



Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc :
Ancrage stratégique et gouvernance

Juin 2016

Délibéré

Conformément aux dispositions de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières ;

La mission d'évaluation de politiques publiques sur le thème : "**Le Secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance**" réalisée au niveau de la 2^{ème} Chambre de la Cour des comptes, par l'équipe composée de Mohammed Bastaoui, président de Chambre, Mohammed Hanafi, président de Section, Imad Eddine Arhbal, 2^{ème} Conseiller. Ont été associés à cette mission Abdelaziz Talbi et Abdellatif Bennani en qualité d'experts.

Après la présentation du rapport par le rapporteur de la mission, Mohammed Bastaoui, ledit rapport et sa synthèse en langues arabe et française, destinés à la publication, ont été délibérés et adoptés par la formation composée de MM. :

- Driss Jettou, Premier président de la Cour des comptes, président ;
- Mohammed Diyer, Secrétaire général de la Cour des comptes par intérim, membre ;
- Mohammed Essaouabi, président de la 1^{ère} Chambre, membre ;
- Hadhoudi, Président de la 3^{ème} Chambre, membre ;
- Mohammed Kamal Daoudi, président de la 4^{ème} Chambre, membre ;
- Brahim Benbih, président de la Chambre de discipline budgétaire et financière, membre ;
- Yahya Bouassal, président de la Chambre d'appel, membre ;
- Abdellah Boulassafer, président de la Chambre de déclaration obligatoire du patrimoine, de vérification des dépenses des opérations électorales et audit des comptes des partis politiques, membre ;
- Bouchaib Bibat, président de la chambre de vérification et de jugement des comptes, membre ;
- Abdelaziz Koulouh, Rapporteur général de la Cour des comptes, membre ;
- Abdessamad Lazrag, chargé de la coordination des Cours régionales des comptes, membre ;
- Mohammed Bastaoui, président de la 2^{ème} chambre, Conseiller rapporteur.

Fait à Rabat, le 05 mai 2016

Sommaire

Avant-propos	i
Faits saillants	i
Cadre général	1
I. Traits saillants du secteur	5
1. Secteur marqué par sa diversité	5
2. Secteur, objet de réformes successives	6
3. Poids économique important	8
4. Instrument d'exécution des politiques publiques	9
5. Investisseur public de premier plan	10
6. Outil privilégié de développement régional et d'aménagement du territoire	15
7. Secteur dépendant du budget de l'Etat	16
8. Transferts des EEP vers l'Etat concentrés sur un nombre réduit d'organismes	21
9. Secteur nécessitant une surveillance active	24
9.1. Quelques EEP réalisant l'essentiel des performances du secteur	24
9.2. Etablissements publics non marchands dépourvus de ressources propres	25
9.3. Endettement en progression	26
9.4. EEP gros investisseurs, enregistrant un crédit de TVA structurel	30
9.5. Charges de personnel en augmentation continue	33
9.6. Risques spécifiques à certains EEP stratégiques	34
II. Ancrage stratégique	43
1. Cadre juridique et institutionnel	43
2. Processus de création à réviser et missions à actualiser	44
2.1. Processus de création à réviser	44
2.2. Extension du portefeuille public à contrôler	45
2.3. Missions à actualiser	48
3. Ancrage stratégique à clarifier	55
3.1. Rôle de l'Etat-stratège à préciser	55
3.2. Pilotage stratégique à uniformiser	57
3.3. Organes de gouvernance à ériger en espaces de dialogue stratégique	58
3.4. Contractualisation, instrument de pilotage stratégique efficace, à renforcer	59
3.5. Partenariat Public-Privé à encourager	62
4. Non visibilité du rôle de l'Etat-actionnaire	63
4.1. Fonction de l'Etat-actionnaire non encore instaurée	64
4.2. Prédominance du contrôle financier a priori	64
4.3. Reddition des comptes à améliorer	67
4.4. Privatisation à redynamiser	67
4.5. Liquidation à accélérer	68

III. Gouvernance	71
1. Système de gouvernance en amélioration continue	71
2. Rôle des organes de gouvernance	72
2.1. Composition et fonctionnement des organes délibérants à réexaminer	73
2.2. Désignation des administrateurs à réviser	75
2.3. Choix et rémunération des dirigeants à normer	77
2.4. Implémentation des comités spécialisés à renforcer	78
3. Autres contraintes	80
3.1. Rigidité des statuts du personnel	80
3.2. Règlementation des marchés publics à adapter aux spécificités des EEP	81
IV. Recommandations et propositions de réforme	83
1. Orientations stratégiques du secteur	83
2. Relations financières avec l'Etat	88
3. Gouvernance	91
4. Pilotage et surveillance du portefeuille public	95
V. Les grands groupes publics	99
1. Groupe OCP	100
2. Office national de l'eau et de l'électricité	106
3. Office national des chemins de fer	110
4. Société nationale des autoroutes du Maroc	114
5. Tanger Méditerranée Special Authority	118
6. Agence nationale des ports	121
7. Société d'exploitation des ports	125
8. Office national des aéroports	128
9. Compagnie nationale Royal Air Maroc	132
10. Groupe Al Omrane	136
11. Groupe CDG	139
12. Crédit agricole du Maroc	142
13. Crédit immobilier et hôtelier	145
14. Office national des hydrocarbures et des mines	148
IV. Réponse du Ministre de l'économie et des finances	153

Avant-propos

La programmation de cette mission d'évaluation a été décidée par la Cour des comptes suite aux constats et conclusions auxquels ont abouti les missions de contrôle de la gestion que la Cour a déjà réalisées dans plusieurs Etablissements et Entreprises publics (EEP).

En plus des aspects ayant trait à la régularité et à la conformité des actes de gestion, ces missions avaient relevé des insuffisances en matière d'alignement stratégique par rapport aux politiques sectorielles adoptées par le Gouvernement, et en matière de gouvernance de ces organismes.

Pour cerner les problématiques abordées, la mission a examiné les travaux effectués auparavant sur le thème au niveau national et international. Elle a également fait un benchmark international afin de s'inspirer des meilleures pratiques en ce domaine. A cet effet, elle a organisé des séances de travail avec les responsables de l'Agence de participations de l'Etat (APE) en France et avec des experts de l'OCDE en charge de la gouvernance.

Afin de mieux asseoir les constats et conclusions objet de ce rapport et afin de pouvoir formuler des recommandations à même d'améliorer la gestion du secteur des EEP, la mission a effectué de nombreuses diligences. Ainsi, elle a :

- organisé des séances de travail avec les responsables de la direction des entreprises publiques et de la privatisation (DEPP) relevant du ministère de l'économie et des finances, qui est la structure chargée de la gestion du portefeuille de l'Etat ;
- demandé à cette direction les informations ayant trait à la gestion des EEP (création, transferts financiers de l'Etat, remontée des dividendes et parts de bénéficiaires, dettes de financement, investissements, ressources humaines, rapports, études thématiques ...) ;
- analysé les rapports d'activité, les rapports de gestion et les PV des organes délibérants des EEP marchands les plus importants de 2010 à 2015 ;
- analysé les décrets autorisant la création des filiales et les prises de participations financières depuis 2008 ;
- organisé, sous la présidence de Monsieur le Premier président, des séances de travail avec les responsables du Gouvernement et les dirigeants des grands groupes publics ci-après :
 - le ministre de l'agriculture et de la pêche maritime ;
 - le ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique ;
 - le directeur des entreprises publiques et de la privatisation, ministère de l'économie et des finances ;
 - le président directeur général de OCP SA ;
 - le directeur général de l'office national de l'eau et de l'électricité (ONEE) ;
 - le directeur général de l'office national des chemins de fer (ONCF) ;
 - le directeur général de la société nationale des autoroutes du Maroc (ADM) ;
 - le président du conseil de surveillance et le président du directoire de l'agence spéciale Tanger Med (TMSA) ;
 - la directrice générale d'agence nationale des ports (ANP) ;
 - le président du directoire de la société d'exploitation des ports (SODEP) ;

- le directeur général de l'office national des aéroports (ONDA) ;
- le président directeur général de la compagnie nationale Royal Air Maroc (RAM) ;
- le président du directoire de la holding d'aménagement Al Omrane (HAO) ;
- le président du directoire du crédit agricole du Maroc (CAM) ;
- le président directeur général de CIH Bank ;
- la directrice générale de l'office national des hydrocarbures et des mines (ONHYM).

Pour appréhender les spécificités des établissements publics relevant des Collectivités territoriales, la mission a organisé une séance de travail avec le directeur des régies et des services concédés, au sein du ministère de l'Intérieur et du directeur général de la régie autonome de distribution de l'eau et de l'électricité de Marrakech (RADEEMA).

En outre, pour les besoins d'analyse des thématiques traitées dans ce rapport, la mission a collecté des informations auprès du ministère de l'économie et des finances, des ministères sectoriels et des EEP concernés. Elle a également dû procéder à des retraitements des données qui lui ont été communiquées, notamment en ce qui concerne les agrégats du secteur et les transferts financiers entre l'Etat et les EEP.

Il est à préciser que les parties de ce rapport traitant de l'ancrage stratégique, de la gouvernance ainsi que des recommandations et des propositions de réforme sont essentiellement orientées vers les EEP opérant dans les secteurs marchands.

En vertu des principes régissant le fonctionnement de la Cour des comptes, notamment la contradiction et la collégialité, la version provisoire du présent rapport a été communiquée au ministre de l'économie et des finances en date du 07 décembre 2015.

La version finale du rapport, délibérée au sein du Comité des programmes et des rapports présidé par Monsieur le Premier président en date du 05 mai 2016, intègre les réponses et commentaires formulés par la direction des entreprises publiques et de la privatisation (DEPP) parvenus à la Cour en date du 15 février 2016.

Avant sa publication, le présent rapport a été communiqué, en date du 12 mai 2016, au Chef du Gouvernement et au ministre de l'économie et des finances pour réponses et commentaires.

Le rapport définitif intègre la réponse du ministre de l'économie et des finances.

Faits saillants

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, de planification et d'exécution des politiques publiques.

Les EEP sont des leviers incontournables 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 leur intervention.

Durant la décennie 2000, grâce à l'amélioration de la gouvernance des EEP, la majorité des agrégats du secteur s'est inscrite dans un trend haussier (investissement, chiffre d'affaires, valeur ajoutée, capacité d'autofinancement, total bilan ...).

Au niveau du marché financier, 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.

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

De même, les problématiques liées au dimensionnement de ce secteur, 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 encore identifié et suffisamment visible. L'Etat ne s'est pas encore doté d'une structure de veille et de pilotage dédiée au portefeuille public.

Quant au rôle de l'Etat-stratège, il reste insuffisamment clarifié. Le pilotage stratégique des EEP continue à varier d'un département ministériel (Département) à l'autre, en fonction de la culture et des traditions du ministère, de la qualité des responsables en place et de l'intérêt qu'ils portent à tel ou tel EEP.

1. Traits saillants du secteur des EEP

Le secteur des EEP se caractérise par une grande diversité des organismes qui le composent : statut juridique, niveau de participation au capital, présence dans différents secteurs d'activité, niveau de dépendance du budget de l'Etat, taille, nature des activités exercées

A fin 2015, le portefeuille public se compose de 212 établissements publics, 44 sociétés à participation directe de l'Etat et 442 filiales et participations publiques.

Les traits saillants du secteur des EEP peuvent se résumer comme suit :

▪ Secteur objet de réformes successives

Le secteur des EEP a fait l'objet de multiples réformes ayant permis d'améliorer leur gouvernance et performances. Des avancées palpables ont été enregistrées en la matière, telles que :

- l'amélioration de la gouvernance des EEP à travers le renforcement du rôle de leurs conseils d'administration ;
- la contractualisation des rapports avec l'Etat, ce qui permet de donner plus de visibilité sur les missions exercées par les EEP et sur leurs programmes d'investissement ;
- la rationalisation de la gestion des EEP, notamment par le renforcement du contrôle interne, l'amélioration dans le choix et la conduite des projets, la généralisation de l'audit des comptes annuels des EEP.

▪ Levier important de développement économique et social et instrument privilégié pour l'exécution des politiques publiques

Depuis 2000, les agrégats des EEP se sont inscrits dans une dynamique constante d'amélioration et de consolidation. Ces organismes enregistrent, de façon constante, un accroissement remarquable de leurs agrégats, consolidant ainsi leur rôle d'acteurs et accompagnateurs importants de la dynamique de l'Etat pour moderniser l'économie nationale et diversifier ses moteurs de croissance.

Les EEP sont présents dans la majorité des secteurs d'activité économique et sont initiateurs de plusieurs projets structurants. Les investissements réalisés par les EEP ont permis à notre pays de se doter d'infrastructures de qualité, ce qui a constitué un facteur déterminant dans le décollage de plusieurs branches d'activité.

Les stratégies sectorielles engagées par l'Etat sont fortement prises en charge par les EEP et couvrent pratiquement tous les secteurs clés de l'économie : énergie, infrastructures, 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 devant l'Etat et les collectivités territoriales.

Les investissements réalisés par les EEP ont atteint en 2015 environ 71,6 MM DH, représentant 24,6% de la formation brute du capital fixe, et plus de 50% du total de l'investissement public. Toutefois, durant la période 2010-2014, le taux moyen d'exécution des budgets d'investissement a oscillé autour de 63%, ce qui militerait en faveur de l'amélioration de la planification et la conduite des projets.

▪ Secteur globalement dépendant du budget de l'Etat

Les ressources d'origine publique transférées aux EEP revêtent plusieurs formes :

- transferts directs du budget général de l'Etat (BGE) ;
- 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 l'occupation du domaine public ainsi que d'autres produits.

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

De 2010 à 2014, le total des transferts de ressources publiques vers les EEP a totalisé 160 MM DH dont 104,5 MM DH du BGE (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%).

▪ Quelques organismes réalisent l'essentiel des performances du secteur

Les performances économiques et financières du secteur des EEP se concentrent autour d'un nombre réduit d'organismes : Groupe OCP, ONEE, RAM, Groupe CDG, ONCF, Groupe Al Omrane et ADM. Ces EEP ont contribué sur la période de 2010 à 2014, en moyenne, à hauteur de 63,7% de l'effort d'investissement, de 57,8% du chiffre d'affaires et de 66,6% de la valeur ajoutée.

Concernant les transferts financiers des EEP vers l'Etat, ils proviennent d'un nombre réduit d'organismes. Les dividendes et parts de bénéfices remontés proviennent à hauteur de 85% du groupe OCP, groupe CDG et IAM.

Le groupe OCP est le principal contributeur. Entre 2010 et 2015, ses contributions ont représenté 24,1% du total des transferts du secteur des EEP vers l'Etat et 41,8% des dividendes et bénéfices remontés au Trésor.

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 restent, pour la plupart, structurellement subventionnés par l'Etat.

Les transferts opérés par ces organismes, proviennent pour la quasi-totalité de l'ANCFCC dont les produits collectés revêtent un caractère parafiscal.

▪ **Endettement en progression constante**

Entre 2004 et 2015 le total encours des dettes de financement des EEP a évolué de 59,3 MM DH à 245,8 MM DH, soit un taux d'augmentation de 315%, représentant environ 25% du PIB. Sur ce total, les dettes contractées en devises représentent environ 65,2% et pèsent 16,2% du PIB.

La part des dettes garanties par l'Etat a atteint à fin 2015 un total de 126,8 MM DH.

Par rapport à 2008, la dette extérieure a augmenté de 156,5%, alors que la dette contractée auprès du marché domestique a évolué de 45,9%.

Il importe toutefois de souligner, que l'augmentation de l'endettement du secteur est circonscrite au niveau des EEP engagés dans des programmes d'investissement massifs qui ont contracté environ 90% de la dette totale du secteur : groupe OCP, ONEE, ADM, ONCF, Groupe CDG, TMSA, MASEN, CFR et RAM.

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

A fin 2015, le cumul du crédit de TVA figurant dans les comptes des EEP comme créances sur l'Etat, s'élève à environ 25,2 MM DH représentant 47,8% des recettes de TVA revenant au budget de l'Etat pendant cet exercice.

A cette dette de l'Etat vis-à-vis des EEP, il faudrait ajouter 8,9 MM DH de subventions destinées aux AREF et non encore transférées. Ces dernières enregistrent dans leurs comptes à fin 2015 des arriérés de paiement de 7,6 MM DH.

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. Entre 2010 et 2015, le total des charges financières supportées par les EEP créancier de TVA a atteint 3,6 MM DH.

Afin d'apporter une solution à la problématique du crédit de TVA, l'Etat a pris certaines mesures mais qui restent insuffisantes. En effet, la loi de finances de 2014 a prévu le remboursement du crédit cumulé jusqu'au 31 décembre 2013 mais ne s'applique qu'aux contribuables dont le montant du crédit est compris entre 20 et 500 M DH. Or, la plupart des EEP 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 l'année 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 de la TVA sur les acquisitions d'aéronefs de plus de 100 places et du matériel de transport ferroviaire à l'importation. Ces mesures bénéficieront notamment à la RAM et à l'ONCF.

De même, le ministère de l'économie et des finances a signé des protocoles d'accord avec l'ONEE et l'ONCF pour apurer le crédit de TVA cumulé par ces deux organismes à fin 2013, et les aider à apurer la situation de leurs dettes fournisseurs et améliorer leurs délais de paiement.

En vertu de ces accords, ONEE et ONCF ont été autorisés à emprunter respectivement 1,94 MM DH et 1,78 MM DH. Le remboursement en principal et intérêts de ces emprunts sera pris en charge par l'Etat.

D'autres actions ont été engagées dans le sens de l'apurement du crédit de TVA dont on cite le relèvement du taux de TVA à 20% au péage des autoroutes (LF 2015) et au transport ferroviaire (LF 2016), la généralisation du remboursement de la TVA sur les biens d'investissement acquis à compter du 1^{er} janvier 2016.

Certes, ces mesures auront un impact positif sur la trésorerie des EEP bénéficiaires, mais resteront insuffisantes. Les autres EEP, grands investisseurs, 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.

2. Ancrage stratégique

La tutelle de l'Etat sur les EEP puise ses fondements juridiques dans la Constitution, la loi organique n°065.13 du 2 avril 2015 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement, et au statut de ses membres, les textes de création des EEP et les décrets portant attributions et organisation des différents ministères.

■ Processus de création des EEP et de filialisation à revoir

La création d'EEP ne fait pas souvent l'objet d'un débat élargi en amont et d'une réflexion approfondie quant à son impact sur la structure organisationnelle de l'Etat et du secteur public dans son ensemble. Et, quand bien même elle ferait l'objet d'un débat¹, ce dernier n'est pas toujours sous-tendu par des études de faisabilité démontrant la pertinence des propositions par rapport à d'autres formes d'organisation.

Dans certains cas, la création est décidée sans que le ministère de tutelle concerné se soit défait des compétences attribuées aux entités nouvellement créées, se traduisant, au niveau des finances publiques, par une aggravation des charges budgétaires. Il en résulte que des missions identiques sont accomplies à la fois par des ministères et par des EEP, et parfois, différents EEP opèrent dans le même secteur d'activité, voire sur le même territoire. Cette situation a, pour conséquence, l'existence d'EEP dont les missions se chevauchent entraînant ainsi, des pertes d'énergies et de ressources publiques aussi bien qu'une efficacité incertaine.

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

Concernant la création des filiales publiques et les prises de participations financières, les décisions y afférentes doivent obligatoirement être autorisées par décrets (article 8 de loi n°39-

¹ Les établissements publics sont créés par loi et les entreprises publiques sont créées par loi ou par décret

89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé). Or, force est de constater que la prise de ces décisions ne fait pas systématiquement l'objet d'examen préalable au sein des organes de gouvernance concernés, bien qu'il s'agisse de décisions stratégiques pouvant avoir des conséquences sur l'ensemble du groupe public concerné.

Les plans d'affaires et les projections financières justifiant l'opportunité de création des filiales et démontrant leur viabilité économique et financière ne sont pas toujours suffisamment développés et documentés. La situation de certaines filiales créées par de grands groupes publics démontre, a posteriori, que les décisions de leur création n'étaient pas suffisamment fondées par des études préalables solides.

De même, on note que les décrets autorisant la création de filiales ou de prises de participations financières sont signés par le Chef du Gouvernement après visa du ministre des finances. Les ministres de tutelle technique n'y sont pas toujours suffisamment impliqués bien qu'ils soient responsables de la définition des politiques sectorielles dans lesquelles ces entreprises seraient appelées à opérer.

Dans plusieurs cas, les filiales créées opèrent dans des secteurs d'activité n'ayant pas forcément de lien avec les métiers de base des EEP mères, et leur rentabilité n'est pas toujours certaine.

Durant la période de 2008 à 2014, le portefeuille public a enregistré la création de 21 établissements publics et 150 filiales et participations financières.

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

▪ **Pilotage stratégique à améliorer**

L'article 89 de la Constitution dispose que le Gouvernement *supervise l'action des entreprises et établissements publics*.

Ce principe est traduit dans la loi organique n°65-13 relative au fonctionnement du Gouvernement et au statut de ses membres, dans les textes instituant les établissements publics et certaines sociétés anonymes créées par voie législative, et dans les décrets portant attributions et organisation des ministères.

Ces textes prévoient, de manière explicite, que l'élaboration des stratégies sectorielles est du ressort des départements ministériels concernés, chacun dans son domaine de compétences. Pour la mise en œuvre de ces stratégies, le Gouvernement intervient par le biais de l'Administration et des EEP.

Si le principe du contrôle de l'action des EEP et son ancrage stratégique dans les politiques publiques est juridiquement établi, dans la pratique ses modalités d'exercice le sont moins. Les mécanismes d'exercice de cet ancrage ne sont pas suffisamment cernés et définis avec précision. 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.

Cette situation a eu pour conséquence l'élaboration de stratégies sectorielles au niveau des grands groupes publics. La réunion des organes délibérants des EEP concernés devient la seule occasion pour les représentants de l'Etat d'en prendre connaissance et d'en débattre.

Le code des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques, publié par le ministère des affaires générales et de la gouvernance en 2012, a essayé de traiter cet aspect 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 sont utilisés : les rencontres stratégiques annuelles des secteurs, les contrats-programmes, les contrats de performance liant les dirigeants d'EEP et les ministères de tutelle technique, les lettres de mission remises aux dirigeants au moment de leur nomination, la fixation de la rémunération en fonction des performances réalisées

Quelques initiatives ont été prises par certains départements ministériels pour moderniser l'ancrage stratégique des EEP qui en relèvent et pouvoir ainsi coordonner la mise en œuvre de leurs politiques sectorielles.

Le pilotage stratégique des EEP est exercé selon différentes modalités en fonction de la culture et des traditions de chaque ministère et des spécificités des EEP qui en relèvent.

Les quatre cas de figure ci-après se dégagent :

- Des ministères se sont dotés de vraies stratégies sectorielles et en font une feuille de route guidant l'action de tous les intervenants (Etat, EEP, secteur privé et partenaires). Les ministères se chargent de fixer les stratégies sectorielles et d'exercer les prérogatives de réglementation et de contrôle. Les EEP qui en relèvent s'arriment à ces stratégies selon une cohérence d'ensemble répartissant les rôles entre les différents niveaux d'intervention.
- Des 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.
- Des ministères ont arrêté une stratégie sectorielle mais ne parviennent pas à asseoir sa cohérence entre le niveau d'élaboration des politiques publiques et celui de la mise en œuvre opérationnelle.
- Des ministères n'ont pas de stratégies pour le développement de certains secteurs relevant de leurs 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 concernés ne peuvent asseoir une réelle tutelle sur les EEP qui en relèvent. Ils se limitent à la validation de certains actes répondant plutôt à une exigence de procédure administrative.

- Organes de gouvernance non encore érigés en espaces de dialogue stratégique

Dans de nombreux EEP, le pilotage stratégique pâtit encore d'insuffisances liées au fonctionnement des organes délibérants. Les aspects méritant une mise à niveau ont trait notamment à :

- la fréquence encore limitée des réunions des organes délibérants ;
- 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) ;
- 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 toujours le profil requis ;
- des ordres du jour trop chargés ;
- l'absence d'un dispositif réglementaire qui précise les conditions de nomination des représentants de l'Etat au sein des organes délibérants des EEP ;
- un manque d'efficacité de certains organes délibérants qui souffrent de carences institutionnelles et organisationnelles ;
- l'insuffisance du reporting des travaux des Organes Délibérants de certains EEP et de diffusion des informations.

Ces limites ne permettent pas aux organes de gouvernance de s'ériger à un espace de dialogue stratégique. Dans beaucoup de cas, les réunions des organes délibérants ont pour objet d'approuver les budgets et d'arrêter les comptes. Les plans d'investissement pluriannuels et les projets structurants, en relation avec les politiques publiques, sont souvent examinés et décidés en dehors des organes de gouvernance.

- Contractualisation, instrument efficace à renforcer

La contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP est un outil efficace fixant les engagements réciproques des deux parties dans un cadre de cohérence négociée, tout en laissant aux EEP un maximum d'autonomie de gestion. Elle permet 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 ;
- de projets d'investissements et de programmes d'actions à réaliser par les EEP en conformité avec les orientations et choix du Gouvernement ;
- de rétablissement de la viabilité économique et financière ;
- d'amélioration de l'offre et de la qualité des prestations et services fournis ;
- de renforcement de la qualité de gestion, de l'amélioration du contrôle interne, de rationalisation des charges et de l'amélioration de la performance ;
- de produits et dividendes à remonter au Trésor ;
- d'amélioration du cadre et des pratiques de gouvernance.

Réalisant l'intérêt de cet outil 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 également rappelé que les engagements mutuels des parties contractantes doivent s'aligner avec les choix de politique générale du Gouvernement.

Les contrats-programmes donnent aux EEP de la visibilité par rapport aux stratégies sectorielles adoptées par le Gouvernement et de la lisibilité quant à leurs projets et objectifs, et constituent une base d'évaluation des entreprises contractantes. Or, force est de constater que la négociation de certains contrats-programmes dure plusieurs mois, voire plusieurs années sans certitude d'aboutir au final à un accord.

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

De même, dans la pratique, il se révèle que la contractualisation se réduit 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.

En raison 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 usité et ne peut devenir un instrument généralisé aux EEP. Il est plutôt destiné aux grands groupes publics engageant des investissements lourds ou à des EEP en voie de restructuration.

Entre 2013 et 2014, quatre contrats-programmes ont été signés. Ils concernent l'ONEE, l'Agence pour l'Aménagement de la Vallée Bou Regreg, Barid Al Maghrib et la Régie autonome de distribution de l'eau et de l'électricité de Marrakech.

■ **Rôle de l'Etat-actionnaire à clarifier**

La tutelle financière exercée par le ministère de l'économie et des finances sur les EEP revêt un caractère multiforme. Essentiellement, ce ministère incarne le rôle de l'Etat-actionnaire et exerce le contrôle financier de l'Etat sur ces organismes.

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

De par le rôle de l'Etat-actionnaire qu'il incarne, le ministère de l'économie et des finances assure le pilotage du portefeuille public.

Dans la pratique, ce ministère exerce une multitude d'attributions n'ayant pas toujours les mêmes enjeux. De par leur diversité, ces attributions nécessitent d'être individualisées dans des filières de métiers différentes et requérant des qualifications professionnelles spécialisées.

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 difficulté ou de contrainte majeure que connaissent de temps en temps certains EEP.

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 aux normes internationales aptes à donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats des EEP.

En l'absence d'états financiers consolidés du secteur des EEP, l'Etat ne peut pas connaître la valeur du portefeuille public, ni apprécier le niveau de son rendement et de sa rentabilité.

