CDG dans les domaines relevant de la libre entreprise** : le rapport de la Cour considère qu'à contre-courant du processus de libéralisation de l'économie, la CDG intervient dans des secteurs devant être laissés à l'initiative privée. A ce sujet, il est nécessaire de réitérer la position de la DEPP qui considère que les missions de la CDG consistent à adresser des créneaux porteurs et rentables pour notamment garantir et rentabiliser les fonds de prévoyance sociale confiés à la Caisse en tant qu'acteur de référence sur le marché financier.

- **Absence d'une structure de veille et de pilotage** : Selon le rapport, le MEF, représentant l'Etat actionnaire ne s'est pas encore doté d'une structure de veille et de pilotage devant accompagner les EEP dans la mise en œuvre de leur stratégie. Il est à préciser à ce sujet que cette mission est assurée par le MEF et que, comme souligné ci-dessus, une structure dédiée vient d'être créée en février 2016 à cet effet au sein de la DEPP. Un arrêté du MEF a été publié dans ce sens, fixant l'organigramme de la DEPP et comprenant une nouvelle structure composée de trois services devant assurer entre autres, une meilleure incarnation du rôle de l'Etat actionnaire.

- **En matière de gouvernance, la Cour soulève l'absence d'un mécanisme juridique** permettant à la DEPP d'interférer dans la nomination des administrateurs. A ce propos et s'agissant d'attributions exclusives des Ministères de tutelle, la DEPP ne devrait pas intervenir dans la nomination des administrateurs relevant des autres Ministères, étant précisé que le MEF dispose du pouvoir de nomination d'un contingent d'administrateurs qui jouent un rôle important dans l'amélioration de la gouvernance des EEP et dans la dynamisation des travaux de leurs organes délibérants et de leurs comités spécialisés.

- **En matière de pilotage stratégique des EEP**, la Cour émet un constat mettant en exergue l'existence de quatre catégories de Ministères de tutelle en fonction des niveaux de pilotage stratégique exercé (Ministères disposant d'une véritable stratégie sectorielle, Ministères gérant plusieurs secteurs et ne disposant pas de stratégie couvrant tous les domaines d'intervention, Ministères ne disposant pas de stratégie sectorielle, Ministères ayant une stratégie sectorielle sans pouvoir assurer la cohérence entre les niveaux d'élaboration et de mise en œuvre). Ce constat prêche par l'absence d'éléments d'analyse objectifs et probants, découlant d'une évaluation et d'un diagnostic spécifique. De même, de par ses attributions, le Ministère intervient dans les décisions ayant un impact financier dont justement certaines opérations de restructuration et de réforme.

- **S'agissant du rôle des Ministères de tutelle** et selon la Cour des Comptes, le MEF intervient en cas de réforme et de restructuration des EEP en tant qu'acteur principal, ce qui est parfois à l'origine d'une déresponsabilisation des Ministères à compétences sectorielles qui se cantonnent ainsi dans un rôle passif dans la phase de dialogue entre l'EEP et le MEF. Ce constat n'est pas appuyé par des arguments fondés devant en confirmer le contenu et établis sur la base d'une analyse spécifique.

-**En matière d'exercice du contrôle financier préalable**, la Cour considère que l'efficacité du contrôle du Trésorier payeur (TP) est affectée du fait du nombre élevé des EP contrôlés et du manque de relais au niveau provincial ou régional, pouvant lui apporter l'assistance et le conseil nécessaire.

Dans ce cadre, il y a lieu de préciser que l'affectation des agents de contrôle et des TP en particulier, est effectuée sur la base de règles et d'indicateurs intégrant entre autres la charge de travail de sorte à garantir l'efficacité et l'efficacité du contrôle exercé par le TP.

De même, la DEPP assure en permanence un accompagnement des agents de contrôle et ce, par plusieurs outils intégrant, outre les contacts directs, les normes et référentiels de contrôle ainsi que l'échange électronique au moyen d'un portail extranet dédié aux TP, leur permettant ainsi un accompagnement régulier et de proximité par la DEPP.

2.2 Au niveau des recommandations :

a. En matière de gouvernance et de contrôle financier

- **Exercice du contrôle financier** : le rapport considère que le contrôle financier de l'Etat sur les EEP devrait être redéfini surtout en ce qui concerne ses modalités d'application tout en y apportant quelques réaménagements sur les plans législatifs et réglementaires. A ce sujet, et compte tenu des insuffisances et des limites du cadre juridique en vigueur dégagées d'une étude approfondie, il s'avère nécessaire de procéder à une véritable refonte de ce cadre en vue de l'adapter aux impératifs du développement et de recherche d'efficacité et d'amélioration des performances en y intégrant le volet gouvernance, considéré comme un levier fondamental pour le pilotage et l'évaluation des performances des EEP.

De même et concernant la recommandation de la Cour pour le désengagement de la DEPP du contrôle préalable, le motif évoqué à ce titre et qui réside dans l'objectif de redéploiement efficace de la DEPP vers les fonctions de surveillance et de gestion active, paraît inopportun au regard des conséquences liées à cette recommandation.

En effet, tout en soulignant l'expérience capitalisée par la DEPP à travers ses métiers divers y compris l'exercice du contrôle financier, ladite recommandation conduirait à renoncer à l'existence d'une seule entité incarnant la fonction de contrôle financier et à la remise en cause des avantages et synergies entre les fonctions de cette Direction permettant un suivi cohérent du portefeuille public, d'évaluation de ses performances sur la base d'un dispositif de consolidation et d'un système d'information intégré, l'amélioration de la gouvernance et l'appui aux EEP en termes de structuration des opérations, de développement des PPP et de mise en place des outils de gestion.