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

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.

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.

Par ailleurs, l'implication de différentes structures du ministère dans les organes délibérants des EEP se traduit par la participation de responsables relevant de différentes directions, ayant tendance à être préoccupés plutôt par la position de leur Administration d'appartenance que par les intérêts des entreprises dont ils sont administrateurs.

- Reddition des comptes à améliorer

Le principal instrument de reporting sur le secteur des EEP est le rapport annuel accompagnant le projet de loi de finances. Ce document mérite 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 ...) ne reflètent pas toujours la réalité des performances du secteur des EEP du fait qu'ils sont calculés à partir d'informations quantitatives fournies par les EEP dont les systèmes comptables sont rarement homogènes.

Ils sont le résultat de l'agrégation 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.

Certains agrégats comptables des établissements publics non marchands (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.

- Prédominance du contrôle financier a priori

Le nombre d'EEP soumis aux différents types de contrôle n'a pas significativement évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, entrée en vigueur en 2003.

A quelques exceptions près, les EEP catégorisés dans un type de contrôle y sont restés. Le contrôle a priori, axé sur la vérification de la régularité des actes de gestion courante, reste prédominant même sur des établissements publics exerçant des activités industrielles et commerciales.

De même, cette loi n'a pas réservé un traitement adapté aux EEP relevant des Collectivités territoriales malgré leurs spécificités.

A fin 2015, le nombre d'EEP encore soumis au contrôle préalable est de 197, alors que ceux soumis au contrôle d'accompagnement, ne dépassent pas 23.

Conscient des limites de la loi n°69-00 susmentionnée, le ministère de l'économie et des finances a préparé un projet de loi ayant deux objectifs majeurs. Le renforcement de la gouvernance et la refonte du contrôle financier de l'Etat sur les EEP afin de le généraliser à tous les EEP et de moduler son exercice.

3. Gouvernance

La gouvernance au sein des EEP est appréciée principalement à travers le fonctionnement de leurs organes de gouvernance, le choix des administrateurs et des dirigeants.

■ Composition et fonctionnement des organes de gouvernance à améliorer

La présidence des organes de gouvernance des EEP revêt plusieurs formes : cumulée avec la direction générale, assurée par une autorité politique, par un dirigeant d'EEP ou par un responsable rémunéré par l'entreprise. Quant aux filiales et sous-filiales des EEP, la présidence des organes de gouvernance est assurée par les dirigeants des sociétés mères ou par leurs collaborateurs.

Sur la période de 2010 à 2015, la moyenne des réunions des organes de gouvernance des EEP sous forme d'établissement public a été moins de deux sessions par an (1,9). Dans les EEP sous forme de société anonyme, la moyenne a été d'environ quatre sessions par an (3,7).

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'examen des projets d'investissement et de l'approbation des budgets. Les représentants des ministères sectoriels ont l'opportunité d'en faire un espace pour orienter les choix stratégiques des EEP sous leur tutelle et pour assurer la cohérence de leurs actions avec la politique publique définie pour le secteur. Toutefois, la cadence des réunions des organes de gouvernance présidés par des autorités publiques reste à améliorer.

Dans les cas où la présidence 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 des EEP concernés.

Dans les filiales et sous-filiales, la représentation de l'Etat est faible, voire inexistante. Il en découle que les ministères de tutelle n'ont pas d'influence sur le fonctionnement de ces filiales même si leurs missions revêtent parfois une importance d'intérêt national.

Malgré les efforts enregistrés en matière de fonctionnement des organes de gouvernance des EEP, des insuffisances persistent encore. Il s'agit, notamment des aspects suivants :

- les grandes orientations stratégiques ne bénéficient pas toujours de l'importance devant être la leur dans les ordres du jour. Dans plusieurs cas, les conseils d'administration se contentent de valider les choix du management des entreprises concernées ;
- dans plusieurs EEP, 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 ;
- le caractère pléthorique des membres des conseils de certains EEP ne favorise pas les conditions d'un débat de qualité ;
- les administrateurs désignés pour participer aux conseils d'administration de certains EEP fortement techniques n'ont pas toujours les qualifications techniques pour assumer la fonction d'administrateur ;
- la participation des représentants du ministère de l'économie et des finances ne se traduit pas toujours par une position cohérente par rapport à son rôle incarnant l'Etat-actionnaire. Parfois, ils ont tendance à traduire leur posture en tant que contrôleur ou d'autorité budgétaire.

■ **Choix des administrateurs à réviser**

Le code des bonnes pratiques de gouvernance des EEP a fixé les conditions de choix des administrateurs, et a même prévu que les présidents des conseils d'administration peuvent

nommer des administrateurs indépendants, en faisant appel à des personnes qualifiées disposant d'une expertise dans certaines spécialités afin d'éclairer les conseils lors du déroulement des travaux.

Or, les principes apportés par ce code n'ont pas été traduits par la promulgation de procédures claires pour la nomination des administrateurs et encore moins, des administrateurs indépendants.

En effet, dans les établissements publics, la composition des organes de gouvernance est fixée par leurs textes fondateurs, et dans les sociétés d'Etat et les filiales publiques, la nomination des administrateurs et la fixation de la durée de leur mandat sont prévues par les statuts.

De même, la qualité d'administrateur dans l'entreprise publique reste non définie. Les textes de création des établissements publics et les statuts des sociétés d'Etat et des filiales publiques se limitent à désigner des administrateurs au sein d'un organe de gouvernance sans faire allusion à l'expertise qu'ils doivent posséder.

Quant aux administrateurs indépendants, il est noté l'absence de règles régissant leur nomination et les rôles qu'ils doivent accomplir dans les organes de gouvernance.

▪ **Choix et rémunération des dirigeants à normer**

En vertu des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution, la nomination des dirigeants des EEP est régie par la loi n°02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures.

Selon l'article 2 de cette loi, les EEP sont répartis en deux listes : une regroupant les EEP dits stratégiques et une seconde se composant du reste des établissements publics et des sociétés anonymes dont l'Etat participe au capital de manière directe.

Les dirigeants de la première catégorie sont nommés par Dahir, après délibération en Conseil des ministres. Quant à ceux des établissements publics relevant de la seconde, leur nomination se fait en Conseil de Gouvernement.

Pour le choix des dirigeants des EEP de cette dernière catégorie, les principes et les règles de nomination sont les mêmes que ceux des personnes appelées à occuper des postes de responsabilité dans l'Administration. Or, ce sont des emplois distincts requérant des exigences différentes en termes de compétences et de qualifications professionnelles. Par conséquent, le choix de dirigeants pour les EEP requiert une procédure adaptée par rapport aux critères d'un management moderne des entreprises.

De même, la fixation des rémunérations des dirigeants publics n'est pas encadrée par une norme applicable à tous les EEP, déterminant notamment les seuils minima et maxima en fonction de la nature de l'activité et de l'importance de l'entreprise.

Selon les principes de l'OCDE, la rémunération des dirigeants des entreprises publiques devrait comprendre une part fixe et une autre variable pouvant être révisée à la hausse ou à la baisse en fonction du degré de réalisation des objectifs fixés par les lettres de missions établies lors de la nomination par les organes de gouvernance.

4. Recommandations

A la lumière des résultats et conclusions du diagnostic, la Cour des comptes recommande et propose les pistes de réforme articulées autour des axes suivants :

▪ Orientation stratégique du secteur

- se doter d'une vision stratégique pour la rationalisation du secteur des EEP dans son ensemble
- redimensionner le portefeuille par rapport à cette vision stratégique
- revoir les mécanismes d'extension du portefeuille public
- revoir le processus de transfert des entreprises publiques au secteur privé
- préserver l'autonomie de l'entreprise publique
- recentrer l'activité de l'entreprise publique sur sa mission de base
- adapter la forme juridique de l'entreprise publique à sa mission

▪ 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
- traiter en priorité le crédit de TVA accumulé par les EEP
- exercer une veille permanente sur l'endettement extérieur des EEP
- rationaliser les transferts financiers de l'Etat vers les EEP
- optimiser le rendement du portefeuille public

▪ Gouvernance

- définir le rôle de la tutelle technique
- appliquer les principes du Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP
- adapter et réviser les modes d'administration de certaines entreprises publiques
- adopter et appliquer des normes transparentes pour la nomination et la rémunération des dirigeants
- responsabiliser le conseil d'administration sur la politique tarifaire et y introduire des mécanismes de flexibilité

- inciter les EEP à adopter des instruments de gestion prenant en compte les spécificités de leur secteur d'activité

- **Pilotage et surveillance du portefeuille public**

- identifier et individualiser le rôle de l'Etat-actionnaire et valoriser les actifs publics
- suivre le portefeuille public par ensembles homogènes
- redéfinir les modalités d'exercice du contrôle financier de l'Etat sur les EEP
- traiter spécifiquement les EEP relevant des Collectivités territoriales

Cadre général

1. Au Maroc, le secteur des établissements et entreprises publics (EEP) a toujours occupé un centre d'intérêt pour les pouvoirs publics, en raison de son poids dans l'économie nationale et du rôle qu'il joue dans le développement économique et social du pays.
2. Les EEP sont devenus des acteurs clés dans le processus de planification et d'exécution des politiques publiques. Le décollage et le dynamisme de certains secteurs d'activité ne pouvaient se réaliser, sans leur intervention directe, notamment dans les services publics de base : éducation et formation, santé, eau potable, électrification rurale, autoroutes, chemins de fer, transport aérien, infrastructures portuaires et aéroportuaires
3. Certaines stratégies sectorielles n'auraient pas vu le jour sans la contribution des EEP : extraction et valorisation des phosphates, promotion des exportations, modernisation du marché des capitaux, habitat, tourisme, agriculture et pêche maritime, télécom
4. Eu égard aux secteurs d'activité dans lesquels ils interviennent, les EEP ont fortement contribué à la réalisation d'une croissance stable, durable et inclusive. Ils sont devenus un vecteur incontournable dans la dynamique de transformation économique et sociale du pays.
5. Toutefois, ce secteur avait connu, par le passé, une extension à tous les secteurs d'activité et une filialisation non encadrée. Ce avait causé des problèmes de gestion et de faibles performances. Cette situation a été à l'origine des réformes engagées dans le secteur au milieu des années 1980 du siècle dernier et accélérées au début des années 2000. Ayant un caractère structurel, ces réformes ont contribué à moderniser le cadre juridique et institutionnel des EEP, à introduire des mécanismes de régulation, à mettre à niveau leur situation financière, et à améliorer leur gouvernance. Ainsi, des restructurations profondes ont eu lieu, ce qui a favorisé le lancement de grands chantiers.
6. Grâce à ces réformes et à l'investissement massif exécuté par les EEP, plusieurs secteurs d'activité ont connu des mutations importantes : télécommunications, infrastructures, industrie, production d'énergie, aménagement du territoire, bourse ...
7. De même, les EEP ont été placés dans un environnement de plus en plus concurrentiel, ce qui a engendré plus d'ouverture de l'économie nationale, rehaussé l'image du Maroc et de son attractivité auprès des investisseurs étrangers et contribué à diversifier ses moteurs de croissance. Le dynamisme du secteur des EEP a offert aux investisseurs des infrastructures de qualité, des partenaires locaux solides, et a permis d'améliorer le climat d'affaires.
8. Des formules innovantes ont été adoptées pour accélérer le rythme de réalisation des investissements à travers des cadres institutionnels novateurs, notamment via la création d'entreprises publiques spécialement dédiées à la réalisation de projets structurants : Port Tanger Méditerranée, Aménagement de la vallée du Bouregreg, Aménagement de la lagune de Marchica, Aménagement du port de Tanger ...
9. En tant qu'accompagnateurs de la politique de décentralisation, les EEP contribuent fortement à la lutte contre les disparités régionales et à l'amélioration des conditions de vie des citoyens, grâce notamment à l'activité des organismes à compétence territoriale : Agences urbaines, Centres hospitaliers, Académies régionales d'éducation et de formation, filiales de la holding d'aménagement Al Omrane, Agences de développement régional, ORMVA, filiales de la CDG ...

10. Sur le plan social, les EEP s'engagent dans des programmes ambitieux de résorption des déficits sociaux souvent orientés vers le monde rural : ONEE (programmes PERG et PAGER), OFPPT (programmes de formation des jeunes et accompagnement de nouveaux secteurs d'activité), HAO (habitat social), ORMVA (conseil et encadrement agricole) ...
11. Conscients de leur rôle dans le développement économique, les pouvoirs publics réservent aux EEP, depuis plusieurs années, une attention particulière ayant débouché sur la modernisation de leur cadre juridique et institutionnel, la mise à niveau et la restructuration de leur situation financière pour assurer leur viabilité et l'amélioration de leur gouvernance.
12. Les actions entreprises dans ce cadre ont notamment concerné la réforme du cadre juridique et institutionnel de certaines entités, la conclusion de contrats-programmes avec les EEP à dimension stratégique, la réforme du contrôle financier de l'Etat, le programme de privatisation, le cadre institutionnel de la gestion déléguée, le cadre juridique du partenariat public privé, le pilotage et l'exécution de stratégies nationales, modernisation de la gouvernance. Toutefois, les actions de modernisation et de renforcement des performances n'obéissent pas à une démarche globale et formalisée et n'ont pas été appliquées de manière systématique pour l'ensemble des EEP.
13. Sur le plan de la transparence financière, les entreprises publiques opérant dans les secteurs marchands ont modernisé leur cadre institutionnel et organisationnel et adopté des règles conformes aux normes internationales pour la tenue et la publication de leurs comptes. Elles ont été pionnières dans l'application du Code général de normalisation comptable, dans la certification de leurs comptes par des auditeurs indépendants et dans l'élaboration de comptes consolidés selon les normes IFRS. Les établissements publics non marchands s'orientent vers le même chemin.
14. Grâce à l'accélération et 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 71,6 MM DH. En 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 plus de 1.000 MM DH².
15. Au niveau du marché financier, 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 a atteint 460 MM DH contre 87 MM DH en 2002. Le pic a été enregistré en 2010 avec une capitalisation boursière de 579 MM DH.
16. En dépit de ces grandes avancées, et même si les EEP sont considérés comme des bras armés de l'Etat pour la mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles, le secteur des EEP n'a pas toujours évolué selon une vision stratégique cohérente et bien définie sur le moyen et long terme. Les mutations qu'il a connues l'ont, dans beaucoup de cas, été empruntées à la faveur de circonstances historiques particulières, à la qualité des décideurs ou à la nécessité d'apporter des réponses à des exigences ponctuelles.
17. Depuis le début de la décennie 2010, le secteur manifeste des signes d'essoufflement comme en témoignent le tassement des investissements, la détérioration des taux de réalisation de ces derniers par rapport aux prévisions, le quasi-arrêt du processus de

² Agrégats de 2015 ne sont pas encore tous consolidés

privatisation, l'envolée de l'endettement surtout en devises et la forte augmentation des transferts des ressources publiques vers les EEP.

18. La place et le rôle des EEP au Maroc constituent un sujet récurrent. Depuis les années 1970 du siècle dernier, ce secteur a fait l'objet de plusieurs réflexions et analyses tant par des organismes nationaux que par des institutions internationales publiques et privées. Les problématiques liées au dimensionnement du secteur, à son pilotage stratégique, à ses relations avec l'Etat et à sa gouvernance demeurent d'actualité.
19. Le rôle de l'Etat, en tant qu'actionnaire, n'est pas encore suffisamment clair. L'Etat n'est pas encore en mesure de produire des états financiers consolidés de son portefeuille de participations permettant d'apprécier sa valeur, sa situation financière, ses résultats et son rendement.
20. Le ministère de l'économie et des finances (MEF), représentant l'Etat-actionnaire, 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 contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques, malgré sa réforme de 2003, il reste encore focalisé sur le respect de la régularité. De même, le nombre d'EEP ayant pu accéder au contrôle d'accompagnement, reste relativement réduit.
21. Quant à la tutelle technique et au rôle de l'Etat-stratège, leurs contours ne sont pas suffisamment définis. Le pilotage stratégique que les ministères à compétence sectorielle sont censés exécuter n'est pas juridiquement encadré. Les pratiques varient d'un Département à l'autre, en fonction de la culture et des traditions du ministère, du savoir-faire des équipes et responsables en place et de l'intérêt qu'ils portent à telle ou telle entreprise sous leur tutelle.
22. Plusieurs aspects méritent une réflexion profonde dans le sens de la rationalisation du secteur des EEP, par rapport à une vision stratégique globale et cohérente :
 - le poids et la place du secteur des EEP dans l'économie nationale ;
 - les secteurs prioritaires devant faire l'objet d'intervention des EEP ;
 - les missions devant être dévolues aux EEP ;
 - le pilotage stratégique des grands groupes où se concentrent la majorité du portefeuille public et ses principaux agrégats économiques et sociaux ;
 - la gouvernance des EEP et la lisibilité de leurs comptes et de leurs performances.
 - le rôle et le positionnement de l'Etat-actionnaire ;
 - les relations financières entre l'Etat et les EEP ;
23. La mission d'évaluation du secteur des EEP, objet du présent rapport, a essentiellement porté sur l'ancrage stratégique et la gouvernance des organismes opérant dans les secteurs marchands.
24. Ce rapport s'articule autour des axes suivants : (i) Traits saillants du secteur, (ii) Ancrage stratégique, (iii) gouvernance, et (iv) Recommandations et propositions de réforme.

I. Traits saillants du secteur

25. Les caractéristiques majeures du secteur des EEP peuvent se décliner à travers les développements suivants.

1. Secteur marqué par sa diversité

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

- statut juridique³ ;
- niveau de la participation publique au capital⁴ ;
- 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...

27. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette diversité, notamment les conditions historiques de leur création, la nature de leurs missions ainsi que leur périmètre d'intervention qui peut être national, régional ou local.

28. Selon les informations publiées dans le rapport sur les EEP, annexé au projet de la loi de finances de l'année 2016, le portefeuille public des EEP se compose de :

- 212 établissements publics ;
- 44 entreprises publiques à participation directe du Trésor ;
- 442 filiales et participations publiques⁵.

29. Hormis le lien de propriété qui les rattache à l'Etat ou à une Collectivité territoriale, dégager un dénominateur en commun aux entités composant le portefeuille public n'est pas évident. Le secteur des EEP se caractérise principalement par la grande diversité des organismes qui le composent :

- le statut juridique est, soit emprunté au droit public (établissement public), soit au droit privé (société anonyme) ;
- la participation au capital est directe (Etat ou Collectivités territoriales) ou indirecte (à travers d'autres EEP) ;

³ Etablissements publics relevant de l'Etat ou de Collectivités territoriales, sociétés à participation directe ou indirecte du Trésor, sociétés de développement local

⁴ Totale, majoritaire ou minoritaire

⁵ Dont 236 participations publiques directes et indirectes supérieures ou égales à 50% et 206 participations publiques directes et indirectes inférieures à 50%

- les EEP sont présents dans pratiquement tous les secteurs d'activités : agriculture, eau, énergie, mines, habitat, infrastructures, santé, éducation, commerce, tourisme, crédit et banque, services, ingénierie, négoce, distribution ... ;
- certains EEP sont fortement dépendants du budget de l'Etat alors que d'autres y contribuent de manière substantielle en y remontant des dividendes et autres produits ;
- la taille de ces EEP est extrêmement variable : des entreprises au rang de multinationales (Groupe OCP) côtoient des entités de petite taille (Chambres consultatives, écoles et instituts de formation, laboratoires) ;
- des entreprises publiques agissent en milieu concurrentiel (filiales de CDG, SNTL, filiales ONCF ...), alors que d'autres opèrent en situation de monopole (OCP SA, ONEE, ONCF, ONDA) ou de quasi-monopole (SODEP) ;
- certains EEP gèrent un service public alors que d'autres exercent des activités purement industrielles et commerciales ;
- des EEP disposent d'une organisation moderne et efficiente alors que d'autres se comportent comme des Administrations publiques en maintenant des structures lourdes et peu adaptées aux mutations de leur environnement.

2. Secteur, objet de réformes successives

30. En raison de leur poids et de leur importance dans l'économie nationale, et du rôle central qu'ils jouent dans le processus de développement économique et social du pays, les EEP ont toujours été au centre des préoccupations des pouvoirs publics.
31. Cette préoccupation s'est concrétisée par des réformes ayant touché aussi bien à l'environnement dans lequel évolue le secteur que certains EEP en particulier qui ont fait l'objet d'opérations de restructuration.
32. En effet, depuis le début des années 1980, plusieurs réflexions ont été menées sur le devenir de ce secteur et des mesures ont été recommandées visant son assainissement et la rationalisation de sa gestion.
33. Les principaux objectifs recherchés par ces réflexions concernent essentiellement :
 - la mise en cohérence dans l'action de l'Etat en tant que stratège et actionnaire ;
 - le renforcement de l'autonomie des EEP et la responsabilisation de leurs organes d'administration et de gestion ;
 - l'optimisation de l'allocation des ressources publiques et l'amélioration de l'efficacité dans la gestion des EEP par la recherche d'une meilleure adéquation entre les moyens mobilisés et les résultats attendus ;
 - l'augmentation du volume des investissements réalisés par les EEP et l'amélioration de la qualité des services publics rendus aux usagers et à la population ;
 - l'encouragement du secteur privé à s'impliquer davantage dans l'investissement et la production de la richesse.

34. La première grande réflexion sur le secteur des EEP a été menée en 1980⁶, et avait recommandé :
- l'élaboration d'une stratégie d'ensemble pour le secteur public ;
 - la mise en place d'un comité interministériel permanent des entreprises publiques ;
 - la formalisation des procédures de création d'entreprises et des prises de participation publiques ;
 - l'adoption d'un cadre contractuel devant servir de référence pour apprécier les performances des EEP en matière des résultats et de gestion ;
 - la mise en place d'un référentiel régissant les relations budgétaires entre l'Etat et les EEP.
35. D'autres initiatives ont suivi dont la plus importante a concerné les programmes de restructuration PERL I et PERL II⁷, qui ont débouché sur une série de réformes ayant touché le secteur, dont les plus marquantes sont :
- l'institution, en 1987, du comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques (CIPEP) sous la présidence du Premier Ministre⁸, avec pour mission le pilotage des actions stratégiques visant la rationalisation du secteur des EEP ;
 - la dynamisation des conseils d'administration des EEP et l'amélioration de leur fonctionnement à travers le respect de la régularité dans la tenue de leurs sessions et l'application de leurs résolutions ;
 - la rationalisation des transferts budgétaires de l'Etat à travers la suppression des subventions d'exploitation pour les établissements publics marchands et leur réorientation vers les secteurs prioritaires, amenant les EEP à renforcer leurs capacités d'autofinancement de manière à pouvoir financer leur fonctionnement et, en partie, l'investissement ;
 - le développement de la politique de contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP, avec la signature en 1987 des premiers contrats-programmes ;
 - la mise en place des comités d'audit et le développement des pratiques d'audit interne et externe et la certification des comptes par des auditeurs indépendants ;
 - la mise en œuvre de plans de restructuration de plusieurs entreprises publiques : sucreries, filiales de l'ODI, SODEA, SOGETA, sociétés opérant dans les secteurs agricole et minier ;
 - la démonopolisation et l'ouverture à la concurrence des grands services publics, tels que les télécommunications, la poste et le transport ;
 - le désengagement progressif de l'Etat des activités concurrentielles pouvant être assurées par le secteur privé et la mise en œuvre du programme de privatisation ;
 - l'encouragement de la politique de partenariat public-privé.
36. Même si la plupart des réformes a été implémentée, la mise en œuvre de certaines actions publiques s'est heurtée à des contraintes ayant trait à l'environnement des EEP et à d'autres difficultés d'ordre interne à ces entreprises.

⁶ Rapport général sur les relations Etat-Entreprises publiques, Rapport de la mission Jouahri, 1980

⁷Programme établi suite à une mission de la banque mondiale, 1987

⁸Circulaire du Premier ministre du 3 février 1987, complétée par la Circulaire du 1^{er} Septembre 1992

37. Les contraintes externes sont notamment liées à l'environnement général dans lequel évoluent les EEP dont on cite principalement :
- les contraintes imposées par l'environnement juridique et institutionnel, du fait de textes anciens et non actualisés, de certains secteurs d'activité connaissant l'intervention de plusieurs acteurs ;
 - l'incapacité de certains ministères à insuffler des stratégies sectorielles, ayant amené les EEP relevant de leur tutelle à en concevoir les leurs sans s'assurer de leur ancrage dans la politique générale de l'Etat ;
 - non définition de la tutelle technique et stratégique sur les EEP et l'imprécision juridique de ses mécanismes d'exercice, se traduisant par l'absence de visibilité et de constance dans la mise en œuvre des politiques publiques ;
 - l'existence de procédures réglementaires régissant la tarification de certains services fournis par des EEP : cas de l'ONEE, l'ONCF, les ORMVAs et les Régies autonomes de distribution.
38. Quant aux contraintes internes, elles sont liées essentiellement à la gouvernance, particulièrement à :
- la composition des conseils d'administration des EEP et leur fonctionnement : organes délibérants souffrant de la pléthore et du manque de professionnalisme des membres qui y siègent ;
 - l'inefficacité des conseils d'administration dans le dispositif de gouvernance avec des organes souvent peu efficaces, notamment dans les missions en matière d'orientation et de définition des stratégies ;
 - l'insuffisance du système de management en vigueur dans les EEP, souvent peu développé en systèmes d'information et de contrôle interne.

3. Poids économique important

39. D'après les données du ministère de l'économie et des finances, le poids du secteur des EEP est appréhendé à partir des indicateurs suivants (exercice 2014) :
- investissement : 71,6 MM DH⁹, soit 24,6% de la FBCF
 - valeur ajoutée : 72,7 MM DH, soit 8% du PIB
 - chiffre d'affaires : 198 MM DH
 - capacité d'autofinancement : 42,2 MM DH
 - total du bilan : 1.001 MM DH
 - charges de personnel : 30,9 MM DH
 - effectif du personnel : 129.545

40. Le tableau suivant donne l'évolution de certains agrégats de 2004 à 2014 (en M DH)¹⁰.

⁹ A fin 2015

¹⁰ Données concernant les EEP ne sont pas encore consolidées à fin 2015

Tableau #1. Evolution des principaux agrégats du secteur des EEP de 2004 à 2014 (en M DH)

Année	Investissement	Chiffre d'Affaires	Valeur Ajoutée	Résultats nets *
2004	28 100	96 000	33 600	3 761
2005	32 266	109 292	40 238	3 950
2006	40 898	121 404	44 770	1 553
2007	49 451	133 325	54 194	14 050
2008	66 450	175 014	82 189	25 312
2009	67 666	142 211	51 887	3 626
2010	67 756	169 322	70 411	12 764
2011	68 898	189 067	81 170	16 900
2012	77 590	199 690	79 526	13 468
2013	78 013	190 115	72 506	10 507
2014	71 552	198 008	72 715	8 844
2015	71 600	ND	ND	ND

Source : Ministère de l'économie et des finances

*Résultats nets = résultats nets bénéficiaires – résultats nets déficitaires

ND : Informations consolidées non encore disponibles

41. A travers ce tableau, on constate la dynamique de croissance dans laquelle se sont sincrits les EEP. Par rapport à l'année 2004, les principaux agrégats des EEP ont enregistré une amélioration présentée comme suit :
- investissement : + 155%
 - valeur ajoutée : + 117%
 - chiffre d'affaires : + 107%
 - capacité d'autofinancement : +235%
 - total du bilan : +152%
42. Cependant, certains agrégats sont à relativiser notamment le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée, en raison de l'intégration, des cotisations salariales et patronales perçues par les régimes de retraites gérés par la CMR et la CNSS.
43. De même, les subventions de fonctionnement que reçoivent les établissements publics non marchands de l'Etat pour leur fonctionnement, sont comptabilisés comme des produits d'exploitation de ces EEP.

4. Instrument d'exécution des politiques publiques

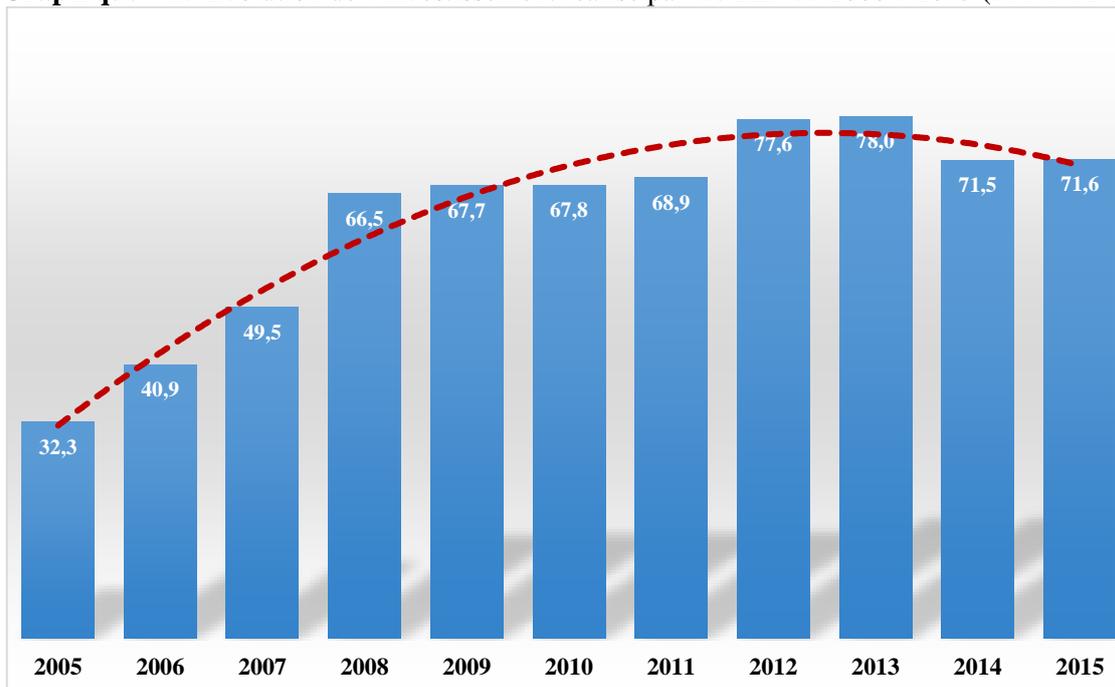
44. Les EEP jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans plusieurs secteurs d'activité économique, leurs plans de développement ont été érigés en stratégies sectorielles.
45. Ils contribuent ainsi, à la croissance économique, participent fortement à la création de valeur et de l'emploi grâce notamment à l'importance des projets d'investissement qu'ils réalisent.

46. 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, comme le groupe OCP, ONEE, ONCF et le groupe CDG.
47. Depuis 2000, les EEP enregistrent un accroissement remarquable de leurs agrégats, consolidant ainsi leur rôle d'acteurs et accompagnateurs importants de la dynamique de l'Etat pour moderniser l'économie nationale et diversifier ses moteurs de croissance. Ils sont, de plus en plus, présents dans la majorité des secteurs d'activité économique en pointe et sont initiateurs de plusieurs projets structurants.
48. Les stratégies sectorielles engagées par l'Etat et fortement prises en charge par les EEP sont les suivantes :
 - énergie (2020) : ONEE, MASEN, ADEREE, SIE ;
 - plan Maroc Vert (2015): ADA, ORMVA, ONCA, ONSSA, ONICL, SONACOS ... ;
 - plan Halieutis (2020) : ONP, INRH, ANDA ;
 - tourisme (2020) : ONMT, SMIT, CDG ;
 - industrie (2015 et 2020) : AMDI, ANPME, OMPIC, OFPPT, ANAPEC ;
 - promotion des exportations (2018) : CMPE, EACCE ;
 - stratégie portuaire (2030) : ANP, SODEP, TMSA ;
 - stratégie logistique : ONCF, SNTL, AMDL ;
 - formation professionnelle (2021) : OFPPT ;
 - habitat social : Groupe Al Omrane, Filiales CDG.

5. Investisseur public de premier plan

49. Depuis que l'Etat s'est engagé dans la politique de libéralisation de l'économie et de désengagement de certains secteurs d'activité, il a amorcé le processus de restructuration et d'assainissement des EEP.
50. Conjugée à l'ancrage croissant des EEP dans les orientations stratégiques de l'Etat, cette politique volontariste a eu pour conséquence l'instauration d'une dynamique qui a consolidé leur part dans la création des richesses. Depuis 2000, les EEP sont devenus le premier investisseur public loin devant l'Etat et les Collectivités territoriales.
51. L'effort d'investissement des EEP est adossé aux politiques publiques décidées par le Gouvernement dans des secteurs stratégiques tels que le transport, les infrastructures, l'énergie, l'eau, l'assainissement liquide, les phosphates, l'habitat ou l'agriculture. 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 pour l'économie nationale et un facteur déterminant dans le décollage d'un grand nombre de branches d'activité.
52. En 2015, les investissements réalisés par les EEP ont atteint 71,6 MM DH, soit 24,6% de la formation brute du capital fixe et plus de 50% du total de l'investissement public.

Graphique # 1. Evolution de l'investissement réalisé par les EEP de 2008 à 2015 (en MM DH)



53. L'investissement des EEP représente plus de la moitié de l'investissement public (55% sur la période de 2008 à 2014). Ceci est la traduction de la contribution à la dynamique des EEP en tant qu'acteur principal dans les stratégies sectorielles et la politique des grands chantiers engagés par l'Etat.
54. A ces efforts réalisés directement par les EEP, s'ajoutent les investissements induits par leurs programmes d'actions et réalisés dans le cadre de contrats de partenariat avec le secteur privé (investissements de production de l'énergie électrique : 77 MM DH au cours de la période 2014-2017, investissements en infrastructures portuaires - contrats de concession conclus par TMSA).

Tableau #2. Evolution de l'investissement des EEP par rapport au total investissement du secteur public de 2008 à 2014 (en MM DH)

Année	Investissement des EEP	Investissement de l'Etat	Investissement collectivités territoriales	Total investissement public	Part des EEP / total investissement public (en %)
2008	66,5	37,7	8,2	112,4	59,2
2009	67,7	46,2	10,8	124,7	54,3
2010	67,8	47,0	10,4	125,2	54,2
2011	68,9	50,0	10,7	129,6	53,2
2012	77,6	51,5	11,8	140,9	55,1
2013	78,0	48,2	11,0	137,2	56,9
2014	71,5	52,5	10,8	134,8	53,0

Source : Ministère de l'économie et des finances

55. L'effort d'investissement est porté essentiellement par certains groupes publics.

Tableau #3. Evolution de l'investissement réalisé par les EEP gros investisseurs de 2008 à 2015 (en MM DH)

EEP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
OCP Group	3,6	3,8	4,2	6,2	12,6	19,1	20,1	12,8	82,4	14,5%
ONEE*	13,9	10,3	8,4	9,3	8,0	8,0	8,3	8,6	74,8	13,1%
CDG Group	4,6	4,4	5,9	8,8	9,0	10,5	6,0	9,4	58,6	10,3%
HAO Group	7,2	8,3	7,5	6,6	6,7	6,3	6,0	5,4	54,0	9,5%
ADM	5,3	6,2	7,5	5,2	3,8	3,0	2,7	3,5	37,2	6,5%
ONCF	3,9	2,6	3,4	2,4	6,0	4,9	6,2	5,8	35,2	6,2%
Régies de distribution	1,8	1,9	2,6	2,3	2,5	1,8	1,6	0,9	15,4	2,7%
ALEM	3,5	1,5	3,9	0,9	2,0	0,8	0,8	0,8	14,2	2,5%
ORMVAs	0,3	1,6	1,5	1,9	1,9	1,9	2,2	2,5	13,8	2,4%
ONDA	1,6	2,5	1,9	1,4	0,9	0,6	0,9	1,3	11,1	1,9%
RAM	1,0	1,4	1,0	0,5	1,6	1,0	0,3	2,5	9,3	1,6%
Autres EEP	19,8	23,2	20,0	23,4	22,6	20,1	16,6	15,3	161,0	28,3%
Total	66,5	67,7	67,8	68,9	77,6	78,0	71,5	71,6	569,6	

* Avant 2012, cumul investissement ex. ONEP et ex. ONE

56. L'investissement des EEP est principalement canalisé vers les secteurs d'infrastructure et de transport, l'énergie et les mines, l'habitat et le développement territorial, l'agriculture et l'éducation.

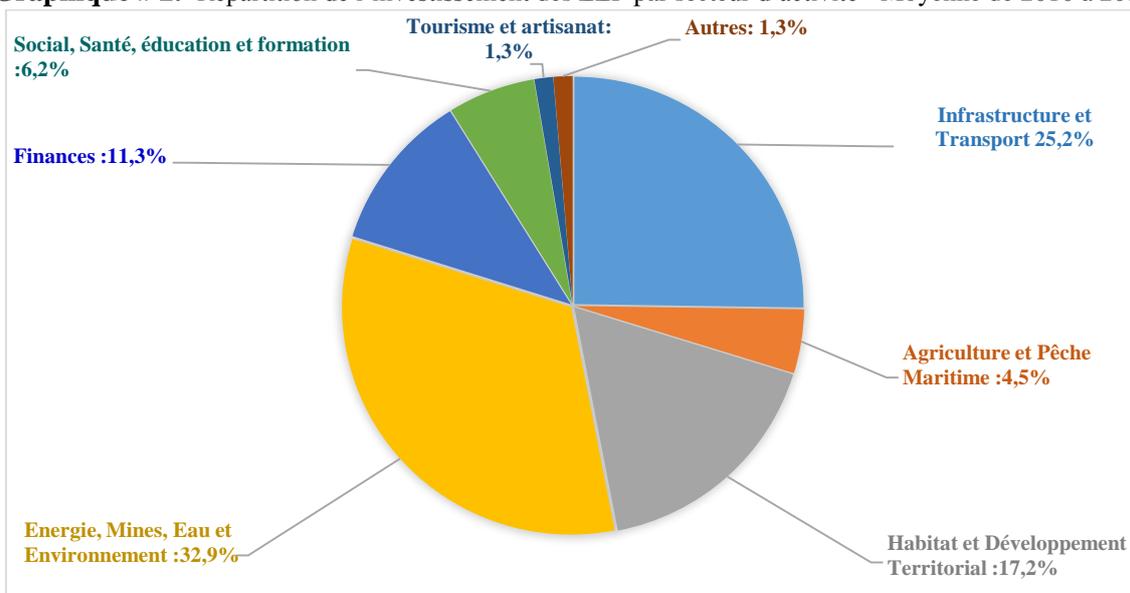
57. Si l'on considère la période 2010 à 2015, l'évolution de l'investissement des EEP par secteur d'activité se présente comme suit :

Tableau #4. Evolution de l'investissements des EEP par secteur d'activité de 2010 à 2014 (en MM DH)

Secteur d'activité	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
Energie, mines, eau et environnement	15,8	18,7	24,5	29,9	30,8	119,7	32,9%
Infrastructure et transport	21,9	18,4	19,7	17,2	14,6	91,8	25,2%
Habitat et développement territorial	15,4	12,7	13,1	11	10,3	62,5	17,2%
Finances	5,9	8,8	9,3	10,8	6,3	41,1	11,3%
Social, Santé, éducation et formation	4,3	5,1	5,3	3,9	3,9	22,5	6,2%
Agriculture et pêche maritime	2,6	3,4	3	3,5	4	16,5	4,5%
Tourisme et artisanat	0,6	0,7	1	1,1	1,4	4,8	1,3%
Autres	1,3	1,1	1,6	0,6	0,3	4,9	1,3%
Totaux	67,8	68,9	77,5	78	71,5	363,7	100,0%

Source : Ministère de l'économie et des finances

Graphique # 2. Répartition de l'investissement des EEP par secteur d'activité - Moyenne de 2010 à 2014



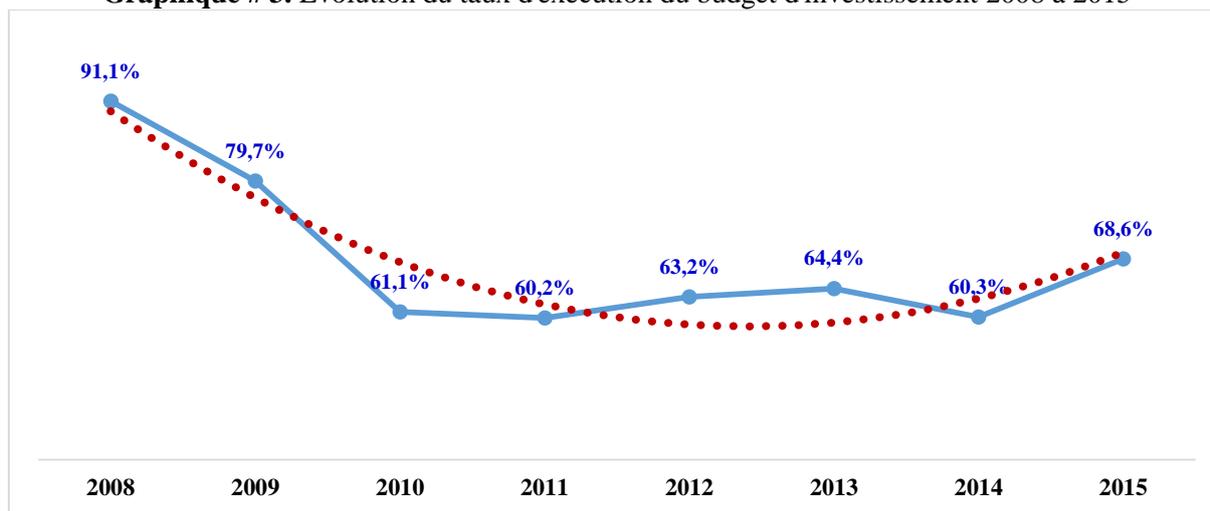
58. Le secteur de l'énergie, des mines et de l'eau s'accapare environ 33% du total des investissements, suivi par les infrastructures et le transport à raison de 25,2 % et l'habitat et le développement territorial pour 17,2%.
59. En 2014, grâce à cet effort constant et soutenu, le pays s'est doté d'infrastructures de qualité. Et, grâce notamment à l'activité des EEP, à titre d'exemple, les réalisations suivantes ont été enregistrées :
- le réseau autoroutier compte 1.800 km et le trafic autoroutier a enregistré 17.588.000 Véhicules/km/jour, soit une amélioration de 248% par rapport à 2004 ;
 - le réseau ferroviaire a transporté 39,5 millions de voyageurs et 34,6 millions de tonnes de fret ;
 - le transport urbain s'est doté de lignes d'une longueur de 51 km de tramway, ayant permis de transporter 63,4 millions de voyageurs ;
 - les aéroports ont servi 17,5 millions de passagers ;
 - la compagnie RAM a transporté 6,2 millions de voyageurs, contre 3,7 millions en 2004.
60. Toutefois, un grand effort reste à faire par les EEP pour augmenter leurs capacités de réalisation des investissements programmés. Le taux moyen d'exécution des budgets d'investissement durant la période 2010-2014 oscille autour de 62 %. Ce qui suscite une amélioration au niveau de la planification et la conduite des projets.
61. Il faudrait également faire remarquer que le taux de réalisation des investissements subit une forte détérioration. Alors qu'il était de 91% en 2008, il a baissé à 60% en 2011, et est resté à ce niveau en 2014, après de légères améliorations en 2012 (63%) et 2013 (64%).
62. Le tableau suivant illustre l'évolution du taux de réalisation des budgets d'investissement des EEP :

Tableau #5. Evolution des prévisions et des réalisations de l'investissement des EEP de 2008 à 2015

Rubrique	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prévisions	73,0	84,9	111,0	114,4	122,8	121,1	118,5	104,3
Réalisations	66,5	67,7	67,8	68,9	77,6	78,0	71,5	71,6
Taux de réalisation	91,1%	79,7%	61,1%	60,2%	63,2%	64,4%	60,3%	68,6%

Source : Ministère de l'économie et des finances

Graphique # 3. Evolution du taux d'exécution du budget d'investissement 2008 à 2015



63. L'effort d'investissement réalisé par les EEP est financé en partie par le budget de l'Etat qui y contribue substantiellement. Sur la période 2008-2015, la contribution de l'Etat a représenté en moyenne 17,8%. Le tableau suivant en donne l'illustration :

Tableau #6. Participation du BGE à l'effort d'investissement de 2008 à 2015 (en MM DH)

Libellé	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investissement des EEP	66,5	67,7	67,8	68,9	77,6	78,0	71,5	71,6
Subventions d'équipement reçues du BGE	8,5	12,3	12,5	8,7	10,2	7,2	9,4	10,0
Apport en capital	2,4	1,5	1,5	2,9	1,8	3,9	3,7	4,0
Total contributions de l'Etat	10,9	13,8	14,0	11,6	12,0	11,1	13,1	14,0
Taux de contribution du BGE au financement de l'investissement des EEP	16,0%	20,0%	21,0%	17,0%	15,0%	14,0%	19,0%	19,6%

Source : Ministère de l'économie et des finances – retraitement Cour des comptes

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

64. Les EEP, opérant aux niveaux régional et local sont au nombre de 172, se répartissant comme suit :
- 145 établissements publics ;
 - 9 entreprises à participation directe du Trésor ;
 - 18 entreprises relevant des Collectivités territoriales ;
65. Cette présence territoriale constitue une réelle opportunité dans le cadre de la mise en œuvre de la régionalisation avancée. L'intervention de ces EEP est souvent déterminante dans leur périmètre d'action contribuant à la fourniture des services de base de proximité (distribution d'eau et d'électricité, transport urbain, soins médicaux, éducation), au développement harmonieux d'espaces régionaux (agences de développement régional) ou au portage de certains projets d'envergure dans des régions considérées comme prioritaires (Agence de la vallée du Bou Regreg, Agence Marchica).
66. Les EEP à compétence régionale ou locale sont des acteurs importants dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation, de lutte contre les disparités régionales, dans la réalisation des programmes de développement social et dans le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre la précarité.
67. 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, notamment via les sociétés de développement local.
68. De par leurs interventions multiformes, les EEP contribuent à l'émergence de véritables pôles de développement régional et à l'équipement des zones industrielles : cas de l'aéropole de Nouaceur par l'ONDA, des technopoles par la CDG, de zones industrielles par TMSA, de zones logistiques par l'ONCF et la SNTL.
69. Les principaux EEP opérant au niveau régional et local sont :
- Régies de distribution d'eau et d'électricité (entre 2010 et 2014, la moyenne annuelle des investissements réalisés s'élève à 2,2 MM DH) ;
 - Agences de bassins hydrauliques (de 2013 à 2016, les plans d'action des ABH prévoient un programme d'investissement consolidé de 2 MM DH) ;
 - ORMVAs (entre 2010 et 2014, la moyenne annuelle des investissements réalisés s'élève à 1,98 MM DH) ;
 - Universités (entre 2010 et 2014, la moyenne annuelle des investissements réalisés s'élève à 826 M DH) ;
 - Académies Régionales d'Education et de Formation (entre 2010 et 2014, la moyenne annuelle des investissements réalisés s'élève à 2,5 MM DH) ;
 - Agence pour l'Aménagement de la Vallée du Bou Regreg (l'investissement global prévisionnel de l'agence à 10 MM DH, le contrat-programme au titre de la période 2013-2017 prévoit des projets à réaliser en partenariat pour un coût global de 3 MM DH) ;
 - Aménagement du site de la lagune de Marchica (le budget d'investissement global du programme est estimé à 28 MM DH) ;

- Agences de développement régional (APDN, APDO, APDS) ;
- Agences Urbaines (30).

7. Secteur dépendant du budget de l'Etat

70. Les relations financières entre l'Etat et les EEP se caractérisent essentiellement par des transferts réciproques. L'Etat verse aux EEP des subventions d'équipement et/ou de fonctionnement, des apports ou dotations pour des prises de participation ou des opérations de restructuration ponctuelles nécessitant une recapitalisation.
71. Les transferts de l'Etat vers les EEP comprennent ceux consentis par le Budget général de l'Etat (BGE), par les comptes spéciaux du Trésor, ainsi que les recettes de la fiscalité indirecte dont bénéficient les EEP.
72. Concernant les 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 ainsi que les redevances pour l'occupation du domaine public et les autres produits.
73. La comparaison des transferts réciproques entre l'Etat et les EEP, durant la période 2010-2014, fait ressortir une balance défavorable à l'Etat comme il ressort ci-après :

Tableau #7. Transferts réalisés entre l'Etat et les EEP de 2010 à 2014 (en M DH)

Année	Etat vers EEP	EEP vers Etat	Balance
2010	29 947	8 883	-21 064
2011	29 391	10 483	-18 908
2012	34 799	11 493	-23 306
2013	31 626	13 322	-18 304
2014	34 119	9 778	-24 341
Totaux	159 882	53 959	-105 923

Source : Ministère de l'économie et des finances – retraitement Cour des comptes

74. Sur la période de 2010 à 2014, le solde annuel moyen des transferts réciproques est en défaveur de l'Etat de 21,2 MM DH. En 2015, les transferts consentis par le BGE vers les EEP ont totalisé 23,3 MM DH, tandis que ceux opérés par les EEP au profit de l'Etat ont atteint 8,9 MM DH.
75. Cette situation peut s'expliquer par les facteurs suivants :
- l'effort soutenu de l'Etat au profit des EEP opérant dans les secteurs productifs à des programmes de développement ou de restructuration prévus dans des contrats-programmes signés avec des EEP stratégiques, prévoyant le financement de projets d'investissement : cas de ONCF, ADM, ONEE et RAM ;
 - les EEP marchands, ayant vocation à investir afin d'équiper le pays en infrastructures de base ou pour assurer leur développement, comme ONDA ou ANP, ont tendance, quand

ils dégagent des résultats positifs, à privilégier l'autofinancement à la rémunération de l'Etat actionnaire ;

- les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'habitat et les autres secteurs sociaux comptent un nombre important d'établissements publics non marchands exerçant des activités à caractère administratif et d'intérêt général non génératrices de revenus, et devenant par essence budgétivores : AREF, Universités, Centres hospitaliers, Entraide nationale, Agences urbaines, Agences de développement régional.

76. Les transferts de l'Etat vers les EEP revêtant quatre formes :

- des transferts directs du budget général de l'Etat (BGE) dont les montants sont individualisés, par EEP, au niveau de la loi de finances et identifiés au sein des budgets des départements de tutelle ou du chapitre des charges communes ;
- des recettes prélevées sur des comptes spéciaux du Trésor, tels que les transferts du fonds pour la promotion du paysage audiovisuel au profit de SNRT, SOREAD, MAP et CCM, les transferts du fonds de solidarité de l'habitat au profit de HAO et ALEM, les transferts du fonds de développement énergétique au profit de MASEN et SIE ;
- des recettes fiscales ou parafiscales collectées par les EEP concernés auprès des assujettis (taxe de promotion touristique pour l'ONMT, taxe sur le poisson pélagique au profit de l'ONP, ...) ;
- des recettes fiscales ou parafiscales collectées par l'Etat ou d'autres organismes publics et reversées aux EEP bénéficiaires : taxe parafiscale à l'importation recouvrée par l'ADII et répartie entre CMPE, EACCE, ANPME et Maison de l'Artisan, taxe sur la formation professionnelle collectée par la CNSS et reversée à l'OFPPPT, taxes versées au CNPAC et à l'Entraide nationale.

A titre indicatif, les recettes provenant des taxes parafiscales au profit des EEP, ont atteint en 2014 un total de 3,6 MM DH.