En outre, cette recommandation reste incomplète dans la mesure où le rapport ne fait ressortir aucune indication concernant l'alternative possible.

Pour ce qui est de la proposition visant à doter les organismes marchands d'un contrôle a posteriori et en vertu du principe de sauvegarde des deniers publics, le passage d'un type de contrôle à un autre doit se faire sur la base de la qualité de la gestion et de gouvernance de l'organisme et ce, indépendamment du statut juridique et de la nature de l'activité exercée (marchand, non marchand).

- **La Cour des comptes propose pour les EP et sociétés relevant des Collectivités Territoriales (CT) un contrôle de proximité exercé sur place** et mettant fin à la situation de centralisation actuelle. Tout en soulignant que les éléments évoqués ne peuvent à eux seuls justifier la proposition de changement du cadre de contrôle financier, il y a lieu de souligner que le contrôle financier est exercé par un trésorier payeur siégeant au sein de l'établissement et un contrôleur d'Etat qui a pour mandat également de traiter les dossiers au siège de l'établissement.

Ceci étant, il est à préciser qu'à côté des EEP relevant des CT, le contrôle financier est exercé sur les EEP à portée territoriale (ORMVAs, ABHs, Universités, Arefs, ...) dans les mêmes conditions d'efficacité et d'efficience, en soulignant que les établissements publics locaux ne présentent aucune spécificité pour bénéficier d'un contrôle financier différent de celui prévu par la loi n° 69-00.

b. En matière d'orientations stratégiques du portefeuille public

- **Pour ce qui est de la nécessité de définir une stratégie volontariste** avec des objectifs clairs et explicites, permettant de mieux cerner le rôle incombant au portefeuille public et son poids dans l'économie nationale et les secteurs d'intervention prioritaires, il est à noter que certes, la recommandation est pertinente en raison de la non formalisation, dans l'état actuel des choses, de la stratégie dans un document global faisant ressortir toutes les composantes d'une telle stratégie.

Il n'en reste pas moins que plusieurs stratégies sectorielles fixant les objectifs et les orientations de chaque secteur ont été élaborées et sont en cours de mise en œuvre, que les grandes orientations qui figuraient jadis dans les plans de développement économique et social ont été reprises dans les notes d'orientations ou dans le cadre de la déclaration générale du gouvernement, dans la lettre annuelle de cadrage du projet de Loi de Finances du Chef du Gouvernement et dans les Circulaires annuelles adressées par le MEF aux EEP à l'occasion de la préparation de leurs projets de budgets annuels.

- **Pour ce qui est de la réflexion sur un organe semblable à l'ex Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques (CIPEP)** et tout en rappelant que l'expérience de ce comité, qui a été institué dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), s'est limitée essentiellement aux actions d'apurement des arriérés et à certaines opérations de restructurations des entreprises publiques, il y a lieu de souligner que la réflexion mérite tout son intérêt pour la recherche de solutions innovantes adaptées au contexte actuel marqué par des problématiques différentes de celles qui ont été posées par le passé.

- **Concernant la recommandation de la Cour des Comptes portant sur une réflexion à mener sur l'opportunité de supprimer la TVA sur l'investissement pour les grands EEP**, il y a lieu de signaler que cette action ne saurait envisagée eu égard à son impact sur le BGE d'autant plus qu'elle peut être réclamée par d'autres opérateurs y compris le secteur privé, étant entendu des mesures sont en cours avec les grands EEP pour l'apurement de leur crédit TVA.

c. En matière de redimensionnement du secteur des EEP :

- **La proposition de rattachement des participations minoritaires de l'Etat à un groupe public existant** présente un problème de faisabilité d'ordre juridique dans la mesure où sa mise en œuvre requiert la cession effective à ce groupe des actions détenues par l'Etat, ce qui pose un problème de mise en œuvre, d'évaluation des actifs à céder et de frottement fiscal.

- **La mise en place d'un cadre légal permettant la subrogation de l'Etat aux EEP** en liquidation présente plusieurs risques pour le budget général de l'Etat devant notamment supporter, à ce titre, le passif lourd des entités à liquider.

d. Pour ce qui est de la transformation des établissements publics en sociétés anonymes :

- **L'accélération de la transformation des établissements publics en sociétés anonymes** présente des avantages indéniables mais son déploiement nécessite une analyse approfondie au cas par cas, compte tenu des enjeux liés aux statuts de SA notamment pour les établissements publics ne disposant pas de visibilité sur leur équilibre financier (tarifs, marchés, portage de projets spécifiques) nécessaire pour garantir un niveau de fonds propres en ligne avec la réglementation en vigueur. A titre d'illustration, le cas de l'ONEE est édifiant à ce sujet dans la mesure où sa transformation serait porteuse d'enjeux critiques eu égard au déficit structurel de l'Office et au risque de rupture de la fourniture de services publics de l'eau potable et de l'électricité.

e. * Mécanismes d'extension du portefeuille public :

Pour ce qui est de la présentation du décret autorisant la création de filiales publiques à l'avis préalable du ministre de tutelle technique, il y a lieu de préciser que les Ministres de tutelle sont en général présidents des organes délibérants et, de ce fait, ils se prononcent sur les projets de création de filiales et de prises de participations avant la transmission du dossier au MEF.