77. Entre 2010 et 2014, le total des transferts de ressources publiques vers les EEP a totalisé environ 160 MM DH dont 104,5 MM DH du budget général de l'Etat, 34,5 MM DH des comptes spéciaux du Trésor et 20,6 MM DH sous forme de taxes fiscales et parafiscales ou de prélèvements obligatoires.
78. La moyenne annuelle des ressources publiques octroyées au profit des EEP, sur la période 2010-2014, est 32 MM DH, représentant 44% du coût des investissements réalisés par tout le secteur des EEP. Ce montant inclut les transferts destinés aux mesures à caractère social dont le portage effectif est assuré par les EEP.
79. Sur le total des transferts publics ayant profité au secteur des EEP, le budget général de l'Etat représente 65,3%, les comptes spéciaux du Trésor 21,6% et les autres ressources 12,8%.
80. Ainsi, le tiers des transferts opérés par l'Etat au profit des EEP provient en dehors du BGE. Ces transferts ne sont pas apparents au niveau de la loi de finances, ni au niveau des rapports qui accompagnent les projets de lois de finances.
81. La répartition des transferts publics vers les EEP par secteur d'activité se présente comme suit :

Tableau #8. Evolution des transferts de l'Etat vers les EEP de 2010 à 2014 (en M DH)

Secteurs d'activité	2010	2011	2012	2013	2014	Totaux
Education, enseignement supérieur et formation	10 213	3 508	6 633	8 141	9 159	37 656
Energie, Mines, Eau et Environnement	3 620	7 259	9 466	8 170	6 008	34 524
Equipement et transport	4 972	6 614	4 851	3 829	3 795	24 060
Agriculture et pêches maritimes	3 844	3 345	4 401	3 456	4 411	19 457
Habitat, urbanisme et Développement Territorial	2 661	3 527	3 545	2 167	3 861	15 759
Santé et secteurs sociaux	2 099	1 846	2 348	2 644	2 864	11 800
Tourisme, artisanat et promotion	1 139	1 992	2 134	1 878	2 407	9 551
Audiovisuel, communication et culture	1 400	1 301	1 422	1 341	1 614	7 077
Total transferts Etat – EEP	29 948	29 392	34 800	31 626	34 119	159 884

Source : Ministère de l'économie et des finances – EEP concernés

82. La répartition des transferts de l'Etat vers les EEP, par secteur d'activité et en pourcentage se présente comme suit :

Tableau #9. Evolution des transferts entre Etat et EEP de 2010 à 2014 (en %)

Secteurs d'activité	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Education, enseignement supérieur et formation	34,1	11,9	19,1	25,7	26,8	23,6
Energie, mines, eau et environnement	12,1	24,7	27,2	25,8	17,6	21,6
Equipement et transport	16,6	22,5	13,9	12,1	11,1	15,1
Agriculture et pêches maritimes	12,8	11,4	12,7	10,9	12,9	12,2
Habitat, urbanisme et développement Territorial	8,9	12,0	10,2	6,9	11,3	9,9
Santé et secteurs sociaux	7,0	6,3	6,8	8,4	8,4	7,4
Tourisme, artisanat et promotion	3,8	6,8	6,1	5,9	7,1	6,0
Audiovisuel, communication et culture	4,7	4,4	4,1	4,2	4,7	4,4
Totaux en %	100	100	100	100	100	100

83. La répartition sectorielle des EEP bénéficiaires de ces ressources, montre que les secteurs de l'éducation, enseignement supérieur et formation, de l'énergie, mines et environnement, de l'équipement et transport et de l'agriculture et pêches maritimes ont bénéficié, entre 2010 et 2014, de 73% du total des transferts de l'Etat vers les EEP.
84. Sur la période 2010 à 2014, la répartition de ces ressources selon leur origine et par secteur bénéficiaire, s'établit comme suit :

Tableau #10. Transferts de l'Etat (BGE et hors BGE) vers les EEP
par secteur d'activité de 2010 à 2014 (en M DH)

Secteur d'activité	Transferts BGE (1)	Transferts hors BGE (2)	Total (3) = (1) + (2)	(2) / (3) en %
Energie, mines et environnement*	9 186	25 338	34 524	73,4%
Habitat, urbanisme et développement territorial	7 259	8 500	15 759	53,9%
Tourisme, artisanat et promotion	5 918	3 633	9 551	38,0%
Equipement et transport	17 879	6 181	24 060	25,7%
Education, enseignement supérieur et formation	29 193	8 462	37 655	22,5%
Audiovisuel, communication et culture	6 163	915	7 077	12,9%
Agriculture et pêches maritimes	17 132	2 325	19 457	11,9%
Santé et secteurs sociaux	11 800	0	11 800	0,0%
Totaux ressources publiques	104 529	55 354	159 883	34,6%
Part / Total ressources publiques	65,4%	34,6%	100,0%	

Source : Ministère de l'économie et des finances - retraitement Cour des comptes

*Le montant important des transferts hors BGE vers le secteur de l'énergie et des mines s'explique par les transferts de la Caisse de compensation dont bénéficiait l'ONEE au titre de ses consommations en fuel

85. Il se dégage que, sur la période 2010 à 2014, les EEP opérant dans les secteurs productifs ont reçu 49% alors que ceux opérant dans les secteurs sociaux ont bénéficié de de 31%. La part des autres secteurs est de 20%.
86. Par ordre d'importance, les EEP qui mobilisent le plus de ressources publiques, se classent comme suit :

Tableau #11. Transferts BGE et hors BGE par EEP entre 2010 et 2014 (en M DH)

EEP	Transferts par BGE	Transferts hors BGE	Total	%
ONEE	6 882,96	23 093,00	29 975,96	18,75
AREF	20 100,60	-	20 100,60	12,57
OFPPT	401,20	8 462,32	8 863,52	5,54
HAO	-	8 500,00	8 500,00	5,32
ORMVAs	8 476,37	-	8 476,37	5,30
CHUs	8 421,56	-	8 421,56	5,27
ONCF	6 890,53	-	6 890,53	4,31
ONDA	-	6 181,23	6 181,23	3,87
SNRT	4 168,52	840,50	5 009,02	3,13
Universités	4 976,65	-	4 976,65	3,11
ADM	4 430,00	-	4 430,00	2,77
ONSSA	3 027,57	-	3 027,57	1,89
Fonds Hassan II	2 500,00	-	2 500,00	1,56
TMSA	2 327,95	-	2 327,95	1,46
Ecoles d'enseignement supérieur	2 158,09	4,58	2 162,67	1,35
ONMT	1 271,00	569,23	1 840,23	1,15

EEP	Transferts par BGE	Transferts hors BGE	Total	%
Entraide nationale	1 802,63	-	1 802,63	1,13
CMPE	322,16	1 331,91	1 654,07	1,03
Agences Urbaines	1 576,50	-	1 576,50	0,99
ONCA	1 467,51	-	1 467,51	0,92
ONOUCS	1 413,67	-	1 413,67	0,88
ONP	338,46	1 054,91	1 393,37	0,87
ALEM	1 345,00	-	1 345,00	0,84
CCG	1 316,09	-	1 316,09	0,82
MASEN	125,00	1 175,00	1 300,00	0,81
Office des changes	-	1 242,85	1 242,85	0,78
AAVBR	1 237,40	-	1 237,40	0,77
SIE	-	1 065,00	1 065,00	0,67
INRA	987,21	-	987,21	0,62
MAP	945,14	34,00	979,14	0,61
CASA Transport	875,00	-	875,00	0,55
FMDT	750,00	-	750,00	0,47
ABHs	728,07	-	728,07	0,46
Agence Marchica	711,50	-	711,50	0,45
APDO	690,00	-	690,00	0,43
ONICL	-	650,97	650,97	0,41
CNESTEN	646,05	-	646,05	0,40
CAM	635,12	-	635,12	0,40
APDN	564,50	-	564,50	0,35
Autres EEP	10 018,98	1 148,12	11 167,10	6,98
Totaux	104 529,01	55 353,62	159 882,64	100,00

Source : Ministère de l'économie et des finances - EEP concernés- retraitement Cour des comptes

87. Les conclusions suivantes peuvent être dégagées de ce qui précède :

- 90% des ressources publiques bénéficient à 30 EEP ;
- certains EEP disposent de marges pour améliorer leurs ressources propres (ORMVAs pour le recouvrement du produit de la vente d'eau d'irrigation, ONSSA pour les prestations qu'il pourrait facturer aux bénéficiaires de ses services) ;
- certains EEP agissant dans l'aménagement de territoires bénéficient de transferts budgétaires importants alors qu'ils peuvent dégager des ressources propres par la valorisation du foncier public qui leur a été affecté, dans des conditions préférentielles, par l'Etat ou par les collectivités territoriales (AAVBR, Agence Marchica, Medz, SAPT) ;
- certaines EEP bénéficient de transferts budgétaires de l'Etat alors qu'elles assument des services publics locaux devant être pris en charge par les collectivités territoriales concernées (Casa Transport, ADER-Fès) ;
- des sociétés nationales ou à participation publique majoritaire, à but lucratif, continuent à émarger au BGE, ce qui prouve que les projections sur la base desquelles

leurs plans d'affaires ont été élaborés n'étaient pas suffisamment fiables (SMIT, SOREAD, SONARGES) ;

- certaines EEP, en arrêt d'activité depuis plusieurs années, bénéficient encore de transferts budgétaires pour les besoins de leur liquidation (SNDE, SODEA, SOGETA, CDM).

88. Il importe de souligner que les transferts couvrent en partie les versements au titre des mesures sociales confiées aux EEP, telles que les actions de résorption des bidonvilles, le soutien des tarifs de l'électricité, programme PAGER, RAMED Et, l'accroissement des transferts budgétaires aux EEP a permis la réalisation de projets structurants et de programmes ambitieux, le déploiement des stratégies sectorielles et l'amélioration de l'offre de services assurée par ces organismes publics.

8. Transferts des EEP vers l'Etat concentrés sur un nombre réduit d'organismes

89. Les produits remontés par les EEP au budget de l'Etat, se composent de produits provenant d'organismes financiers, de produits de monopole, de parts de bénéfiques et de contributions des EEP, des dividendes provenant des sociétés à participation publique, des redevances pour l'occupation du domaine public et d'autres produits.

90. Le tableau suivant retrace l'évolution des produits remontés par les EEP au Trésor :

Tableau #12. Produits remontés par les EEP vers l'Etat de 2008 à 2015 (en M DH)

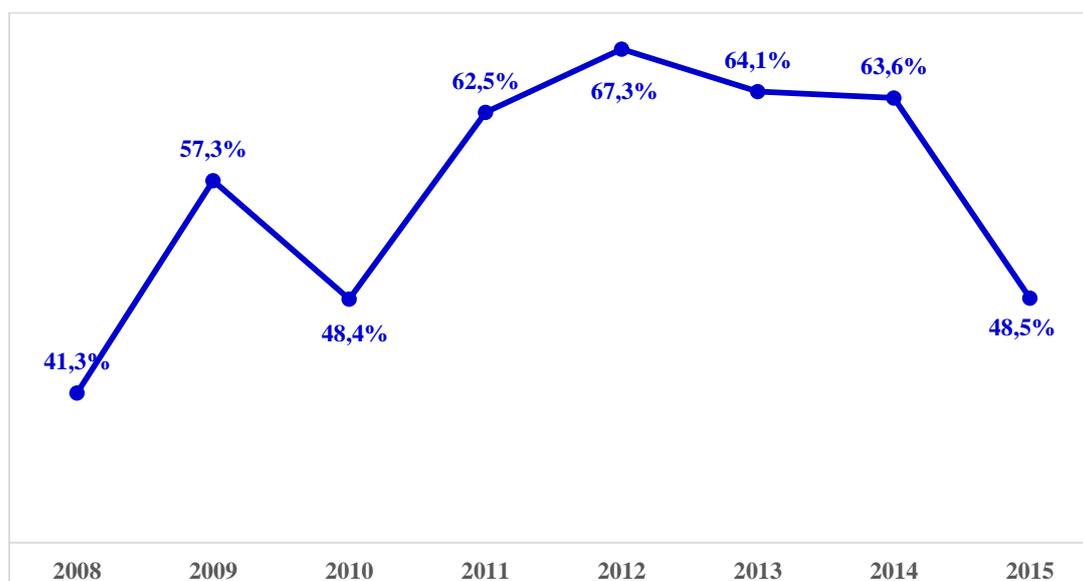
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total / Moyenne
Transferts EEP - Etat	7 782,1	10 489,1	8 883,0	10 483,3	11 492,9	13 322,0	9 777,7	8 955,7	81 185,9
Dividendes et parts de bénéfiques remontés*	3 214,7	6 014,1	4 299,2	6 549,9	7 729,5	8 534,0	6 216,6	4 339,1	46 897,0
Dividendes et part de bénéfiques / total transferts EEP Etat (en %)	41,3%	57,3%	48,4%	62,5%	67,3%	64,1%	63,6%	48,5%	57,8%

Source : Ministère de l'économie et des finances - Retraitement Cour des comptes

* Contribution Sociétés anonymes et établissements publics marchands

**Dividendes et parts de bénéfiques remontés / fonds propres portefeuille EEP

Graphique # 4. Evolution de la part des dividendes et parts de bénéfices dans le total des transferts des EEP vers l'Etat (2008 - 2015)



91. Il ressort de ce graphique que les produits autre que les dividendes et les parts de bénéfices pèsent encore dans les transferts des EEP vers l'Etat. Les produits de monopole, les redevances pour occupation du domaine public ainsi que les redevances remontées par l'ANCFCC, y représentent encore plus de 40%.
92. Toutefois, il importe de souligner que les établissements publics non marchands représentant en nombre important dans le portefeuille des EEP n'ont pas pour vocation de remonter des dividendes ou des revenus en faveur de l'Etat.
93. Le niveau de rentabilité relativement faible, en termes des dividendes et parts de bénéfices remontés au Trésor, s'explique par les facteurs suivants :
- excepté l'OCP, la majorité des grands EEP dégagent des résultats faibles, voire négatifs ;
 - plusieurs EEP sont en phase de restructuration (ONEE, RAM) ou en période d'investissements massifs (OCP, 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 publiques à participation directe du Trésor, dégagent des niveaux de bénéfices souvent insignifiants, à l'exception de Maroc Telecom, société dans laquelle le Trésor détient encore 30% du capital ;
 - les autres participations minoritaires ne remontent pas de dividendes.
94. Malgré le fait que les versements des EEP aient enregistré une amélioration sur la période 2008-2013, il y a lieu de souligner que les versements de certaines entités sont caractérisés par leur volatilité, en particulier la CDG dont les contributions ont baissé substantiellement depuis 2008 malgré l'évolution favorable du secteur financier.
95. Pour le cas de l'OCP, il est actuellement en phase d'investissements massifs. C'est ce qui explique le fait que ses contributions au Trésor ne sont pas en ligne avec ses performances.

96. De même, malgré les efforts de restructuration menés par l'Etat dans certaines entreprises publiques, elles n'arrivent pas à dégager suffisamment de ressources pour procéder à des versements au profit du Budget de l'Etat (RAM par exemple).
97. Comme conséquence de cette situation, les transferts des EEP vers le budget de l'Etat sont le fait d'un nombre réduit d'organismes. Ce sont presque les mêmes qui contribuent à financer le Trésor public. L'essentiel des dividendes et parts de bénéfices remontés au Trésor provient de trois organismes, à savoir le groupe OCP, le groupe CDG et IAM.

Tableau #13. Importance des dividendes et parts de bénéfices remontés au Trésor par OCP, CDG et IAM de 2008 à 2015

Dividendes et parts de bénéfices (en M DH)									
EEP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total / moyenne
OCP	0,0	2 456,5	1 000,4	3 000,0	4 144,0	5 000,0	3 000,1	1 000,0	19 600,9
CDG	900,0	600,0	200,0	540,0	360,0	276,0	425,0	340,0	3 641,0
IAM	2 183,7	2 573,0	2 447,1	2 511,0	2 198,0	1 658,9	1 345,0	1 546,0	16 462,7
Total	3 083,7	5 629,5	3 647,5	6 051,0	6 702,0	6 934,9	4 770,1	2 886,0	39 704,6
Part par rapport au total transferts									
EEP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total / moyenne
OCP	0,0%	23,4%	11,3%	28,6%	36,1%	37,5%	30,7%	11,2%	24,1%
CDG	11,6%	5,7%	2,3%	5,2%	3,1%	2,1%	4,3%	3,8%	4,5%
IAM	28,1%	24,5%	27,5%	24,0%	19,1%	12,5%	13,8%	17,3%	20,3%
Total	39,70%	53,60%	41,10%	57,80%	58,30%	52,10%	48,80%	32,30%	48,90%
Part par rapport aux dividendes et bénéfices remontés									
EEP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total / moyenne
OCP	0,0%	40,8%	23,3%	45,8%	53,6%	58,6%	48,3%	23,0%	41,8%
CDG	28,0%	10,0%	4,7%	8,2%	4,7%	3,2%	6,8%	7,8%	7,8%
IAM	67,9%	42,8%	56,9%	38,3%	28,4%	19,4%	21,6%	35,6%	35,1%
Total	95,90%	93,60%	84,90%	92,30%	86,70%	81,20%	76,70%	66,40%	84,70%

Source : Ministère de l'économie et des finances – Retraitement Cour des comptes

98. Le groupe OCP et IAM restent les principaux contributeurs au Trésor. De 2008 à 2015, à eux seuls, ils ont représenté 44,4% du total des transferts des EEP vers l'Etat. En moyenne, ils y ont respectivement contribué à hauteur de 24,1% et 20,3%.
99. Par rapport aux dividendes et bénéfices remontés au Trésor, sur la période 2008 à 2015, le groupe OCP, CDG et IAM ont contribué au financement du Budget de l'Etat respectivement à hauteur de 41,9%, 7,8% et 35,2%, soit un total de 85% du total des dividendes et parts de bénéfices remontés par le secteur des EEP.
100. Par ailleurs, il faut noter que la quasi-totalité des contributions des organismes non marchands provient de l'ANCFCC. Les produits collectés par cet organisme revêtent un caractère parafiscal.

9. Secteur nécessitant une surveillance active

9.1. Quelques EEP réalisant l'essentiel des performances du secteur

101. Les performances économiques et financières du secteur des EEP se concentrent autour d'un nombre réduit d'organismes : Groupe OCP, Groupe CDG, ONEE, ONCF, ADM, RAM et groupe Al Omrane. Entre 2010 et 2014, ces EEP ont contribué en moyenne à hauteur de 61,8% de l'investissement¹¹, de 55,8% du chiffre d'affaires et de 63,6% de la valeur ajoutée.

102. Le groupe OCP est le principal contributeur dans tous les agrégats. Il participe à hauteur de 17,8% à l'investissement réalisé par le secteur, de 26,9% au chiffre d'affaires et de 32,3% à la valeur ajoutée¹².

103. L'ONEE est un important contributeur à l'investissement, au chiffre d'affaires et à la valeur ajoutée. Il a contribué respectivement à hauteur de 11,5%, 14,3% et 10,6%.

104. Les tableaux suivants illustrent ce constat¹³ :

Tableau # 14. Contribution des principaux EEP dans l'investissement de 2010 à 2015 (en %)

EEP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Groupe OCP	6,2	9,0	16,2	24,5	28,1	16,7	17,8
ONEE	12,4	13,5	10,3	10,3	11,6	11,2	11,5
Groupe CDG	8,7	12,8	11,6	13,5	8,4	11,4	11,4
Groupe Al Omrane	11,1	9,6	8,6	8,1	8,4	7,1	8,8
ONCF	5,0	3,5	7,7	6,3	8,7	7,6	6,5
ADM	11,1	7,5	4,9	3,8	3,8	4,6	5,8
Total	54,5	55,9	59,3	66,5	69,0	58,6	61,8

Tableau # 15. Contribution des principaux EEP dans le chiffre d'affaires de 2010 à 2014 (en %)

EEP	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Groupe OCP	25,7	29,8	29,7	24,7	24,7	26,9
ONEE	14,4	13,9	13,9	14,6	14,9	14,3
RAM	7,6	6,9	7,0	7,0	7,0	7,1
Groupe CDG	3,5	2,9	2,8	3,0	2,9	3,0
Groupe Al Omrane	3,0	2,7	2,5	2,6	2,4	2,6
ONCF	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9
Total	56,1	58,1	57,8	53,9	53,8	55,8

¹¹ Les données relatives de l'investissement réalisé sont consolidées à fin 2015

¹² IAM non consolidée. Le chiffre d'affaires du secteur intègre les subventions d'exploitation allouées aux établissements publics non marchands ainsi que les cotisations encaissées par les régimes de retraite gérés par la CNSS et la CMR. La valeur ajoutée du secteur intègre celle de la CNSS et de la CMR, ainsi que celles générée par les établissements publics non marchands appliquant le CGNC.

¹³ Le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée ne sont pas encore consolidés à fin 2015

Tableau # 16. Contribution des principaux EEP
dans la valeur ajoutée entre 2010 et 2014 (en %)

EEP	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Groupe OCP	32,1	39,1	35,1	27,2	28,1	32,3
ONEE	13,7	9,1	7,8	11,1	11,2	10,6
Groupe CDG	9,6	8,1	7,9	8,0	7,5	8,2
RAM	18,5	3,2	4,8	4,8	5,0	7,3
ONCF	3,4	3,2	3,5	3,8	3,7	3,5
Groupe Al Omrane	1,3	1,7	1,9	1,8	1,7	1,7
Total	78,6	64,4	61,0	56,7	57,2	63,6

9.2.Établissements publics non marchands dépourvus de ressources propres

105. De par la nature de leurs missions, la majorité des établissements publics non marchands ne génère pas de ressources propres, faute de rémunération de leurs prestations. A de rares exceptions, ces organismes restent structurellement subventionnés par l'Etat.

106. Ainsi, les subventions de fonctionnement destinées à cette catégorie d'établissements publics ont atteint en 2015 un total de 12,3 MM DH, soit 47% du total des transferts accordés par le BGE aux EEP. Comparativement à 2004, ces subventions étaient de 4 MM DH et ne représentaient que 25,6% du total des transferts.

107. Cette dégradation est due au fait que, depuis 2000, il a été procédé à la création d'un nombre d'établissements publics qui sont, en fait, des quasi-administrations qui prolongent les attributions des ministères desquels ils relèvent.

108. Toutefois, il importe de rappeler que bien que la valeur ajoutée de certains établissements publics ne soit pas significative, ces derniers jouent un rôle important dans le développement de certains secteurs d'activité avec des retombées économiques importantes. Il s'agit notamment des Agences de bassins hydrauliques, des Agences urbaines, des Centre hospitaliers

109. Le tableau suivant donne la liste les établissements publics créés de 2004 à 2015.

Tableau #17. Etablissements publics créés de 2004 à 2015

Année	Etablissements publics
2004	Agences urbaines Al Hoceima, Errachidia, Guelmim-Smara, Nador, Oueddhab-Aousserd, Ourzazat-Zagora, BNRM, ANAM, CFR
2005	ONHYM (fusion entre ONAREP et BRPM)
2006	ANP, APDO
2007	Agences urbaines El Jadida, Essaouira, Kelaa Sraghna, Khemisset, Khenifra, UNI SMS/BM
2008	APP, CNRA
2009	ADA, ABH(2), AMDI, ONSSA
2010	AASLM, ANDZOA
2011	ARCHIVES, ANDA, AMDL
2012	ANLCA, ONEE
2013	Agences urbaines Témara, Berrechid, Taroudant, Larache, Centre Hospitalier Mohammed VI Oujda, IMANOR, ONCA
2014	ANERS, ANPMA, Université Mohammed V de Rabat, Université Hassan II de Casablanca
2015	Agence nationale des plantes médicinales et aromatiques.

Source : Ministère de l'économie et des finances

110. Le mouvement de création d'établissements publics afin d'individualiser des prestations de service public nécessiterait d'asseoir un cadre formalisé, normalisant les conditions et les modalités de création, notamment en matière d'évaluation préalable de la viabilité du modèle économique et financier sous-tendant cette décision.

9.3. Endettement en progression

111. L'endettement est un levier important sur lequel reposent les EEP pour réaliser leurs programmes d'investissement. Ainsi, l'augmentation de la dette des EEP est la conséquence directe de la politique adoptée au niveau du secteur pour réaliser les infrastructures de développement du pays.

112. Toutefois, l'augmentation importante de l'endettement que connaissent les EEP, enregistrée depuis le début de la décennie 2010, pourrait constituer une source de fragilité pour le secteur. A fin 2015, l'encours des dettes de financement des EEP a atteint 245,8 MM DH, ce qui représente environ 25% du PIB. Par rapport à 2008, l'endettement du secteur a enregistré une augmentation de 103%.

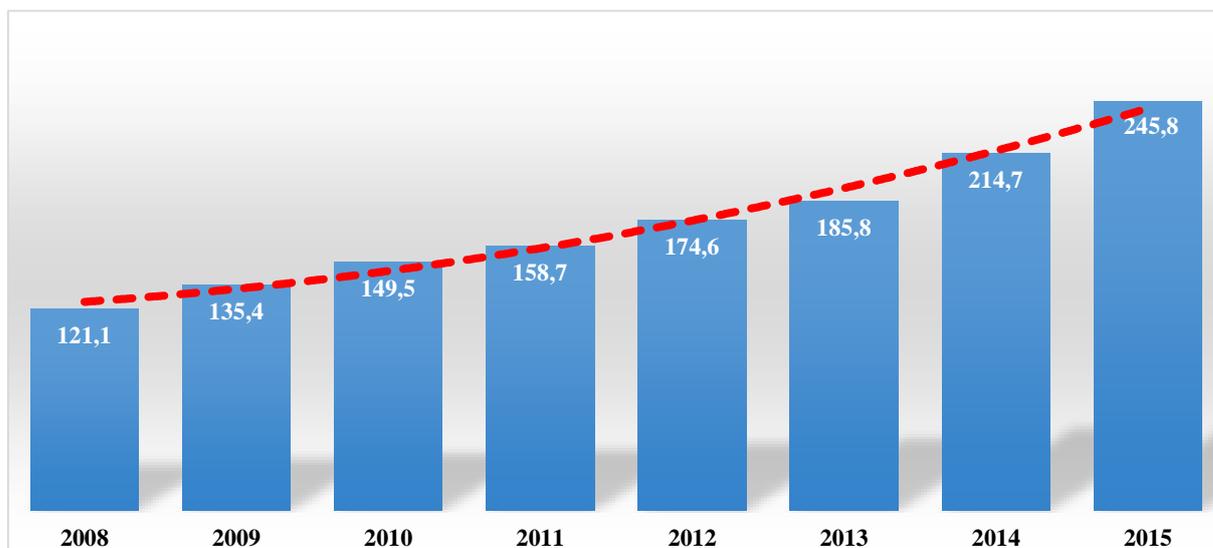
Tableau #18. Dettes de financement des EEP de 2008 à 2015 (en MM DH)

Nature de la dette	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dettes intérieure	58,6	64,1	70,0	70,8	80,1	81,9	78,8	85,5
Dettes extérieure	62,5	71,3	79,5	87,9	94,5	103,9	135,9	160,3
Total dettes EEP	121,1	135,4	149,5	158,7	174,6	185,8	214,7	245,8
Evolution / 2008 (en %)	-	11,8%	23,5%	31,0%	44,2%	53,4%	77,3%	103,0%

Source : Ministère de l'économie et des finances - EEP concernés

113. Sur la période de 2008 à 2015, l'endettement des EEP a évolué de la manière suivante :

Graphique # 5. Evolution de l'endettement des EEP de 2008 à 2015 (en MM DH)



114. Cette augmentation des dettes de financement des EEP est circonscrite au niveau des principaux EEP engagés dans des programmes d'investissement. Il s'agit en l'occurrence du groupe OCP, ONEE, ADM, ONCF, RAM, TMSA, MASEN, CFR¹⁴ et certaines filiales du groupe CDG. L'encours des dettes contractées par ces organismes représente plus de 90% du total endettement du secteur et des dettes contractées en devises.

115. A fin 2015, les EEP les plus endettés, s'établissent comme suit (en M DH) :

- ONEE : 56 825
- Groupe OCP : 54 738
- ADM : 39 930
- Groupe CDG : 24 757
- ONCF : 23 995
- TMSA : 10 733
- MASEN : 9 382
- CFR : 6 695
- RAM : 5 452

116. Il importe de rappeler, toutefois, que cette augmentation a permis d'accompagner le financement des programmes structurants suivants :

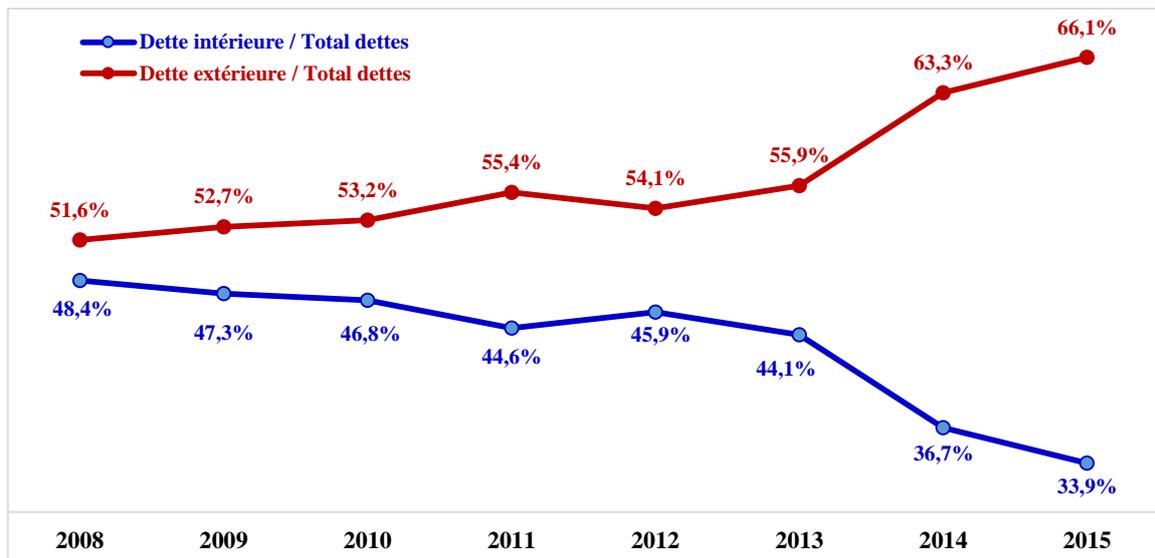
- le renforcement des capacités de production de l'eau et le développement de l'offre électrique afin d'accompagner le développement des besoins du pays ;
- la mise en œuvre d'une politique volontariste de développement des énergies renouvelables ;

¹⁴ Caisse de financement routier

- 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.

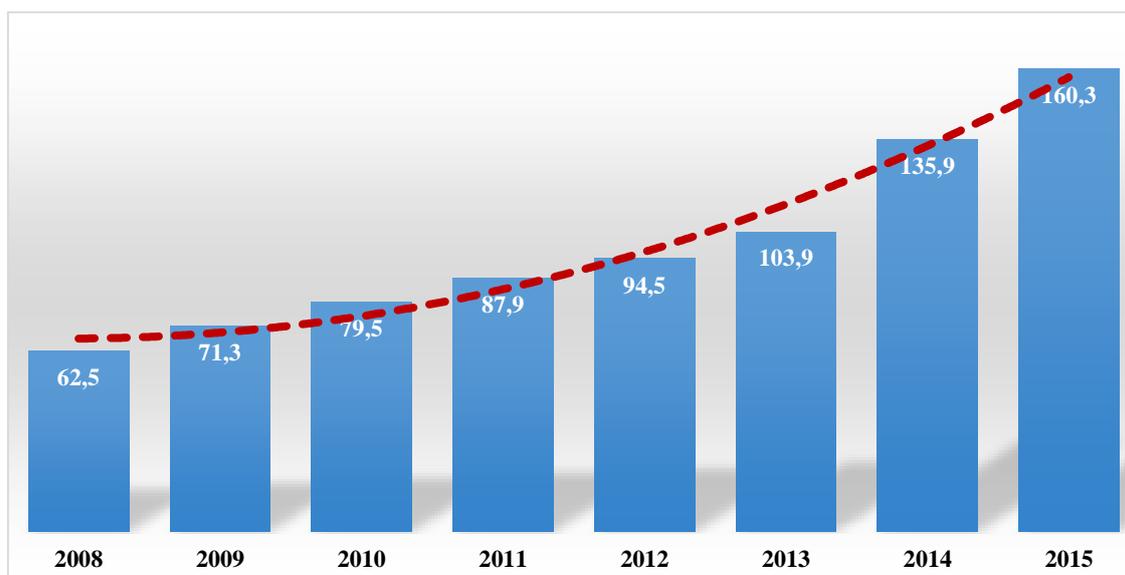
117. Concernant la structure des dettes de financement des EEP, il importe de souligner que la part de la dette extérieure n'a cessé d'augmenter depuis 2008. A fin 2015, elle totalise 160,3 MM DH, soit 65,2% du total endettement du secteur, et représente 17% du PIB. Sur ce stock, 106 MM DH sont garanties par l'Etat.

Graphique # 6. Evolution de la structure de la dette des EEP de 2008 à 2015 (en %)



118. L'augmentation continue de la part de la dette en devises, depuis 2012, 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. Sur la période de 2008 à 2015, la dette extérieure a évolué comme suit :

Graphique # 7 : Evolution de la dette des EEP de 2008 à 2015 (en MM DH)



119. A fin 2015, l'encours de la dette des EEP garantie par le Trésor s'élève à 126,8 MM DH, dont 105,1 MM DH en devises.

120. A fin 2015, les EEP représentant la majorité de l'encours des dettes de financement en devises, s'établissent comme suit (en M DH)¹⁵ :

- OCP	: 41 216
- ONEE	: 39 815
- ADM	: 23 598
- ONCF	: 13 515
- MASEN	: 9 162
- CFR	: 6 702
- Groupe CDG	: 5 594
- RAM	: 5 227
- TMSA	: 4 459

121. Par rapport aux fonds propres, certains EEP enregistrent des niveaux d'endettement par rapport à leurs fonds propres qui ont atteint des seuils importants. A fin 2015, les EEP enregistrant des taux d'endettement élevés, se présentent comme suit :

¹⁵ Source : EEP concernés et Ministère de l'économie et des finances

- ADM : 495%
- ONEE : 331%
- RAM : 228%
- OCP : 88%
- ONCF : 88%

122. Cette situation présente, outre les risques liés à l'équilibre financier fragile que connaissent certains EEP, un risque de change pouvant impacter substantiellement les résultats de ceux qui ne réalisent pas de chiffre d'affaires en devises.

123. Toutefois, sachant que près du tiers des dettes extérieures est le fait de l'OCP, il faudrait noter que le recours de plus en plus fréquent de certains EEP à des financements externes sans recours à la garantie de l'Etat dénote de la maturité de ces organismes et traduit la confiance des bailleurs de fonds reflétant une maîtrise des risques associés.

124. De même, hormis le caractère important de l'encours de la dette des EEP et son poids par rapport au PIB (25%), il faut noter que les principaux EEP ont été principalement à l'origine de l'augmentation de cet endettement pour accompagner leurs stratégies de développement et financer ses programmes d'investissement.

9.4. EEP gros investisseurs, enregistrant un crédit de TVA structurel

125. Depuis l'instauration de la TVA en avril 1986, l'acquisition de biens immobilisés a toujours été exonérée de cette taxe. En janvier 2006, il a été procédé à l'abrogation de toutes les dispositions fiscales relatives aux impôts prévues par des textes législatifs particuliers, dont ceux donnant droit à l'exonération de la TVA sur les investissements.

126. En janvier 2007, il a été procédé à l'annulation de l'exonération permanente des biens d'investissement et des biens d'équipement remplacée par une exonération temporaire au cours des 24 premiers mois d'activité, délai porté à 36 mois par la loi de finances de l'année 2015.

127. Cet amendement a dépourvu les entreprises publiques du bénéfice de l'exonération de la TVA au titre de leurs investissements engendrant ainsi une situation structurellement créditrice.

128. Du fait de l'importance des investissements effectués par les entreprises publiques, il s'en est suivi une accumulation considérable de ce crédit qui parfois date de plusieurs années. A fin 2015, les principaux EEP concentrent environ 25,2 MM DH.

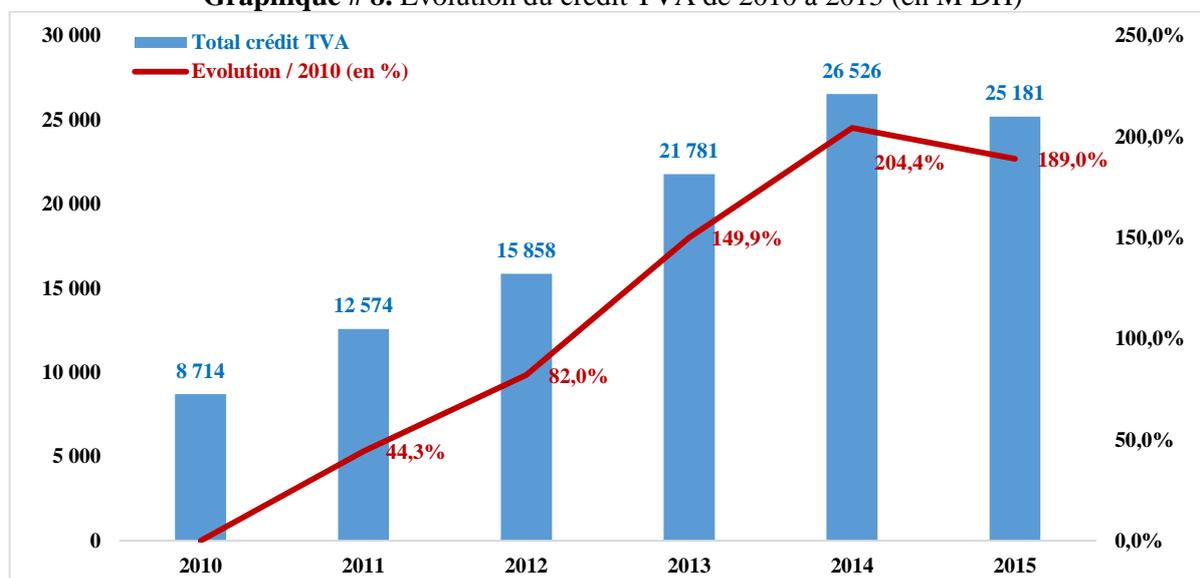
129. Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du crédit de TVA des grands EEP entre 2010 et 2015.

Tableau #19. Evolution du crédit TVA des EEP de 2010 à 2015 (en M DH)

EEP	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Groupe OCP	1 283	2 475	4 130	8 173	11 830	12 283
ADM	2 006	2 844	3 926	4 385	4 787	4 890
CDG	744	1 022	1 365	1 526	1 813	1 950
ONEE¹⁶	1 869	2 381	2 366	2 501	2 620	1 488
ONDA	917	1 215	1 295	1 487	1 202	1 363
RAM	513	988	980	1 299	1 574	1 243
ONCF¹⁷	1 128	1 354	1 412	1 777	2 011	1 193
SODEP	-	-	-	303	305	319
Casa Transport	16	40	97	149	178	145
STRS	125	97	72	94	114	125
ANP	70	97	142	14	27	77
TMSA	43	61	73	73	65	72
MASEN	-	-	-	-	-	34
Total crédit TVA	8 714	12 574	15 858	21 781	26 526	25 181
Evolution / 2010 (en %)	-	44,3%	82,0%	149,9%	204,4%	189,0%

Source : EEP concernés

Graphique # 8. Evolution du crédit TVA de 2010 à 2015 (en M DH)



Source : EEP concernés

130. Par rapport aux recettes de TVA versées au BGE durant cette période, le poids du crédit de TVA au niveau des EEP a évolué comme suit :

¹⁶ Le total crédit de TVA de l'ONEE reste à 1.488 M DH malgré la conclusion d'un accord avec l'Etat en vertu duquel l'ONEE est autorisé à lever un emprunt à hauteur de 1.994 M DH correspondant au crédit de TVA né entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2013.

¹⁷ Un protocole d'accord Etat a été conclu entre l'Etat et l'ONCF pour la prise en charge du crédit de TVA cumulé à fin 2013 ; l'ONCF a encaissé en décembre 2015 la somme de 1.777 M DH, ce qui ramené le crédit de TVA de 2.977 M DH à 1.193 M DH

Tableau #20. Evolution du poids du crédit TVA des EEP par rapport aux recettes de TVA collectées de 2010 à 2015 (en M DH)

Libellé	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cumul crédit TVA EEP	8 714	12 574	15 858	21 781	26 526	25 181
TVA collectée de l'exercice	46 224	50 300	52 310	52 592	52 496	52 700
Part (en %)	18,9%	25,0%	30,3%	41,4%	50,5%	47,8%

131. Le relèvement, depuis 2008, du taux de la TVA sur les travaux à inscrire en comptes d'immobilisations de 14% à 20% a contribué à son tour au creusement de ce crédit.
132. Afin d'apporter une solution à la problématique du crédit de TVA dans les EEP, l'Etat a entrepris des mesures pour mettre fin à l'accumulation des stocks de crédit TVA.
133. 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.
134. 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.
135. 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 1^{er} janvier 2016 contribuera à atténuer le crédit de TVA.
136. 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.
137. 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).
138. Les autres EEP grands investisseurs, devront afficher dans leurs comptes pendant plusieurs années des de créances difficilement recouvrables. Ce qui est à l'origine de réserves des commissaires aux comptes et auditeurs externes.

139. A cette dette de l'Etat vis-à-vis des EEP, il faudrait ajouter 8,9 MM DH de subventions destinées aux AREF et non encore transférées. Ces dernières enregistrent dans leurs comptes à fin 2015 des arriérés de paiement de 7,6 MM DH au titre de leurs dépenses de fonctionnement et d'équipement.

140. En plus du risque d'enrayer le modèle d'EEP investisseur, cette situation plombe leurs performances en raison des charges financières qu'elle engendre.

141. A fin 2015, sur la base des informations communiquées par les entreprises concernées, le montant total des charges financières supportées par les EEP investisseurs en rapport avec le crédit de TVA a été d'environ 1 MM DH.

9.5. Charges de personnel en augmentation continue

142. La politique de privatisation, de désengagement de l'Etat de certains secteurs concurrentiels, la gestion déléguée des services publics, le recours au PPP et la liquidation de plus de 70 sociétés publiques, a été accompagnée de vagues de départs anticipés à la retraite avec des régimes incitatifs en faveur du personnel concerné.

143. Ainsi, des plans ambitieux adoptés en concertation avec les partenaires sociaux ont abouti à des départs volontaires du personnel en sureffectif par l'octroi d'indemnités appropriées. Ces plans ont permis le reprofilage du personnel privilégiant les aspects qualitatifs, le professionnalisme et le rajeunissement des ressources humaines.

144. Or, malgré tous ces efforts, l'effectif du personnel salarié des EEP reste relativement stable. A fin 2014, il totalise 130 000 cadres et agents. Le tableau suivant illustre l'évolution de ces effectifs :

Tableau #21. Evolution des effectifs des EEP de 2005 à 2013

Année	Effectifs	Evolution en %
2005	138 632	-
2006	132 115	-4,7
2007	124 958	-5,4
2008	124 610	-0,3
2009	122 942	-1,3
2010	128 500	4,5
2011	129 753	1,0
2012	132 926	2,4
2013	135 588	2,0
2014	129 545	-4,5

Source : Ministère de l'économie et des finances

145. Alors que les effectifs ont enregistré une légère baisse entre 2005 et 2009, ils ont repris leur évolution vers la hausse en 2010.

146. Les charges du personnel représentent plus de 45% de la valeur ajoutée générée par le secteur, ce qui signifie qu'une part importante de la richesse créée par les EEP profite à leurs salariés.

147. Ces données ne concernent que le personnel propre des EEP, sachant que certains EEP fonctionnent avec des agents relevant du BGE (AREF, Universités, Centres Hospitaliers).

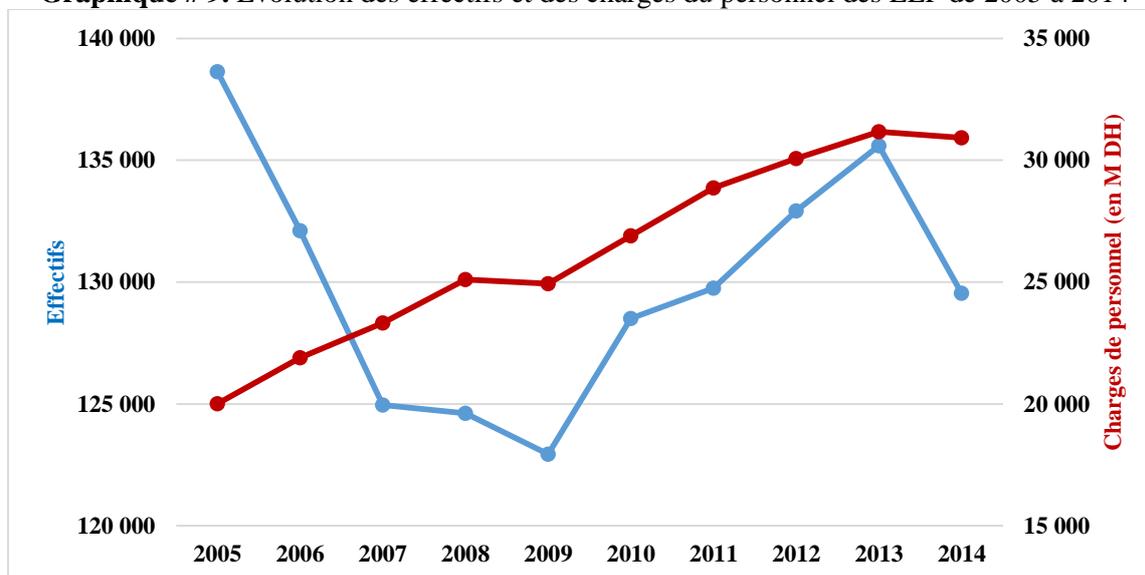
148. L'analyse pourrait s'approfondir en opérant par groupes d'EEP sachant que certains d'entre eux sont chargés de missions de service public et constituent des outils importants de production, alors que leur valeur ajoutée est quantitativement très limitée.

Tableau #22. Poids des charges du personnel par rapport à la valeur ajoutée de 2005 à 2014

Année	Charges du personnel (en M DH) (1)	Valeur Ajoutée (en M DH)* (2)	(1)/(2) en %
2005	20 002	34 559	58%
2006	21 898	38 715	57%
2007	23 319	47 407	49%
2008	25 109	75 694	33%
2009	24 931	44 606	56%
2010	26 895	64 283	42%
2011	28 860	73 008	40%
2012	30 069	71 001	42%
2013	31 164	62 716	50%
2014	30 925	64 533	47,9%

*Hors valeur ajoutée de la CNSS et de la CMR

Graphique # 9. Evolution des effectifs et des charges du personnel des EEP de 2005 à 2014



9.6. Risques spécifiques à certains EEP stratégiques

149. 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 les sociétés de transport par Tramway.

■ **ONEE**

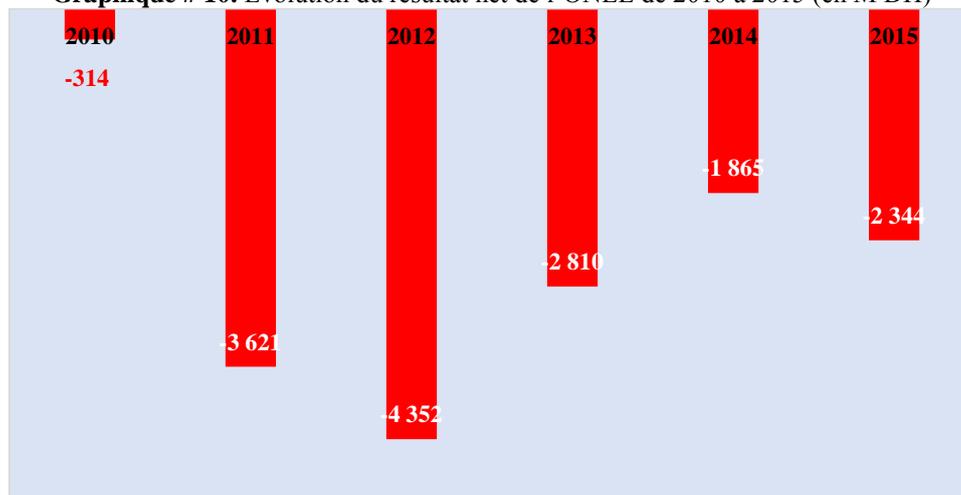
150. L'ONEE est un établissement public stratégique eu égard à sa position dans les secteurs dans lesquels il opère, à savoir l'eau potable et l'énergie électrique. Or, cet organisme public connaît depuis plusieurs années une situation financière déséquilibrée devenue structurelle, illustrée par les éléments suivants :

Tableau #23. Evolution des principaux agrégats de l'ONEE entre 2010 et 2015 (en M DH)

Libellés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires	24 320	26 227	27 690	27 830	29 552	32 566
Résultat net	-314	-3 621	-4 352	-2 810	-1 865	-2 344
Dettes de financement	44 228	48 035	51 622	52 312	53 899	56 925
Charges financières	3 125	3 514	4 746	2 736	2 775	3 339
Trésorerie	-1 589	-2 550	-5 163	-5 012	-5 594	-4 895
Crédit TVA	1 869	2 381	2 366	2 501	2 620	1 488

151. Le résultat net de l'ONEE a évolué de 2010 à 2015 comme suit :

Graphique # 10. Evolution du résultat net de l'ONEE de 2010 à 2015 (en M DH)



152. Comparativement au chiffre d'affaires, le résultat net a évolué comme suit :

Graphique # 11. Evolution du chiffre d'affaires et du résultat net de l'ONEE de 2010 à 2015 (en M DH)



153. Malgré les efforts consentis par le management de l'organisme dans le cadre du contrat-programme qui le lie à l'Etat, la situation financière de l'ONEE demeure fragile. Cette situation se caractérise par les faits saillants suivants :

- des dettes de financement importantes engendrant un taux d'endettement représentant 331% des capitaux propres ;
- un résultat structurellement déficitaire à des montants importants ;
- une trésorerie déficitaire à des proportions importantes, ce qui impacte les conditions d'approvisionnement de l'Office (prix et délais de paiement) ;

154. 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 l'Office pour lui permettre la réalisation de son programme d'investissement. Ce contrat-programme prévoit un ensemble d'actions complémentaires dont la revalorisation des tarifs, l'appui de l'Etat, la décompensation du fuel, la maîtrise des charges, la synergie et l'amélioration des performances et de la gouvernance. Le suivi de ce contrat se fait trimestriellement dans un cadre structuré focalisé notamment sur l'évolution de la situation financière de l'Office.

■ ONCF

155. Concernant l'ONCF, à fin 2015, il a enregistré un bénéfice de 31 M DH. Son endettement a atteint 23.996 M DH et sa trésorerie a été négative de 2.450 M DH.

156. L'ONCF a inscrit depuis longtemps ses relations avec l'Etat dans un cadre contractuel assurant visibilité et stabilité du modèle d'entreprise.

157. Du fait qu'il réalise près de la moitié de son chiffre d'affaires du transport des phosphates, et considérant l'entrée en activité du transport des phosphates par pipe-line réalisé par OCP et de l'impact de ce changement sur l'activité commerciale de l'ONCF et sur son équilibre financier, un accord a été conclu en vue de garantir au mieux les intérêts des deux entités.

158. Cette situation intervient également à la veille de la prochaine exploitation de la ligne à grande vitesse Tanger-Casablanca dont le seuil de rentabilité ne sera atteint qu'à terme et qui risque, par voie de conséquence, d'impacter le déficit d'exploitation de l'ONCF.

159. La situation financière de l'ONCF se caractérise par les faits marquants suivants :

- le chiffre d'affaires et l'investissement sont pratiquement constants ;
- le résultat d'exploitation est positif, mais il est plombé par des charges financières importantes dues à l'endettement ;
- le résultat net cumulé sur la période 2010 à 2015 est négatif ;
- la trésorerie est négative à des niveaux importants.

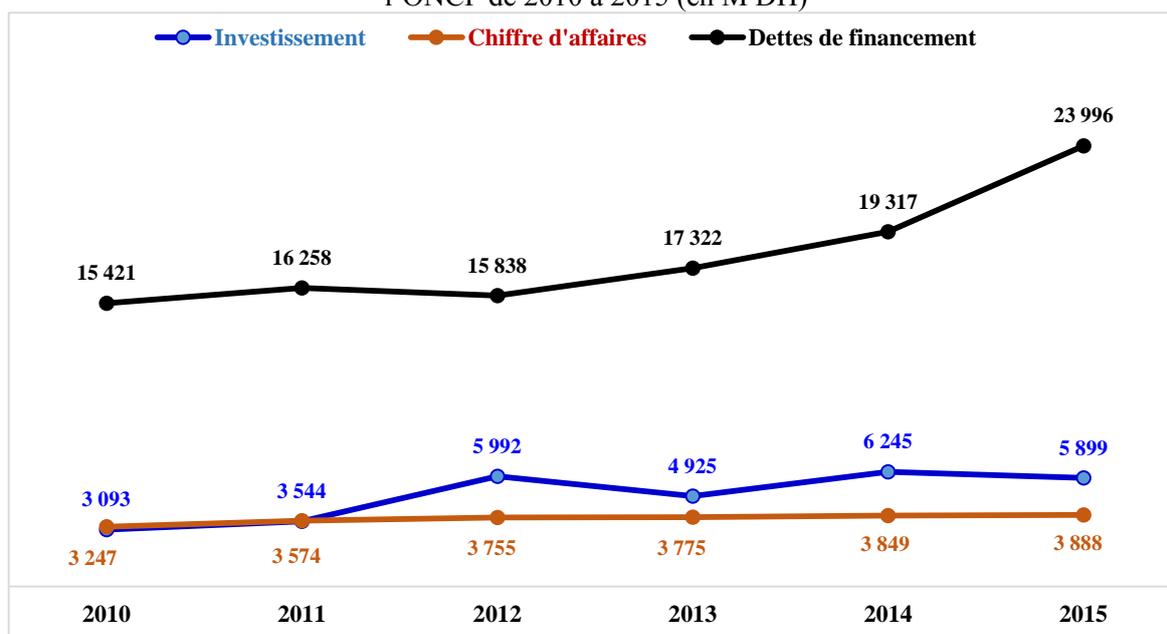
160. Sur la période de 2010 à 2015, les principaux agrégats ont évolué comme suit :

Tableau #24. Evolution des principaux agrégats de l'ONCF entre 2010 et 2015 (en M DH)

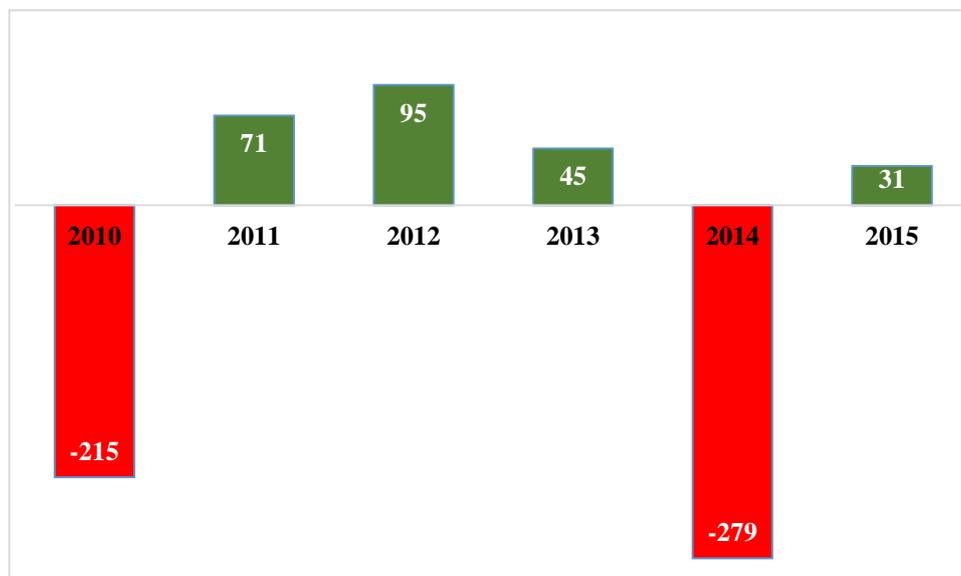
Libellés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires	3 247	3 574	3 755	3 775	3 849	3 888
Résultat net	-215	71	95	45	-279	31
Dettes de financement	15 421	16 258	15 838	17 322	19 317	23 996
Charges financières	721	713	704	714	768	794
Trésorerie	31	42	92	- 862	- 2 581	- 2 450
Crédit TVA	1 128	1 354	1 412	1 777	2 011	1 193

161. Les principaux agrégats ont évolué comme suit :

Graphique # 12. Evolution du chiffre d'affaires, des dettes de financement et de l'investissement de l'ONCF de 2010 à 2015 (en M DH)



Graphique # 13. Evolution du résultat net de l'ONCF de 2010 à 2015 (en M DH)



▪ **ADM**

162. La situation financière de ADM reste structurellement fragile. En raison de la nature de sa construction institutionnelle et du montage financier des projets qu'elle réalise, la société enregistre constamment des résultats déficitaires.

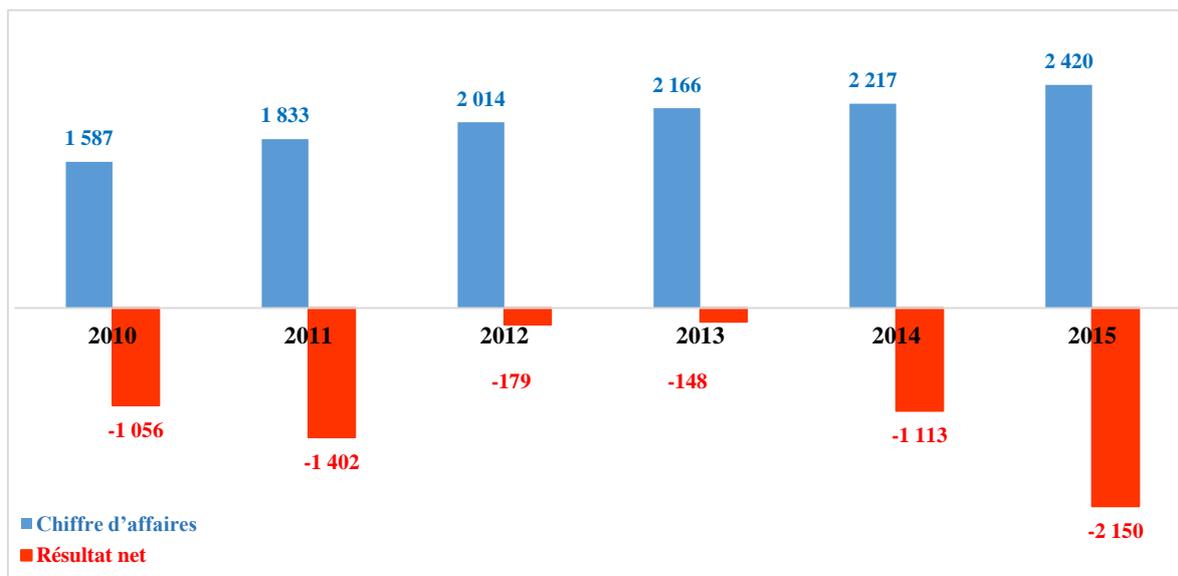
163. A fin 2015, son déficit a été de 2.150 M DH, son endettement a atteint près de 40 MM DH, et son taux d'endettement par rapport à ses fonds propres a culminé à 495%.

164. De 2010 à 2015, ses principaux agrégats financiers ont évolué comme suit :

Tableau #25. Evolution des principaux agrégats financiers de ADM de 2010 à 2015 (en M DH)

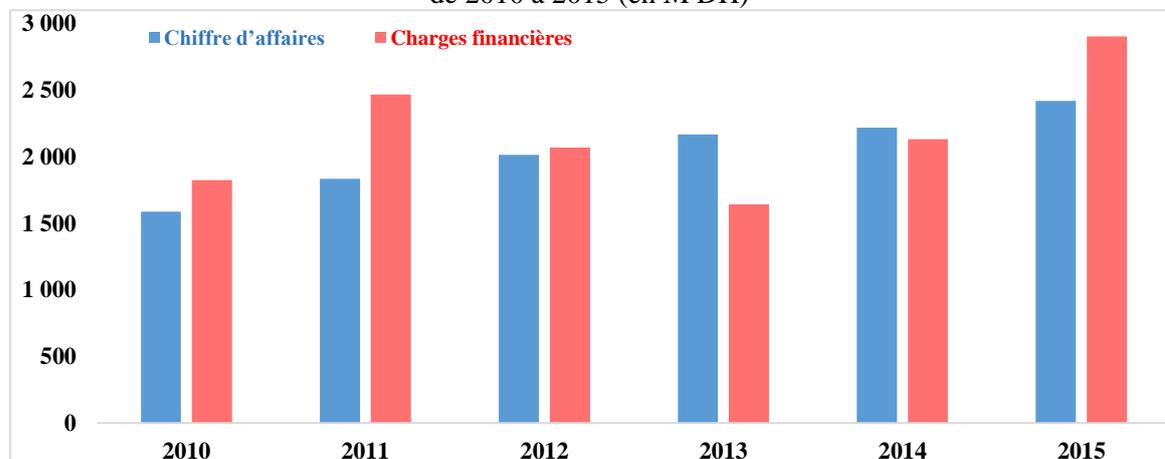
Libellés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires	1 587	1 833	2 014	2 166	2 217	2 420
Résultat net	-1 056	-1 402	-179	-148	-1 113	-2 150
Dettes de financement	26 728	32 039	34 614	36 032	37 516	39 945
Charges financières	1 825	2 466	2 069	1 643	2 131	2 902
Crédit de TVA	2 006	2 843	3 926	4 384	4 786	4 893
Charges financières / chiffre d'affaires en %	115,0%	134,5%	102,7%	75,9%	96,1%	119,9%

Graphique # 14. Evolution du chiffre d'affaires et du résultat net de 2010 à 2015 (en M DH)



165. La situation financière de ADM se caractérise par un endettement élevé, ce qui en résulte des charges financières qui asphyxient toute marge de manœuvre de cette entreprise publique stratégique. Sur la période 2010 à 2015, les charges financières ont représenté, en moyenne, 106,5% du chiffre d'affaires réalisé par ADM.

Graphique # 15. Evolution du chiffre d'affaires et des charges financières de 2010 à 2015 (en M DH)



166. ADM a une longue expérience en matière de contractualisation de ses relations avec l'Etat. Au vu des enseignements de l'expérience de ADM, son modèle d'entreprise devrait faire l'objet d'un audit stratégique et institutionnel qui déboucherait éventuellement sur une restructuration organisationnelle et financière de cette entreprise.

- **RAM**

167. La RAM opère dans une situation empreinte de risques liés à la sensibilité du transport aérien, du tourisme et en général à l'évolution de la conjoncture internationale. Depuis que

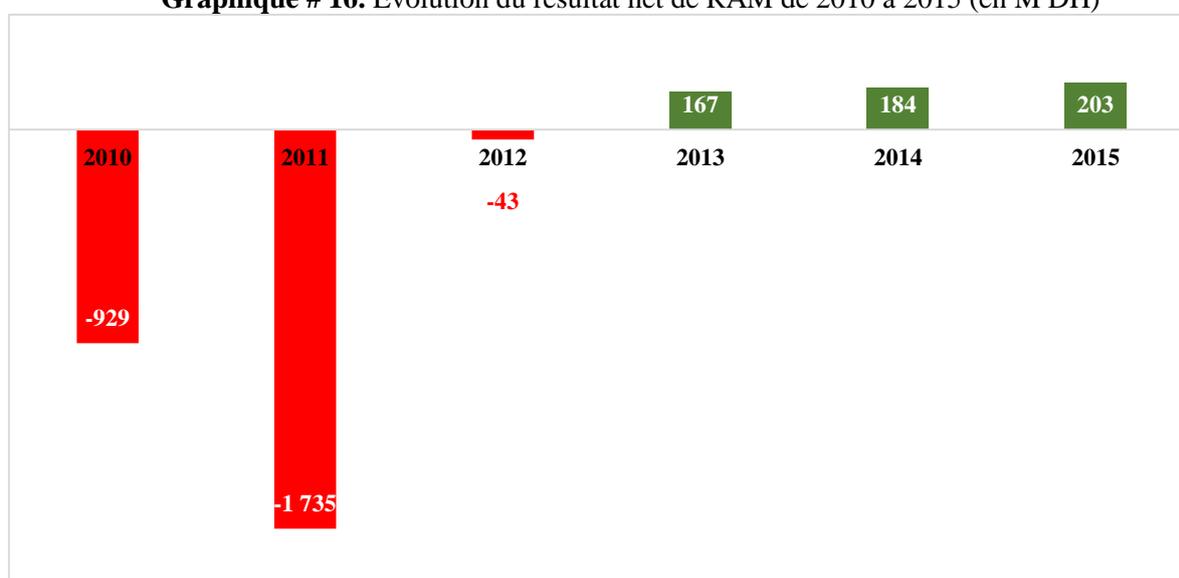
la compagnie s'est engagée dans un contrat-programme avec l'Etat en 2012, sa situation financière a connu une certaine amélioration. Néanmoins, elle demeure fragile, comme il ressort du tableau ci-après :

Tableau #26. Evolution de la situation financière de RAM de 2010 à 2015 (en M DH)

Libellés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat d'exploitation	- 492	- 499	718	788	616	522
Résultat net	- 929	-1 735	-43	167	184	203
Dettes de financement	5 963	5 712	5 112	5 319	4 952	5 452
Charges financières	994	686	776	529	506	534

168. Depuis 2012, la compagnie s'est engagée dans un processus de restructuration qui commence à porter ses fruits. Le résultat net de RAM s'est inscrit dans une tendance haussière comme le montre le graphique suivant.

Graphique # 16. Evolution du résultat net de RAM de 2010 à 2015 (en M DH)



▪ Holding Al Omrane

169. Sur la période 2010 à 2015, les principaux agrégats financiers du groupe Al Omrane connaissent une stagnation relative.

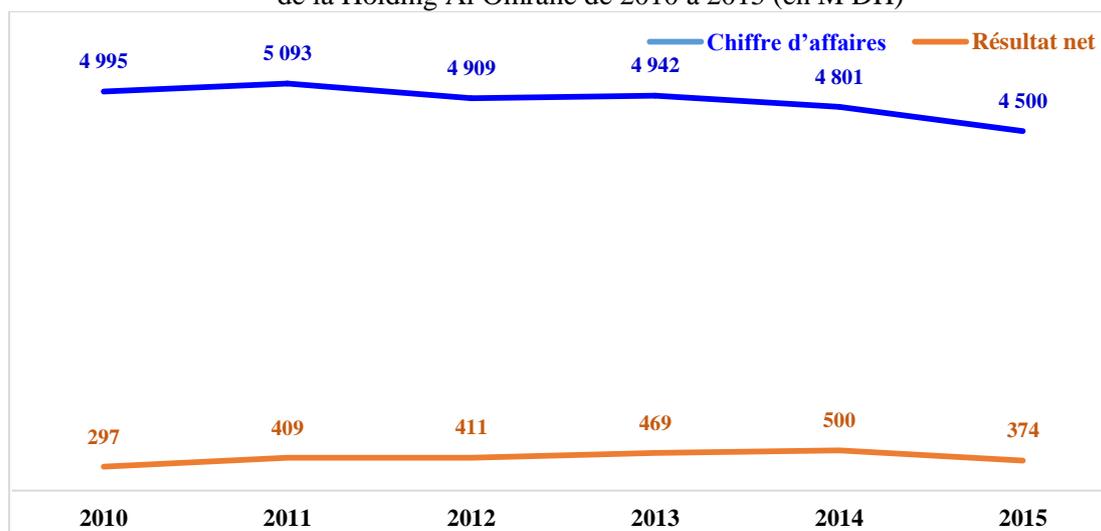
170. De même, le bilan de la holding connaît une structure financière se caractérisant par un niveau élevé des stocks de produits finis qui ont atteint à fin 2015, un montant d'environ 15 MM DH. Ce montant représente l'équivalent de plus de trois années de son chiffre d'affaires. C'est le signe d'une rotation très lente des actifs qui présente un risque quant à la viabilité économique et financière du groupe.

171. Le tableau suivant renseigne sur la situation financière du groupe Al Omrane

Tableau #27. Evolution des agrégats financiers de la Holding Al Omrane de 2010 à 2015 (en M DH)

HAO (en M DH)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires	4 995	5 093	4 909	4 942	4 801	4 500
Résultat net	297	409	411	469	500	374
Dettes de financement	3 336	3 682	3 737	3 737	3 605	3 494
Charges financières	137	184	189	180	182	160
Crédit TVA	576	678	677	641	634	602

Graphique # 17. Evolution du chiffre d'affaires et du résultat net de la Holding Al Omrane de 2010 à 2015 (en M DH)



172. Le groupe Al Omrane s'est inscrit dans une certaine stabilité de sa croissance. Tous les agrégats montrent un certain essoufflement. Le business model de cette entreprise publique devrait être redéfini dans le sens de la réalisation des projets pilotés par l'Etat en matière d'éradication de l'habitat insalubre et la restructuration urbaine.

■ Sociétés de transport urbain

173. Les sociétés publiques de transport urbain par tramway (STRS à Rabat-Salé et Casa Transport à Casablanca) enregistrent des déficits structurels qui ont atteint des montants cumulés importants. Vu l'importance des investissements réalisés et ceux en projet, la situation financière de ces sociétés est déficitaire depuis leur démarrage en 2010. Par conséquent, elles devraient faire l'objet d'un suivi et d'un pilotage financier rapproché.

174. Par ailleurs, d'autres entreprises publiques présentent, dans une moindre mesure certes, des risques liés à leur situation financière qu'il faudrait néanmoins prendre en considération. Il s'agit en l'occurrence, de SONARGES, SMIT, SONADAC, ALEM

II. Ancrage stratégique

175. En général, la création d'un EEP est décidée pour répondre à des situations où l'Administration s'avère inadéquate ou incapable d'accomplir certaines de ses missions dans des conditions d'efficacité et d'efficience ou dans les cas où le secteur public doit pallier la carence de l'initiative privée dans les activités de production de biens et de services.
176. Le recours à de telles créations offre les possibilités de coordination et concertation entre les partenaires concernés à travers leurs représentants au sein du conseil d'administration, de diversification des sources de financement, d'amélioration de la gouvernance et la qualité de services rendus et de responsabilisation des gestionnaires sur la base d'objectifs précis. Ainsi, la création d'EEP a pour finalité de tirer profit des atouts de ce modèle institutionnel en termes d'efficacité, d'efficience mais également en termes de gouvernance.
177. Au Maroc, les décisions de création d'EEP sont souvent prises, au cas par cas, sans véritable anticipation et en l'absence d'une approche intégrée découlant d'une vision globale et cohérente sur le secteur public dans son ensemble. La justification de création ne s'inscrit pas systématiquement dans le cadre d'une démarche homogène fixant des critères précis et des conditions préalables devant être remplies.
178. Au regard de cette situation, le processus d'extension du portefeuille public a abouti à l'existence d'un secteur aux contours imprécis dont le rôle n'est pas clairement défini, englobant plusieurs entités dont les missions sont révolues ou dont le fonctionnement souffre de plusieurs dysfonctionnements.
179. Ainsi, faute d'évaluation périodique pour s'assurer de la pertinence du portefeuille public par rapport aux exigences du contexte et des priorités des pouvoirs publics, certaines entités sont maintenues alors que leurs missions deviennent sans réelle valeur ajoutée. Elles sont révolues, redondantes ou onéreuses pour l'Etat. De même, on note l'absence d'un dispositif de revue régulière des missions pour décider du maintien ou non de certaines entités dans le giron de l'Etat.

1. Cadre juridique et institutionnel

180. La tutelle de l'Etat sur les EEP puise ses fondements juridiques dans la Constitution, la loi organique n°065.13 du 2 avril 2015, relative à l'organisation et à la conduite de ses travaux, et au statut de ses membres, les textes de création des EEP et les décrets portant attributions et organisation des différents ministères.
181. L'article 89 de la Constitution stipule 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"*.
182. L'article 6 de la loi organique n°065-13, 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"*.

183. 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.
184. 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.
185. Eu égard à cet encadrement 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.
186. 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.
187. 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.
188. 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 émerger au budget des ministères de tutelles.

2. Processus de création à réviser et missions à actualiser

2.1. Processus de création à réviser

189. La création d'EEP ne fait pas souvent l'objet d'un débat élargi en amont et d'une réflexion approfondie quant à son impact sur la structure organisationnelle de l'Etat et du secteur public dans son ensemble. Et, quand bien même les créations feraient l'objet d'un débat (les établissements publics sont créés par la loi et les entreprises publiques sont créées par la loi ou par décret), ces dernières ne sont pas toujours sous-tendues par des études de faisabilité démontrant la pertinence des propositions par rapport à d'autres formes d'organisation.
190. Les décisions de création d'EEP ne sont pas systématiquement précédées d'études de faisabilité suffisamment élaborées permettant de dégager les avantages et les risques des choix envisagés.
191. 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 déperdition ou une mauvaise allocation des ressources publiques. Des missions identiques sont accomplies à la fois par les ministères et les EEP. Des entreprises publiques opèrent dans le même secteur d'activité, voire sur le même territoire.

192. Dans certains cas, la création d'EEP est opérée 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. C'est le cas des AREF, des Agences de développement régional, de l'Agence de développement social, de l'Agence de lutte contre l'analphabétisme, de l'ADEREE.
193. Ainsi, au regard des services qu'elles 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.
194. Concernant les filiales publiques et les prises de participation, l'article 8 de la loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, prévoit que les décisions y afférentes doivent d'abord être autorisées par décret proposé par le ministre de l'économie et des finances.
195. Au vu du caractère stratégique de ces décisions, ces dernières devraient d'abord être prises par les organes délibérants concernés avant d'enclencher le processus d'autorisation par décret. Le ministère de l'économie et des finances, représenté dans ces organes pourrait exiger, pendant les débats, la production de projets industriels cohérents avec la mission de base de l'organisme mère et de plans d'affaires solides.
196. Or, force est de constater que les décisions d'autorisation de création des filiales publiques et des prises de participations financières par les EEP ne sont pas toujours suffisamment appuyées par des plans d'affaires et des projections financières justifiant l'opportunité de leur création et démontrant leur viabilité économique et financière. La situation de certaines sociétés créées par de grands groupes publics démontre, a posteriori, que les choix n'étaient pas pertinents du fait du manque de solidité des études préalables à la prise de décision.
197. Le ministère de l'économie et des finances, en tant qu'autorité proposant les décrets d'autorisation à l'approbation et représentant l'Etat-actionnaire, devrait assurer un suivi rapproché des filiales dont la création est autorisée par voie réglementaire afin de vérifier, a posteriori, la concordance des réalisations des sociétés créées par rapport au plan d'affaires élaboré préalablement à leur constitution.
198. Il se révèle, dans certains cas, que la création des filiales et des prises de participations financières par des groupes publics est plutôt motivée par des considérations d'optimisation fiscale et d'allègement du contrôle financier exercé par l'Etat.
199. En revanche, dans plusieurs cas, la création de filiales publiques est motivée par le développement de partenariat ou l'individualisation de cadre de financement et d'exploitation des projets et la maîtrise des risques.

2.2. Extension du portefeuille public à contrôler

200. Le phénomène d'extension du secteur des EEP et la politique de filialisation se sont développés depuis les années 1960 et ont eu pour conséquence le démembrement du portefeuille public et du patrimoine de l'Etat.
201. L'incohérence qui a caractérisé 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 ce secteur.

202. 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. Ces études stratégiques doivent répondre à des critères prédéfinis et partagés et fixer les objectifs à atteindre pour justifier de telles créations.
203. L'Etat devrait systématiquement procéder à une étude au niveau stratégique sur la justification du recours à la création de nouvelles entités pour conduire les politiques publiques qu'il décide.
204. C'est ainsi que l'article 8 de la loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, telle que modifiée et complétée, avait disposé qu'aucune création d'entreprise publique, de filiale ou de sous-filiale d'entreprise publique, qu'aucune prise de participation financières ne peut, sous peine de nullité, être réalisée sans autorisation donnée par décret précédé d'un exposé de motifs.
205. Au vu de cette loi, les décisions devraient être prises suite à un débat profond et élargi impliquant tous les acteurs concernés. Or, on note que les décrets autorisant la création d'entreprises publiques ou les prises de participations financières dans des entreprises du secteur privé sont signés par le Chef du Gouvernement après visa du seul Ministre des finances. Les ministres de tutelle n'y sont pas toujours suffisamment impliqués au préalable, alors qu'il leur revient la responsabilité de définir les politiques sectorielles dans lesquelles ces entreprises seront appelées à agir. Ceci en dépit du fait que les demandes de création doivent être établies par les présidents des conseils d'administration.
206. 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 dont 91 pour la CDG, l'OCP et la BCP à hauteur, respectivement de 59, 20 et 12 autorisations, soit près de la moitié du total des créations ou prises de participations autorisées. Le tableau ci-après détaille les autorisations de création de filiales ou de prises de participations financières d'EEP.

Tableau #28. Création de filiales et prises de participation de 2008 à 2015

Année	Organisme	Nombre de filiales créées et de prises de participations
2008	CDG	7
	ONEE	2
	OCP	1
	HAO	4
	Fonds Hassan II pour le Développement économique et social	1
	RAM	2
	SNTL	1
	Barid Al Maghrib	1
	CAM	1
	ONCF	1
	SOSEP	1
	SNRT	1
	MJS	1
	Wilaya du Grand Casa	2
	TMSA	1
	Total 2008	27

Année	Organisme	Nombre de filiales créées et de prises de participations
2009	CDG	14
	BCP	1
	OCP	1
	Marchica Med	1
	RAM	1
	Barid Al Maghrib	3
	SODEP	1
	HAO	2
	TRESOR	1
	CAM	1
	AAVB	1
Total 2009	27	
2010	CDG	16
	OCP	3
	CAM	2
	TMSA	1
	RAM	1
	ONCF	1
	Trésor	1
	SNTL	2
	ADM	1
	ANP	1
	CIH	1
	SMIT	1
	BANK AL MAGHRIB	1
	BCP	6
Total 2010	38	
2011	CDG	11
	BCP	4
	SMIT	3
	ALEM	1
	ONEE	1
	ADM	1
	MTA	1
	RAM	1
	OCP	3
	CCG	2
	ANPME	1
	SODEP	1
	ANP	1
	CIH	1
	Trésor public	1
	CCIS Nador	1
	CGI	1
Total 2011	35	
2012	CDG	4
	OCP	4
	ANP	1
	MASEN	2
	BCP	2
	SNTL	2
	ONEE	1
RAM	2	

Année	Organisme	Nombre de filiales créées et de prises de participations
	Total 2012	18
2013	CDG	3
	CCIS Settat	1
	SOSEP	1
	OCP	5
	Barid Al Maghrib	2
	MARCHICA / ONCF	1
	FDMT	4
	Total 2013	17
2014	CDG	3
	LPEE	1
	RAM	1
	OCP	1
	CAM	1
	MASEN	1
	Wilaya Tétouan	1
	HAO / Wilaya Rabat	1
	Total 2014	10
2015	ONCF	2
	AAVB	1
	CDG	2
	SCR	1
	MASEN	2
	OCP	2
	CIH	1
	Marchica Med	1
	Total 2015	12
Total général		184

2.3.Missions à actualiser

207.L'examen des missions dévolues aux EEP fait ressortir les constats suivants :

- non actualisation des textes juridiques régissant plusieurs organismes : certains restant encore soumis à des législations anciennes devenues inadaptées au contexte économique et social du pays ;
- non révision des missions dévolues à certains établissements publics, devenues dépassées, conduisant à l'accomplissement de missions non prévues par les textes les ayant institués ;
- implication de plusieurs acteurs en charge dans les mêmes activités, entraînant chevauchement de missions et un dédoublement de structures tant entre les établissements publics qu'entre les établissements publics et leurs départements de tutelle ;
- démembrement de certains établissements publics en filiales et sociétés dont les champs d'action ne concordent pas avec les missions des établissements mères ;

- intervention de certains établissements publics dans des domaines d'activité ne faisant plus partie des missions de l'Etat et pouvant, par conséquent, être exercés par le secteur privé.

208. Toutefois, malgré l'absence d'un dispositif normalisé, organisé et systématique d'actualisation des textes visant l'adaptation de la réglementation concernant les EEP aux évolutions qu'a connues leur contexte, il importe de rappeler que plusieurs actions sont entreprises en vue d'adapter ces organismes aux contraintes qui leur sont imposées. Il s'agit notamment des restructurations sectorielles, des transformations d'établissements publics en société anonyme, d'abrogation de certains textes, de la révision des missions et de la gouvernance de certains organismes

2.3.1. Missions en décalage par rapport à l'environnement

209. Les exemples suivants en donnent une illustration de certains EEP dont les missions sont en décalage par rapport à leur environnement :

▪ Secteur de l'équipement et du transport

210. L'ONDA exerce, outre son métier de base consistant en la gestion des aéroports, la formation des techniciens et des contrôleurs de l'aéronautique civile ainsi que du personnel de gestion et d'exploitation aéroportuaire.

211. De même, il compte, parmi ses structures, l'Académie internationale Mohammed VI de l'aviation civile, qui est un établissement d'enseignement supérieur ayant pour vocation de former des ingénieurs dans le domaine de l'aviation civile, des contrôleurs de la navigation aérienne et des électroniciens de la sécurité aérienne.

212. Or, ces missions d'enseignement et de formation relèvent, en principe, de compétences de l'Etat et non d'un établissement public chargé d'exercer la gestion des aéroports.

213. D'autres attributions sont exercées par l'ONDA, bien qu'elles soient éloignées de ses missions de gestion des aéroports. Il s'agit en particulier du contrôle aérien, du recouvrement de la taxe de survol de l'espace aérien national et de la gestion de l'occupation du domaine public dédié à l'aéropôle, de la gestion des zones industrielles et des activités immobilières.

214. En principe, la gestion de l'espace aérien et du recouvrement de la taxe de survol devrait être du ressort des compétences de l'Etat.

▪ Office de commercialisation et d'exportation

215. Cet établissement public, depuis sa démonopolisation, cherche à se créer de nouvelles missions. Depuis quelques années, il s'est lancé dans l'activité d'agrégation des petits agriculteurs et dans la promotion des produits dits du terroir.

216. Or, le contexte actuel et l'environnement concurrentiel qui entourent cette activité constituent une contrainte sérieuse à ces nouvelles missions qui nécessitent davantage des ressources humaines et financières pour les exercer. Ceci est d'autant moins justifié que,

depuis 2010, ce genre d'activités relève statutairement des compétences de l'agence de développement agricole (ADA).

217. La continuité d'exploitation de cet établissement public est sérieusement compromise et une décision sur son devenir devient urgente.

218. L'OCE a fait l'objet d'un audit stratégique commandité par le ministère de l'économie et des finances qui a conclu à son éloignement de ses missions légales au profit des missions d'accompagnement des petits et moyens producteurs ainsi que sa faible performance opérationnelle. Une telle situation a entraîné un chevauchement entre les nouvelles activités de l'OCE (décidées en 2009) et les missions légales confiées à d'autres acteurs institutionnels (ADA, EACCE, ADS, ODCO ...). Cet audit stratégique a recommandé de dissoudre l'OCE.

219. De même, la Cour des comptes avait procédé à un audit de cet établissement public en 2010 et 2014, et avait abouti à la conclusion qu'il n'était pas viable dans sa forme actuelle, et par conséquent elle a recommandé au Gouvernement de se pencher sur son cas.

▪ **Laboratoire des analyses et recherches chimiques**

220. LOARC est un établissement public créé en octobre 1984. Il est chargé notamment de contrôler la qualité marchande des produits agricoles, des denrées alimentaires, des fertilisants et des pesticides. Il exerce également des missions d'analyse et d'expertise de caractère légal réalisées au profit de l'Etat, de l'administration des douanes, des juridictions et des établissements publics

221. Certaines missions dévolues au LOARC par son texte de création connaissent la montée de la concurrence du secteur privé et de l'ONSSA, qui est en passe de devenir l'organisme public de référence en la matière.

222. Par conséquent, vu les moyens limités du LOARC ses missions et sa raison d'être devraient être réexaminées. Cet organisme public serait enclin à se repositionner.

▪ **Office des foires et expositions de Casablanca**

223. L'OFEC est créé en septembre 1997. Il a notamment pour mission l'organisation et la gestion des foires et expositions tenues à Casablanca.

224. Les activités dévolues à l'OFEC en vertu des textes le régissant, se sont progressivement réduites jusqu'à se limiter à une seule activité, en l'occurrence la location d'espaces. Quant à l'organisation et la gestion des salons, l'Office a délégué cette activité à des opérateurs privés depuis 2006.

225. Le Département du Commerce Extérieur, en tant que département de tutelle technique, a consacré à l'OFEC une partie importante dans sa stratégie nationale de promotion des exportations, consistant à lui conférer le rôle de développeur de salons et à soutenir les différents plans sectoriels. Toutefois, la continuité d'exploitation de cet Office est sérieusement menacée faute de mesures urgentes prises par les pouvoirs publics.

2.3.2. Multitude d'intervenants pour l'exercice des mêmes missions

226. Dans plusieurs cas, le secteur public n'agit pas en synergie. Plusieurs organismes publics interviennent dans les mêmes activités, ce qui a pour conséquence une déperdition de ressources publiques et d'énergies sans toutefois obtenir l'efficacité opérationnelle recherchée. On trouvera, ci-après, quelques exemples à titre indicatif.

▪ Secteur de l'énergie et des mines

227. Le décret relatif aux attributions et l'organisation du ministère de l'énergie et des mines a confié à ce ministère des attributions dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, comparables à celle déjà confiées à l'ADEREE par la loi qui l'a instituée.

▪ Secteur du tourisme

228. Au niveau de ce secteur, on observe un chevauchement de compétences entre celles du ministère et de la SMIT. En effet, le ministère du tourisme est chargé de mener les études et enquêtes nécessaires au développement du tourisme aussi bien au niveau national que régional. Cette même mission est confiée à la SMIT qui est chargée de réaliser les études nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie de développement touristique des autorités publiques.

229. La SMIT a fait l'objet d'un audit stratégique commandité par le ministère de l'économie et des finances ayant démontré l'incohérence de la stratégie globale de la société et la non viabilité de son business model. Cet audit a recommandé le recentrage de la SMIT sur le métier d'ingénierie touristique et le renforcement de son positionnement dans le développement du management public de l'économie touristique locale, à travers l'assistance aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre des projets touristiques régionaux.

▪ Contrôle sanitaire des produits agro-alimentaires

230. Ce contrôle est assuré par une multitude d'organismes. Il s'agit notamment de l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires (ONSSA), de l'établissement autonome de contrôle et de coordination des exportations (EACCE), du laboratoire officiel d'analyses et de recherches chimiques (LOARC), de l'Office national des pêches (ONP) et de l'Office national interprofessionnel des céréales et légumineuses (ONICL).

231. En 2010, ce secteur a connu une importante réforme suite à la création de l'ONSSA qui a coiffé l'ensemble des structures de contrôle relevant du département de l'agriculture. Or, cette réforme est restée incomplète, car elle n'a pas centralisé cette activité de contrôle au sein d'une agence unique.

232. D'autres organismes continuent à opérer dans le domaine du contrôle sanitaire des produits agroalimentaires en fonctionnant de manière isolée, chacun selon des procédés différents, développés en fonction de la pratique et de l'expertise qu'il a accumulée. Comme conséquence de cette situation, ces différents établissements publics ne travaillent pas en

synergie, ce qui engendre des charges de structure élevées en locaux, laboratoires, équipements, matériels, produits radioactifs et ressources humaines.

233. Au vu du benchmark international, ce genre de missions est généralement regroupé au niveau d'une agence unique. Ce schéma institutionnel permet de cerner la responsabilité, d'uniformiser les normes et les techniques de contrôle et d'assurer des synergies entre les différents métiers tout en générant des économies d'échelle.

▪ **Secteur de la promotion**

234. La promotion économique du Maroc à l'étranger relève des attributions de plusieurs organismes dont : CMPE, OCE, EACCE, AMDI, Maison de l'artisan, ONMT et OFEC.

235. La multiplicité des intervenants en matière de promotion des exportations n'est pas conjuguée à une coordination de leurs efforts, faisant supporter à la collectivité des coûts élevés en termes de fonctionnement et de charges du personnel.

236. En 2008, le Maroc s'est doté d'une stratégie pour le développement et la promotion des exportations, appelée "Maroc export plus" qui n'a pas été accompagnée par une refonte des textes juridiques régissant les missions des organismes opérant dans le secteur de la promotion dans le sens de plus de synergie et d'efficacité.

237. Or, une stratégie de promotion efficace du label Maroc est tributaire de la mise en place d'une structure performante, disposant des moyens nécessaires aussi bien réglementaires, institutionnels que financiers pour optimiser les actions du Maroc et le positionner par rapport à ses concurrents.

238. Le Gouvernement avait élaboré un projet de loi en 2002 visant l'institution d'un organisme unique de promotion économique à l'étranger. Toutefois, ce projet n'a pas abouti.

239. Au regard des expériences internationales, cette activité est généralement prise en charge par une agence unique avec des filières spécialisées, et ce pour plus d'efficacité dans l'action, d'économie dans la gestion des ressources et d'efficacité dans l'organisation et la prise de décision. Le regroupement permet également d'assurer une meilleure identité visuelle du pays à l'international.

2.3.3. Missions pouvant être assurées par le secteur privé

240. Malgré la politique de libéralisation de l'économie adoptée par les pouvoirs publics depuis le début des années 1990, conjuguée à la vague des privatisations qui a permis le transfert de plusieurs entreprises publiques au secteur privé, certains EEP continuent d'opérer dans des secteurs classiques relevant du domaine de la libre entreprise, parfois même de la PME. Il s'agit essentiellement des cas de la CDG, FEC, SNTL, ONCF, HAO ...

▪ **Groupe CDG**

241. Avec la politique de filialisation engagée en 2004, le groupe CDG s'est trouvé opérateur dans plusieurs secteurs d'activité pouvant être exercés par le secteur privé. Parmi ces secteurs on y trouve notamment : la promotion immobilière, l'habitat social, l'intermédiation boursière, la gestion d'actifs, le développement et la gestion de résidences

pour étudiants, l'ingénierie et le conseil, le gardiennage, la construction et la gestion des parkings urbains et le tourisme.

242. Certes, la filialisation en grappes des *business units* adoptée par le Groupe CDG n'est pas étrangère au métier de gestion des fonds de pensions cherchant à limiter les risques systémiques de leurs prises de participation. Néanmoins, un accent particulier devrait être mis sur l'analyse de la pertinence des créations des filiales ou prises de participation par le groupe. D'ailleurs la remontée des dividendes se limite à un nombre réduit de filiales et certaines d'entre elles encourent des risques et connaissent des difficultés.

▪ **Fonds d'équipement communal**

243. Le FEC est chargé d'accorder aux collectivités locales, à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics locaux des concours financiers sous forme de prêts pour le financement des études et des travaux d'équipement.

244. Or, avec le développement et l'essor qu'a connus le secteur bancaire pendant les vingt dernières années, cette activité ayant un caractère purement commercial pourrait être convenablement exercée par les banques privées.

245. Au vu des conditions dont sont assortis les crédits alloués aux Collectivités territoriales et aux établissements publics locaux, le FEC, de par son statut d'établissement public, n'encourt aucun risque particulier quant au recouvrement de ses créances.

246. Les organismes publics emprunteurs pourraient bénéficier, auprès du secteur bancaire, de conditions avantageuses qui tiennent compte de leurs capacités de gestion, d'endettement et de remboursement.

247. En dépit du fait que le FEC n'encourt pas de risque de recouvrement de ses créances, il applique aux Collectivités territoriales des taux d'intérêt non négociables, ne prenant pas en compte le profil de l'organisme emprunteur.

248. Le FEC devrait muer vers un organisme offrant aux collectivités locales et aux EEP locaux l'appui et l'assistance en matière d'étude de faisabilité de leurs projets, et garantir les crédits pour leur financement.

▪ **SNTL**

249. En plus des services rendus aux administrations publiques, aux collectivités territoriales et à certains établissements publics, notamment dans la gestion de leur parc automobile et des vignettes carburant et transport, la SNTL a principalement pour mission le transport routier et la logistique.

250. La SNTL s'est engagée dans un processus de filialisation de certaines activités auparavant gérées directement. Il s'agit du conseil en assurance filialisée en 2008 et de la gestion des actifs immobiliers en 2010. Ces métiers peuvent être exercés par le secteur privé.

▪ **ONCF**

251. L'Office intervient dans des domaines n'ayant pas forcément de synergie avec son cœur de métier qui est le transport ferroviaire.
252. Ces activités, pouvant être exercées par le secteur privé, sont notamment la gestion hôtelière à travers la société de gestion de l'hôtel de Michlifen créée en 2010 et détenue à hauteur de 100% par l'Office et de la société la Mamounia qu'il détient en majorité.
253. L'Office détient également une participation à hauteur de 25% dans le capital de LPEE, société anonyme à 100% publique opérant dans les domaines du bâtiment, du génie civil, de l'environnement, de l'hydraulique et des industries associées.

▪ **HAO**

254. Lors de sa création suite à la restructuration des organismes publics de l'habitat en 2004, le Gouvernement avait décidé de créer un instrument pour organiser le secteur de l'habitat en général et de l'habitat social en particulier. L'idée de base était d'insuffler une dynamique au secteur dans la production de logements et de s'y désengager progressivement en laissant le soin au secteur privé de prendre le relai.
255. Aujourd'hui, HAO constitue un groupe composé d'une holding détenant 13 filiales opérant sur l'ensemble du territoire.
256. Avec le niveau de maturité atteint par le secteur, la mission confiée à cette holding publique en 2004, devrait être revue en prenant en compte le contexte concurrentiel dans lequel il se situe et l'évolution de la demande.
257. Il serait opportun que ce Groupe reste concentré sur la mission de service public liée à la satisfaction des besoins des couches les plus démunies, la lutte contre l'habitat insalubre et l'éradication des bidonvilles ainsi que la mise à niveau urbaine au profit de l'Etat et le développement de l'offre du logement à faible VIT. De ce fait, le groupe est appelé à recentrer ses missions autour du logement social, à restructurer ses filiales pour plus d'efficacité et à améliorer ses performances opérationnelles et financières pour réduire ses stocks et mieux satisfaire les besoins.

▪ **Autres organismes**

258. Plusieurs entreprises publiques opèrent encore dans des domaines ouverts à la libre entreprise avec des dimensions parfois modestes. Des exemples illustrent ce constat :
- SONACOS : société opérant dans le domaine des semences certifiées. Ce secteur est libéralisé depuis 1988. Et, le "Plan Maroc Vert" va l'ériger en priorité par la signature d'un contrat programme avec la profession des semenciers. Cette entreprise publique pourrait faire l'objet d'une ouverture de capital ou même d'une privatisation.
 - BIOPHARMA : opérant dans la production de vaccins animaux. Cette activité connaît déjà l'intervention du secteur privé.
 - SOSIPO : gère les silos portuaires. Cette activité ne nécessite plus l'intervention du secteur public, activité exercée aussi par des opérateurs privés.

3. Ancrage stratégique à clarifier

259. En principe, le pilotage stratégique des EEP devrait se faire par les ministères de tutelle à travers le suivi de la mise en œuvre des objectifs stratégiques, de l'état d'avancement des projets structurants et de la consolidation des réalisations lors de l'établissement des rapports sur la performance des secteurs concernés.
260. Le rôle de la tutelle devrait être centré sur le fait de s'assurer de l'adéquation de l'intervention des EEP concernés avec les stratégies des pouvoirs publics. Elle ne devrait pas se traduire par une immixtion dans la gestion des EEP, ce qui toucherait au principe de l'autonomie des EEP et de reddition des comptes.
261. Le recours aux EEP devrait procurer plusieurs avantages à la gestion publique, Il devrait permettre à l'Etat de se désengager des activités opérationnelles et de se concentrer sur les tâches d'orientation et de conception des politiques publiques. Il procurerait ainsi une plus grande souplesse, à travers la spécialisation des organismes publics et la mise en place d'une gestion des prestations de services publics plus efficace. Il permettrait également de renforcer la culture managériale à travers l'adoption d'une gestion tournée vers les résultats et la performance.
262. L'atteinte de ces objectifs devient possible quand l'Etat et les EEP qui en sont le prolongement interviennent selon une cohérence d'ensemble en vertu de laquelle les pouvoirs publics élaborent les stratégies et les entreprises publiques interviennent dans leur exécution en tant que bras opérationnels. Certes, l'intervention des EEP se fait sous la responsabilité directe de leurs dirigeants, mais sous la supervision des autorités politiques qui assurent la tutelle stratégique, technique et financière de ces entreprises.

3.1. Rôle de l'Etat-stratège à préciser

263. L'analyse croisée des textes juridiques régissant les départements ministériels ayant des EEP sous leur tutelle et ceux relatifs à ces derniers, aboutit à la conclusion que la tutelle stratégique, quand bien même serait claire et explicite dans les textes, elle n'est pas suffisamment cernée et ses mécanismes ne sont pas définis avec précision.
264. Pour le suivi de l'action des EEP et son ancrage stratégique dans les politiques publiques, le code des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques publié par le ministère des affaires générales et de la gouvernance en mars 2012, évoque cet aspect à travers l'angle de la contractualisation des rapports en l'Etat et les EEP. Il a, à cet effet, préconisé, *"une contractualisation pluriannuelle fondée sur l'implication de tous les acteurs, la fixation d'objectifs clairs, la cohérence des interventions, le suivi dynamique et la reddition des comptes"*.
265. Or, en regard du benchmark des pratiques internationales, les instruments de pilotage stratégiques utilisés sont multiples. Il s'agit des rencontres stratégiques annuelles des secteurs, des contrats de performances liant les dirigeants d'EEP et les ministères de tutelle technique, des lettres de mission remises aux dirigeants au moment de leur nomination, de la fixation de la rémunération en fonction des performances réalisées
266. Dans certains établissements publics, les textes institutifs prévoient des comités de direction et des comités techniques que les ministères techniques président ou en sont membres. Mais, souvent ces comités ne fonctionnent pas avec l'efficacité requise.

267. Dans les sociétés anonymes, en dépit du caractère stratégique de certaines d'entre elles, aucune disposition dans les textes les régissant ne prévoit les liens que ces entités doivent avoir avec les départements ministériels chargés de coordonner les politiques publiques sectorielles dont ils sont responsables : cas de RAM, TMSA, CAM, MASEN, HAO, filiales de la CDG.
268. Par ailleurs, eu égard au principe d'autonomie des EEP, la tutelle technique devrait se limiter à assurer le pilotage et le suivi dans les conditions et selon les modalités fixées par la réglementation. Elle ne peut, en aucun cas, s'immiscer dans la gestion interne des EEP en visant ou autorisant des actes de gestion comme les marchés, les organigrammes, les nominations ou les recrutements de personnel.
269. Bien que dotés légalement de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les EEP n'exercent pas toujours pleinement leur liberté d'action sur le plan de la gestion. Dans certains cas, les EEP sont perçus comme des services déconcentrés de leurs ministères de tutelle. Dans d'autres, ils rompent toute attache par rapport à l'Etat. Le lien avec l'autorité publique n'est parfois ressenti qu'au moment des réunions du conseil d'administration, à travers la présence des représentants de l'Etat au sein de cet organe.
270. Comme conséquence de cette distanciation des EEP par rapport à l'Etat, l'élaboration des stratégies sectorielles se fait souvent au niveau des grands groupes publics, avec leurs propres moyens et l'accompagnement de conseils externes. La réunion de l'organe délibérant de l'EEP devient alors l'occasion, pour les représentants des ministères de tutelle, d'en prendre connaissance et d'en débattre.
271. Les liens relativement faibles entre les ministères et les EEP laissent ces derniers livrés à eux-mêmes, les amenant à faire des arbitrages relevant en principe des compétences de leurs autorités de tutelle, avec le risque de faire des choix ayant un impact négatif sur leur propre secteur et sur d'autres secteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique sectorielle.
272. 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.
273. Les ministères sectoriels ne sont pas tous parvenus à asseoir les bases d'un dialogue stratégique avec les EEP qui relèvent de leur tutelle dans la perspective de pouvoir jouer le rôle d'interlocuteur et de facilitateur privilégié auprès du Gouvernement. Ils ne sont pas parvenus à organiser des rendez-vous stratégiques à intervalles réguliers (semestriels ou annuels) avec les EEP pour discuter des contraintes majeures que ces organismes rencontrent dans l'accomplissement de leurs missions ou dans l'exécution du rôle qui leur incombe dans la mise en œuvre des politiques sectorielles.
274. A titre d'exemple, les contrats-programmes conclus avec certains EEP stratégiques nécessitant une restructuration ont accusé du retard avant leur adoption. Et, malgré le fait que ces instruments constituent de véritables feuilles de route pour la mise en œuvre d'une politique sectorielle, les ministères techniques n'étaient pas en mesure d'insuffler une dynamique dans le sens de l'accélération du processus de contractualisation.
275. Ceci est d'autant plus vrai que les contrats-programmes nécessitent parfois des arbitrages liés à des décisions et des situations complexes sur des thématiques variées liées aux tarifs, financement, structuration, d'objectifs de performances avec des enjeux économiques et sociaux importants.

276. Certains départements ministériels ont pris des initiatives pour moderniser l'exercice de la tutelle technique en assurant un suivi stratégique des EEP qui en relèvent et pouvoir ainsi coordonner la mise en œuvre de leurs politiques sectorielles. C'est le cas du ministère de l'agriculture (Direction de la stratégie et des statistiques) et du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique (Direction de la stratégie, des programmes et de la coordination).

3.2. Pilotage stratégique à uniformiser

277. 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 (domaines d'intervention de nature d'activité, taille...). Ainsi, quatre cas de figure peuvent se dégager comme développé ci-après :

- Le premier cas de figure est celui des ministères qui se sont dotés de vraies stratégies sectorielles et qui en font 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. Le ministère se charge de fixer les orientations générales, la régulation, la réglementation et le contrôle.
- Le deuxième cas de figure est celui de ministères qui gèrent plusieurs secteurs d'activité, mais ne disposant 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 les domaines dont ils sont compétents. De ce fait, les plans adoptés par les EEP ont tendance à s'ériger en politiques publiques.

Comme conséquence de cette situation, les ministères concernés ne peuvent asseoir une réelle tutelle sur les EEP qui en relèvent. Ils ne peuvent se positionner pas sur les enjeux stratégiques des EEP et ne peuvent, par conséquent, établir un véritable dialogue stratégique de long terme avec ces organismes sous sa tutelle.

- Le quatrième cas de figure est celui des ministères ayant arrêté une stratégie sectorielle mais ne parvenant pas à s'assurer de la cohérence entre le niveau d'élaboration de la politique publique et le niveau de mise en œuvre opérationnelle.

En effet, même si certains ministères aient élaboré des stratégies, les EEP qui en relèvent interviennent sans coordination étroite, sans vision commune, sans synergie, ni mutualisation des ressources.

Cette situation a, pour conséquence, l'existence de EEP dont les missions se chevauchent avec, comme résultat, des pertes d'énergies et de ressources publiques avec une efficacité incertaine.

3.3. Organes de gouvernance à ériger en espaces de dialogue stratégique

278. Le fonctionnement des organes de gouvernance des EEP se déroule selon plusieurs formules :

- présidence du conseil d'administration ou de surveillance par une autorité politique (Chef du Gouvernement ou Ministre de tutelle par délégation) comme c'est le cas des établissements publics relevant de l'Etat (ONEE, ONCF, ONDA, ANP, ...) et de certaines sociétés d'Etat (ADM, HAO, SODEP, ...);
- présidence du conseil d'administration cumulée avec la direction générale (OCP, RAM, CIH);
- présidence assurée par un dirigeant d'EEP (MASEN dont le conseil de surveillance est présidé par le directeur général de l'ONEE);
- présidence assurée par un responsable rémunéré par l'entreprise (cas de TMSA);
- présidence des organes de gouvernance généralement assurée par le dirigeant de la société mère ou un de ses collaborateurs dans les filiales et sous-filiales des EEP.

279. Dans les cas où l'organe d'administration (conseil d'administration ou conseil de surveillance) 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 statuer sur les choix stratégiques de la société en question et leur cohérence avec la politique publique pour le secteur (ADM, HAO, CAM, SIE, SODEP, SNTL).

280. Dans les cas où la présidence du conseil de gouvernance est cumulée avec la fonction de la direction exécutive (PDG)¹⁸, ou dans le cas où le conseil de surveillance est présidé par un dirigeant autre qu'une autorité publique¹⁹, le ministère de tutelle ne se trouve pas en mesure d'établir des passerelles entre les orientations du Gouvernement et les stratégies des EEP concernés.

281. Les représentants du ministère assistent aux sessions en tant que membres des organes de gouvernance délibérant au même titre que les autres, n'ayant pas forcément tous les pouvoirs pour orienter le débat dans le sens de traiter les questions stratégiques de l'EEP en relation avec la stratégie nationale dans le domaine (OCP, TMSA, RAM, MASEN). D'ailleurs, les ordres du jour sont arrêtés par le président (PDG ou président du conseil de surveillance) en fonction des priorités qu'il décide. L'ancrage des actions des EEP dans les orientations publiques devrait s'inscrire dans une démarche systématique et obligatoire.

282. 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, sinon 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 (filiales CDG, ONCF, OCP, RAM, SNTL, TMSA). Ce sont, en général, les dirigeants des holding publics qui en 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.

¹⁸ RAM, OCP, CIH

¹⁹ TMSA – le conseil de surveillance est présidé par un salarié du groupe ; MASEN- le conseil de surveillance est présidé par le DG de l'ONEE

283. 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 et de diffusion des informations.

284. D'autres dysfonctionnements sont également relevés tels que la présidence de certaines réunions de certains organes délibérants par des secrétaires généraux, voire des directeurs de ministères au moment où les textes précisent qu'il y a lieu de confier cette présidence à des autorités gouvernementales.

285. Ces handicaps ne permettent pas la construction d'un espace dédié au dialogue stratégique. Hormis, les grandes entreprises publiques opérant dans les secteurs marchands, dans plusieurs cas, les réunions des organes délibérants ont pour objet d'approuver les budgets et d'arrêter les comptes. Les plans pluriannuels et les projets structurants, en relation avec les politiques publiques, sont souvent examinés et décidés en dehors des organes de gouvernance.

286. 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 desdits conseils et l'intégration de nouvelles dimensions (administrateurs indépendants, approche genre dans la composition des conseils...).

287. Pendant les exercices 2013 et 2014, des avancées importantes ont été enregistrées en matière de fonctionnement des organes délibérants des EEP, notamment pour ce qui est de la périodicité des réunions (94% des EEP ont tenu, en 2014, au moins une réunion de leurs organes délibérants contre 78% en 2008).

3.4. Contractualisation, instrument de pilotage stratégique efficace, à renforcer

288. Au Maroc, la contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP a été recommandée, en 1980, par le rapport général sur "les relations Etat - Entreprises publiques" préparé alors par le ministre délégué chargé de la réforme du secteur public.

289. Depuis sa mise en œuvre en 1983, plusieurs contrats-programmes ont été signés avec des EEP intervenant dans différents secteurs d'activité : infrastructures, énergie, mines, transport aérien, gestion portuaire Ces contrats-programmes sont particulièrement passés avec les EEP qui réalisent des programmes d'investissement importants sollicitant des dotations budgétaires de l'Etat ou des garanties d'emprunt, ou ceux dont les services obéissent à une tarification administrée par l'Etat.

290. Les contrats- programmes signés avec les EEP contribuent à la rationalisation des transferts budgétaires vers ces organismes, à la suppression des subventions de fonctionnement au profit des EEP marchands et donnent plus de visibilité sur les missions exercées par les EEP et sur la reddition de leurs comptes.

291. Dans ce cadre, 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.

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

293. A fin 2015, les contrats-programmes s'établissent comme suit :

Tableau #29. Contrats Programmes Etat-EEP conclus sur la période 2008-2015

EEP	Période couverte	Signature	Investissement
AAVBR	2014-2018	Mai 2014	3,012 MM DH
BAM	2013-2017	Juin 2013	2,3 MM DH
RADEEMA	2013-2016	Décembre 2012	3,058 MM DH
RAM	2011-2016	Septembre 2011	9,3 MM DH
CMR	2011-2013	Juillet 2011	-
BAM	2010-2012	Décembre 2010	2,9 MM DH
ONP	2009-2012	Septembre 2010	1,7 MM DH
RADEEMA	2010-2012	Juillet 2010	3 MM DH
SOREAD 2M	2010-2012	Juin 2010	170 M DH
ONCF	2010-2015	Février 2010	33 MM DH
SNRT	2009-2011	Octobre 2009	650 M DH
ODCO	2009-2012	Juillet 2009	-
ADM	2008-2015	Juillet 2008	32 MM DH

EEP	Période couverte	Signature	Investissement
ONEE	2013-2017	Mai 2014	49,9 MM DH
ONEP	2008-2010	Octobre 2008	12,8 MM DH

294. Les contrats-programmes en cours d'exécution à fin 2015, concernent les organismes suivants : ONEE (2014-2017), AAVBR (2014-2018), GBAM (2013-2017), RADEEMA (2013-2016), RAM (2011-2016), ONCF (2010-2015) et ADM (2008-2015).
295. D'autres projets de contrats-programmes sont en cours de finalisation entre les EEP et le ministère de l'économie et des finances (ANAPEC, CNSS, ANP, ORMVA Tadla, CMR, SNRT, SOREAD-2M, MAP, INRH, SONACOS).
296. Une nouvelle génération de contrat-programmes est initiée dans le but de renforcer l'ancrage des programmes d'action des EEP dans les orientations des pouvoirs publics, de fixer les niveaux de performance à atteindre, de définir les conditions de pérennisation et de viabilisation du modèle économique de l'entité concernée et de déterminer les mesures d'amélioration de la gouvernance. Cette nouvelle génération a contribué à restructurer les organismes bénéficiaires et de rehausser leur niveau de performance.
297. Dans certains cas, des politiques de remontée de dividendes ont été formalisées dans les contrats-programmes en vue d'assurer l'arbitrage optimal entre les besoins d'autofinancement et la rémunération de l'Etat-actionnaire.
298. De même, le mécanisme de suivi et d'évaluation des contrats-programmes a été renforcé depuis 2010, notamment pour les EEP stratégiques (RAM, ONEE ...), et ce par l'adoption d'une fréquence plus élevée des réunions des comités de suivi et par le recours à des cabinets externes pour l'accompagnement. Dans le cas de l'ONEE, un comité de pilotage présidé par le chef du Gouvernement supervise l'exécution du contrat-programme
299. Réalisant l'intérêt de cet outil pour les EEP et voulant consolider les acquis des expériences passées, la circulaire du Chef du Gouvernement du 15 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.
300. Cette circulaire a rappelé que les engagements mutuels des deux parties (ministères sectoriels et EEP sous tutelle) doivent s'aligner avec les choix de la politique générale du Gouvernement.
301. De même, un guide méthodologique de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP a été élaboré par la DEPP en 2013, pour baliser la démarche contractuelle en vue de sa généralisation progressive.
302. Toutefois, dans la pratique, il se révèle que la contractualisation se réduit à des rapports entre les EEP concernés et le ministère de l'économie et des finances (DEPP). Les ministères de tutelle technique, combien même ils sont associés, paraissent moins impliqués dans le processus de négociation, même s'ils doivent être en première ligne, du fait qu'ils sont responsables de l'élaboration des stratégies sectorielles et du suivi de leur mise en œuvre.
303. Les dirigeants des grands EEP sont demandeurs de contrats-programmes avec l'Etat. Car, 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 de l'entreprise contractante.

304. Cependant, force est de constater que le temps de négociation de certains contrats-programmes est long, pouvant durer plusieurs mois, voire plusieurs exercices sans certitude d'aboutir au final à un accord. En cas d'échec des négociations, le projet de contrat-programme devient un facteur de démobilisation pour l'équipe dirigeante.
305. Parfois, l'Etat ne respecte pas ses engagements en raison de contraintes budgétaires ou de considérations d'ordre politique, notamment en ce qui concerne les relèvements tarifaires de services publics de base comme l'eau et l'électricité. Dans de telles circonstances, l'entreprise contractante est encline à en tirer parti pour se soustraire à ses engagements.
306. Dans beaucoup de cas, du côté des entreprises prenant l'initiative de demander un contrat-programme avec l'Etat, l'intérêt est d'obtenir des dotations budgétaires, des hausses tarifaires, la garantie d'emprunts, des améliorations salariales, des augmentations d'effectifs ou le bénéfice d'un contrôle financier a posteriori. Toutefois, les négociations mettent l'accent davantage sur les véritables enjeux de l'EEP dont la viabilisation du modèle économique, le renforcement des performances et de la qualité des prestations, l'amélioration de la gouvernance ...
307. Du fait de la lourdeur de son processus de négociation et de finalisation, et de l'importance des expertises qu'il met en œuvre pour sa préparation, le contrat-programme ne peut devenir un instrument généralisé à tous les EEP. Il est plutôt destiné aux grands groupes publics engageant des investissements lourds ou à des EEP en restructuration.

3.5. Partenariat Public-Privé à encourager

308. Depuis le début des années 2000, le Maroc a enregistré des avancées importantes en matière d'infrastructure et d'amélioration des prestations de service public au profit de la population et des opérateurs économiques en infrastructures.
309. Malgré la nature et l'importance des efforts déployés, le développement de la compétitivité de l'économie nationale requiert encore plus d'efforts pour lesquels l'Etat n'a pas toujours les ressources budgétaires suffisantes en vue de les concrétiser.
310. C'est dans ce cadre que la loi n°86-12 a été adoptée par le Parlement et publiée le 22 janvier 2015, et son décret d'application a été publié le 1^{er} juin 2015. Ce texte encadre le recours au Partenariat Public Privé (PPP) et devrait permettre aux organismes publics de pouvoir bénéficier des capacités d'innovation et de financement du secteur privé afin de réaliser des projets d'infrastructure et assurer des prestations de service public de qualité, en partageant les risques avec les partenaires privés.
311. Ce cadre juridique a prévu un schéma institutionnel pour assurer le suivi et le pilotage de déroulement des contrats PPP. Ce dispositif a prévu la mise en place de quatre entités : la Cellule PPP relevant du MEF, la Commission PPP qui est une commission interministérielle chargée des PPP, le Comité de Pilotage du projet PPP institué auprès de la personne publique chargée du projet PPP et le Comité permanent chargé des contrats de PPP et de gestion déléguée relevant de la Commission Nationale de la Commande Publique.
312. Ce cadre devrait également accélérer le rythme des investissements publics et améliorer le climat des affaires. Tous les secteurs, surtout non marchands, devraient bénéficier de ce

mode de réalisation et de gestion des services publics : enseignement supérieur, santé, énergie, infrastructure, ...

313. Il faudrait également souligner qu'avant la loi sur les PPP, le Maroc avait adopté en 2006 un cadre institutionnel sur la gestion déléguée des services publics qui a permis l'essor de ce mode de gestion, notamment au niveau des services publics locaux relatifs à la distribution d'eau et d'électricité, à l'assainissement liquide, au transport urbain par autobus et aux services de propreté.

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

314. Le système de tutelle financière exercée par le ministère de l'économie et des finances sur les EEP puise ses fondements juridiques dans la loi organique relative aux lois des finances, la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques, telle que modifiée et complétée par la loi n°21-10, le décret portant attributions et organisation du ministère de l'économie et des finances et dans d'autres textes spécifiques.

315. La tutelle financière concerne en principe tous les EEP. Elle revêt un caractère multiforme. Elle est exercée par plusieurs structures, principalement la direction des entreprises publiques et de la privatisation, la direction du budget, la direction du Trésor et des finances extérieures, la direction des assurances et de la prévoyance sociale.

316. Dans le cas des EEP qui relèvent du champ d'intervention du ministère de l'économie et des finances, notamment les établissements opérant dans le secteur financier (CDG, CCG, CDVM, CMR, Office des changes)²⁰, cette tutelle revêt également le caractère d'une tutelle technique.

317. Dans la pratique, la tutelle financière et le contrôle financier prennent plusieurs formes dans les EEP. Il s'agit notamment de la participation aux divers comités, l'examen des projets d'investissements, l'autorisation de l'endettement extérieur, le visa des budgets, des organigrammes, des marchés et des statuts du personnel, l'exercice des attributions de comptable public, la formulation d'avis sur les textes de création des EEP et sur les projets d'extension du portefeuille public, la restructuration des EEP, la négociation et signature de contrats-programmes, le pilotage d'opérations de privatisation, de concession ou de gestion déléguée. Elle se manifeste également par le visa des projets de décrets autorisant la création de filiales publiques ou de prises de participation publiques dans des entreprises privées.

318. En plus de ces attributions, le ministère assure un suivi régulier de la gestion des EEP et du portefeuille public. En cas de réforme, de rationalisation et de restructuration du secteur public, il intervient en tant qu'acteur principal, ce qui est parfois à l'origine d'une déresponsabilisation des ministères à compétence sectorielle qui se cantonnent ainsi dans un rôle passif dans la phase de dialogue entre l'EEP et sa tutelle financière.

319. 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. Ces représentants, n'ayant pas toujours le profil requis, agissent avec des logiques différentes et ont tendance

²⁰ Article 1^{er} du décret n°2-07-995 du 23 octobre 2008 relatif aux attributions et à l'organisation du ministère de l'économie et des finances - B.O n° 5680 du 6 novembre 2008.

à être préoccupés plutôt par la position de leur Administration d'appartenance que par les intérêts des entreprises publiques dont ils sont administrateurs.

320. Les représentants de la direction du budget sont plutôt animés par l'allocation minimale des dotations budgétaires comme ligne directrice, ceux de la DTFE privilégient les points liés à l'endettement extérieur, alors que la DEPP met l'accent sur les aspects liés à la gouvernance, à la mise en place des instruments de gestion et au suivi des performances économiques et financières des EEP.

4.1. Fonction de l'Etat-actionnaire non encore instaurée

321. Bien que la fonction d'Etat-actionnaire, relevant du Ministre des finances en vertu de la loi n°69.00 susmentionnée, soit théoriquement incarnée par une structure relevant du ministère de l'économie et des finances, en l'occurrence la DEPP, elle n'est pas encore visible.

322. En effet, la DEPP 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.

323. Elle n'élabore pas encore 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. Et, en l'absence de ces états financiers consolidés du secteur des EEP, il n'est pas possible de connaître aujourd'hui la valeur du portefeuille public, ni d'apprécier le niveau de son rendement et de sa rentabilité.

324. Le ministère de l'économie et des finances devrait adopter une stratégie d'actionnariat pilotant les actifs publics investis dans les entreprises publiques. Dans le même sens, il devrait arrêter une politique de dividendes et de retour sur investissement. Le département devrait s'inscrire dans une logique d'une gestion de portefeuille privilégiant la rentabilité du patrimoine de l'Etat.

325. La disparité et des informations remontées par les EEP vers la DEPP et la diversité de leurs systèmes et pratiques comptables font que le suivi de la gestion du portefeuille public et l'appréciation de ses performances restent peu maîtrisés. La valeur des agrégats, calculés par voie de sommation des données quantitatives communiquées par les EEP, manque parfois de pertinence en l'absence de normes comptables cohérentes appliquées par l'ensemble des entreprises composant le portefeuille public.

326. Des actions seraient en cours pour asseoir un dispositif de consolidation répondant aux normes comptables internationalement reconnues.

327. Sur le volet gouvernance, les modalités de désignation des administrateurs relèvent des parties membres des organes délibérants. Il n'existe pas encore de mécanisme juridique permettant à la DEPP d'interférer dans la nomination ou la désignation des administrateurs.

4.2. Prédominance du contrôle financier a priori

328. L'un des principaux apports de la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP, objet de la loi n°69-00 entrée en application en 2003, a été l'introduction d'une typologie de contrôles en fonction de critères liés à la qualité de la gouvernance et des systèmes

d'information de gestion avec le but de faire migrer la plupart des entreprises publiques d'un contrôle a priori vers un contrôle a posteriori basé sur les résultats et les performances.

329. Depuis sa mise en œuvre, la réforme a contribué à l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des EEP. Toutefois, les 13 années d'implémentation de la réforme du contrôle financier, révèlent un bilan relativement mitigé au regard des objectifs fixés initialement à savoir, la clarification des pouvoirs, la généralisation, la modulation du contrôle et la dynamisation du processus du contrôle. En outre, les dysfonctionnements majeurs entravant l'efficacité du dispositif actuel peuvent se décliner comme suit :

- les notions de gestion et de performance restent insuffisamment définies ;
- certains outils structurants ne sont pas obligatoires et limitent l'évolution du contrôle souhaitée par la loi, notamment les instruments de gestion, les conventions de contrôle, la contractualisation ... ;
- le contrôle n'est pas appréhendé en tant que levier pour améliorer la gouvernance et la performance.

330. De même, dans la pratique, le nombre d'EEP soumis aux différents paliers de contrôle n'a pas significativement évolué. A quelques exceptions près, les EEP catégorisés dans un type de contrôle y sont restés cantonnés. Le contrôle a priori, axé sur la vérification de la régularité des actes de gestion courante, est presque systématiquement exercé sur les établissements publics, y compris ceux exerçant des activités industrielles et commerciales.

331. D'ailleurs, à travers les missions de contrôle de la gestion que la Cour a déjà effectué dans les EEP, il ressort que les instruments de gestion appliqués par certaines entreprises publiques soumises au contrôle préalable, sont de même niveau que d'autres soumises au contrôle d'accompagnement.

332. Ce niveau insuffisant d'évolution est dû essentiellement aux insuffisances de la loi n°69-00 susmentionnée, qui d'une part, ne responsabilise pas les organes délibérants pour améliorer la gouvernance des entités concernées et d'autre part, ne crée pas des démarcations claires et distinctes entre les différentes catégories de contrôle de telle sorte à valoriser les efforts de progrès internes aux organismes.

333. A fin 2015, la répartition des EEP par type de contrôle, s'établit comme suit :

- | | |
|-----------------------------|-------|
| - contrôle préalable | : 197 |
| - contrôle d'accompagnement | : 23 |
| - contrôle conventionnel | : 33 |
| - contrôle spécifique | : 18 |

334. Le tableau suivant illustre le constat que peu d'EEP a changé de type de contrôle depuis l'entrée en vigueur de la loi n°69-00 relative au contrôle financier.

Tableau #30. Evolution des EEP selon le type de contrôle financier

Intitulé	Année de migration	EEP
Migration du contrôle préalable vers le contrôle accompagnement	2007	ONCF, ONEE, CCG, CDVM
	2010	RADEEMA
Migration du contrôle d'accompagnement vers le contrôle spécifique	2013	Société Marchica Med

335. Par ailleurs, la DEPP, structure du ministère de l'économie et des finances chargée du contrôle financier et du suivi du portefeuille public, exerce une multitude d'attributions à la fois : contrôle de régularité des actes de gestion courante, contrôle a posteriori axé sur la gestion, normalisation comptable et suivi des professions comptables à l'échelle nationale, participation aux conseils d'administration et aux comités spécialisés, négociation et suivi des contrats-programmes, pilotage des opérations de privatisation et de désengagement de l'Etat. Ces attributions, de par leur diversité, nécessitent des filières de métiers différentes et des qualifications professionnelles adaptées.
336. En dépit de son champ d'action qui s'étend à tous les EEP sur l'ensemble du territoire national, la DEPP est structurée en tant que Direction centrale ne disposant pas de réseau.
337. Les contrôleurs d'Etat et les commissaires du Gouvernement, sont tous basés au siège du ministère à Rabat. Pour l'accomplissement de leurs missions légales, ils doivent effectuer des déplacements fréquents pour participer à des commissions d'appels d'offres ou pour viser des actes de gestion courante.
338. Cette situation est source de lenteurs et de dépenses d'autant plus que chaque contrôleur financier, suit un portefeuille composé de plusieurs EEP disséminés sur plusieurs localités.
339. De même, les trésoriers payeurs relevant de la DEPP, qui exercent les prérogatives de comptable public au niveau des EEP soumis au contrôle préalable, même s'ils disposent de locaux dans les organismes auprès desquels ils sont nommés, voient leur efficacité affectée du fait du nombre élevé d'établissements contrôlés et du manque de relais, au niveau provincial ou régional pouvant leur apporter l'assistance et le conseil nécessaires en cas de difficulté.
340. En outre, le contrôle financier de l'Etat, dans sa configuration actuelle, ne paraît pas adapté aux établissements publics locaux relevant des collectivités territoriales, ni aux sociétés dans lesquelles ces collectivités participent au capital. Ces entités ont besoin d'un contrôle de proximité qui soit en ligne avec les principes de décentralisation et de déconcentration édictées par la Constitution du Royaume.
341. D'ailleurs la loi n°45-08 du 5 mars 2009, relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, dispose, dans son article 57, que les établissements publics locaux et les sociétés que les collectivités locales ou leurs groupements créent ou dont ils participent au capital devront être soumis à un contrôle financier spécifique dont les modalités devraient être fixées par voie réglementaire. Or, jusqu'à présent, le décret en question n'est pas encore adopté.

342. Conscient des limites de la loi n°69-00 susmentionnée, le ministère de l'économie et des finances a préparé un projet de loi ayant deux objectifs majeurs. Le renforcement de la gouvernance et la refonte du contrôle financier de l'Etat sur les EEP afin de le généraliser à tous les EEP et de moduler son exercice.

4.3.Reddition des comptes à améliorer

343. Le principal instrument de reporting sur le secteur des EEP dans son ensemble est le rapport sur les entreprises publiques accompagnant les projets de lois de finances. Ce document n'est pas encore érigé en un réel support d'information et de communication de l'Etat-actionnaire.

344. Les agrégats retenus dans le rapport (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, EBE ...) ne peuvent refléter la réalité des performances du secteur du fait qu'ils sont calculés essentiellement à partir d'informations quantitatives fournies par les EEP dont les systèmes comptables ne sont pas homogènes (établissements publics marchands et non marchands²¹, sociétés d'Etat, organismes financiers et organismes gestionnaires des régimes de retraite) et non de leur consolidation.

345. Les agrégats comptables des établissements publics non marchands, notamment chiffre d'affaires, valeur ajoutée, excédent brut d'exploitation et résultat net, n'ont pas vraiment de signification économique comme dans les EEP opérant dans des secteurs marchands. (ADS, Agences de développement régional, Agences urbaines, INRA, ENSA, ONMT, ..).

346. 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 et non de produits d'exploitation des établissements gestionnaires. La part des cotisations des régimes de retraite gérés par la CMR et la CNSS représente par rapport au chiffre d'affaires et à la valeur ajoutée respectivement 23% et 12%. Ce mode de calcul obère par conséquent le calcul de la valeur ajoutée, de l'excédent brut d'exploitation et des résultats.

347. Par ailleurs, les agrégats relatifs au secteur intègre ceux relatifs aux EEP locaux, alors que ces derniers appartiennent aux collectivités territoriales concernées qui sont des personnes morales différentes de l'Etat. Par conséquent, les agrégats relatifs à ces EEP devraient être agrégés de façon isolée.

4.4.Privatisation à redynamiser

348. Au début des années 1990, un programme de restructuration des EEP a été mis en œuvre pour faire face à la prolifération des entreprises publiques. Ce programme visait :

- la clarification des relations entre l'Etat et les entreprises publiques ;
- l'amélioration des performances des EEP ;
- la rationalisation du portefeuille public et le désengagement de l'Etat ;

²¹ Sous l'impulsion de la DEPP, mes établissements publics non marchands s'orientent de plus en plus à tenir une d'exercice par référence au CGNC

- la restructuration de certains EEP : recentrage sur le métier de base, recapitalisation, fusion, plans sociaux, maîtrise des charges, dissolution...
349. Dans le sillage de cette réforme d'envergure, la loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé a été promulguée en 1989, marquant ainsi le début d'un processus de désengagement de l'Etat des secteurs productifs.
350. Depuis la première opération de privatisation, réalisée en 1993, 48 sociétés et 26 établissements hôteliers ont été transférés au secteur privé.
351. Les recettes liées aux opérations réalisées dans le cadre de la loi n° 39-89 relative au transfert d'entreprises publiques au secteur privé ont atteint 88,4 MM DH.
352. Depuis 2001, une très forte augmentation des recettes budgétaires est constatée suite à la réalisation d'opérations de privatisation d'envergure dans le cadre de la politique du démantèlement des monopoles d'Etat dans certains secteurs, notamment le secteur des télécommunications et des tabacs.
353. Ces différentes opérations ont contribué à augmenter significativement les investissements directs étrangers au Maroc, à renforcer l'économie de marché, à dynamiser la bourse des valeurs de Casablanca et à booster les recettes fiscales.
354. Outre la contribution des recettes de la privatisation pour le financement du budget de l'Etat, d'autres effets induits ont été produits, à savoir l'allégement des charges de l'Etat, le rayonnement du Maroc à l'international, le développement des marchés financiers et des métiers liés à la finance, l'amélioration des performances des entreprises privatisées et la libéralisation de certains secteurs de l'économie.
355. Mais, depuis fin 2008, la dynamique de désengagement de l'Etat s'est essoufflée. Les ouvertures de capital et les mises sur le marché d'entreprises publiques sont devenues pratiquement inexistantes. Certaines entreprises inscrites depuis plusieurs années sur la liste des sociétés privatisables ne sont pas encore transférées au secteur privé, malgré le fait que leurs activités relèvent de la libre entreprise, comme SONACOS et BIOPHARMA. Aucun projet de loi n'est présenté pour inscrire de nouvelles entreprises sur la liste des entités transférables au secteur privé.
356. Des entreprises publiques censées procéder à l'ouverture progressive de leur capital au secteur privé, au moment de leur création ou du changement de leur statut juridique (transformation d'établissement public en société anonyme) continuent à appartenir totalement à l'Etat, comme HAO et SODEP, alors qu'elles agissent dans des secteurs purement concurrentiels.
357. A contre-courant du processus de libéralisation de l'économie, on assiste depuis quelques années à une extension de la sphère publique à des secteurs d'activité devant, en principe, être laissés à l'initiative privée : cas de l'ONCF pour l'hôtellerie, de la CDG pour l'ingénierie, le gardiennage, l'habitat social, TMSA pour la gestion de zones industrielles et l'ingénierie.

4.5. Liquidation à accélérer

358. Les EEP, en arrêt d'activité et en cours de liquidation, sont au nombre de 79 entités dont 12 établissements publics et 67 sociétés anonymes.
359. Conformément au principe juridique de parallélisme des formes, les établissements publics relevant de l'Etat sont dissouts par voie législative. Les établissements publics locaux sont

dissouts en vertu d'une délibération du conseil communal ou du comité des syndicats de communes, approuvée expressément par arrêté du ministre de l'Intérieur pris après avis conforme du ministre chargé des finances et du ministre des travaux publics ou du ministre compétent (article 2 du Décret n°2-64-394 du 29 septembre 1964) relatif aux régies communales dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière).

360. Quant aux sociétés anonymes, la décision de dissolution est prise par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires, surtout dans les cas de non-continuité d'exploitation de l'entreprise. Les décisions de dissolution d'EEP trouvent leur justification dans les raisons suivantes :

- situation de sous-capitalisation ;
- plans de restructuration ou réformes sectorielles ;
- délégation de la gestion des services publics à des opérateurs privés (eau, assainissement, électricité, transport, collecte des déchets ménagers solides, abattoirs ...).

361. Pour les établissements publics, l'opération de liquidation est confiée à des fonctionnaires alors que pour les sociétés anonymes, elle est confiée à des prestataires de services externes désignés par les assemblées générales compétentes ou à des fonctionnaires de l'Etat (SODEA, SOGETA, SNDE, COMAGRI et COMAPRA).

362. La liquidation des régies de transport urbain et de distribution d'eau et d'électricité est assurée conjointement par des représentants du ministère de l'économie et des finances et un représentant du ministère de l'intérieur, désignés par décision conjointe des deux Ministres.

363. L'opération de liquidation s'étale souvent sur plusieurs années et occasionne des charges. Certaines entités dont la décision de dissolution a été prise depuis plusieurs décennies, sont toujours juridiquement en vie pour les besoins de la liquidation.

364. Les rémunérations allouées par les assemblées générales aux prestataires externes sont parfois importantes et le montant dépend de la complexité de l'opération de liquidation.

365. Le tableau suivant illustre les lenteurs et les difficultés liées aux opérations de liquidation de certains EEP.

Tableau #31. Situation des EEP en liquidation au 31 décembre 2015

Société	Date de prononciation de la liquidation	Etat d'avancement
RATT	1992	Opérations n'ayant pas encore démarré
RATMA	1998	
IMEC	1998	
TELECART	2002	
RAD	1997	Opérations en arrêt
RED	1999	
RAID	2002	
RDE	2002	
ODI	2002	
SNPP	2003	
RATR	2011	Opérations en démarrage
SODEA et filiales (12)	2012	Opérations en stades avancés
SOGETA et filiales (2)	2012	
COMAGRI	1995	

Société	Date de prononciation de la liquidation	Etat d'avancement
SASMA	2000	Opérations non encore achevées
SEFERIF	2001	
SOPLEM	2002	
SNDE et filiales (6)	2002	
CDM	2003	
RATC	2004	
RATM	2006	
HALA FISHERIES	2007	
COMAPRA	2009	
RATAG	2010	
SOCOBER	2010	
SONAREP et filiales (4)	2011	
SLIMACO	2009	Opération clôturée en 2011

366. La liquidation des EEP se caractérise par l'absence de mécanismes juridiques incitant à accélérer les opérations d'apurement des actifs et des passifs. Ceci se répercute sur la durée du processus de liquidation de la plupart des EEP.

367. Les principales difficultés rencontrées lors des opérations de liquidation des EEP sont dues à différents facteurs développés ci-après.

368. On constate d'abord la faible implication des départements de tutelle dans les opérations de liquidation des EEP. Après la décision de dissolution et la nomination du liquidateur, les actionnaires publics (cas des sociétés anonymes) ou les départements de tutelle (cas des établissements publics) ne suivent plus le processus.

369. Dans le cas des sociétés anonymes, avec le changement ou le départ des représentants des actionnaires publics dans les assemblées générales, la tenue de l'assemblée générale des actionnaires devient quasi impossible. Par conséquent, l'adoption de certains actes légaux par l'assemblée générale se trouve bloquée : approbation des comptes, prorogation du mandat du liquidateur...

370. Le même constat est valable pour les établissements publics dont les départements de tutelle n'assurent pas le suivi des opérations de liquidation. Parfois, le processus de liquidation n'arrive même pas à démarrer en raison de l'absence de situation de départ à soumettre aux liquidateurs.

371. En outre et dans la majorité des cas, il est noté l'absence d'un système de suivi structuré et généralisé des opérations de liquidation. Ce manque de suivi incombe normalement aux EEP mères et aux ministères de tutelle financière et technique.

372. Parmi les autres causes entravant le processus de liquidation des EEP, on relève ce qui suit :

- manque de financement des opérations de liquidation : plan sociaux, arriérés fiscaux, arriérés sociaux, impayés au titre des dettes financières ;
- manque de professionnalisme des liquidateurs ;
- lenteur des procédures judiciaires ;
- oppositions sur les comptes de liquidation par l'administration fiscale ou la CNSS ;
- multiplicité des intervenants.

III. Gouvernance

373. Les principes de gouvernance des entreprises publiques admis sur le plan international (corporate governance), notamment par l'OCDE, mettent l'accent sur l'autonomie de l'entreprise, le fonctionnement optimal de ses organes délibérants et la responsabilisation du management.
374. Au Maroc, le référentiel en la matière est le Code de bonnes pratiques de gouvernance des établissements et entreprises publics publié en mars 2012.

1. Système de gouvernance en amélioration continue

375. L'amélioration de la gouvernance dans le secteur des EEP a été une constante dans les réformes engagées par l'Etat. Depuis le début des années 2000, des actions ont été entreprises par les pouvoirs publics pour améliorer le fonctionnement des conseils d'administration des EEP. Ainsi, une avancée et une prise de conscience perceptibles ont été 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.
376. Au niveau de la gestion interne, des progrès significatifs ont été apportés aux instruments de gestion : renforcement du contrôle interne au sein des EEP à travers la constitution des comités d'audit et la professionnalisation des équipes, la révision des structures organisationnelles dans le sens de plus d'efficacité, l'amélioration dans le choix et la conduite des projets, une meilleure optimisation dans le choix des modes de financement, l'introduction des systèmes de reporting, l'audit interne et le contrôle de gestion.
377. Les actions de réforme ont été couronnées en 2012 par l'élaboration et la publication d'un code de bonnes pratiques de gouvernance dédié aux EEP dont l'implémentation est menée selon une démarche participative et progressive intégrant la vulgarisation, la sensibilisation, l'accompagnement et la formation.
378. Un rapport annuel concernant la gouvernance des EEP est transmis au Chef du Gouvernement. Le dernier rapport fait apparaître une amélioration de la gouvernance dans le secteur des EEP caractérisée notamment par une meilleure programmation et une cadence élevée des réunions des conseils d'administration des EEP, une dynamisation accrue des comités spécialisés issus desdits conseils et l'apparition de nouvelles pratiques telles que la cooptation d'administrateurs indépendants, l'approche genre dans la composition des conseils
379. Ainsi, des avancées palpables ont été enregistrées. On constate ainsi :
- le renforcement du rôle des conseils d'administration des EEP, à travers les circulaires du Premier ministre insistant sur le respect des réunions des conseils d'administration et la sur la pertinence de leurs ordres du jour ;
 - l'élaboration, par le ministère de l'économie et des finances, d'un rapport annuel sur le fonctionnement de ces organes, adressé au Chef du Gouvernement pour l'informer sur la cadence de la tenue des sessions des organes de gouvernance des EEP et sur la qualité de leur fonctionnement ;

- le mouvement de transformation d'établissements publics à caractère industriel et commerciale (EPIC) en sociétés anonymes : CNCA, OCP, ONT, ODEP, ONCF²² ;
- la généralisation de l'audit externe des comptes annuels à tous les établissements publics, y compris non marchands.

380. Toutefois, à côté de ces avancées, certains aspects méritent un effort de mise à niveau notamment en matière de composition pléthorique des organes délibérants de certains EEP. En effet, 62% des organes délibérants des EEP présentent des compositions qui dépassent 18 membres et atteignent pour certains établissements publics 50 membres.

381. Il faut signaler également l'absence d'un dispositif réglementaire clair et bien défini qui précise les conditions de nomination des représentants de l'Etat au sein des organes délibérants des EEP, le manque d'efficacité de certains organes délibérants qui souffrent de carences institutionnelles et organisationnelles, ce qui accentue les limites de leurs capacités décisionnelles. Des insuffisances sont aussi enregistrées en matière du reporting des travaux des organes délibérants de certains EEP et de diffusion des informations, ainsi qu'en matière de qualité de gestion interne au niveau de certains établissements publics non marchands.

382. D'autres dysfonctionnements sont également relevés tels que la présidence des réunions de certains organes délibérants par des secrétaires généraux, voire des directeurs de ministères au moment où les textes précisent qu'il y a lieu de confier cette présidence à des autorités gouvernementales. De même, la représentation au sein des conseils d'administration souffre de l'absence d'un dispositif précis en la matière.

383. Au vu de ces éléments, l'amélioration de la gouvernance au sein des EEP devrait permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- le renforcement de la conformité à travers le respect des réglementations régissant les EEP ;
- l'amélioration du fonctionnement des organes de gouvernance ;
- l'instauration de normes de suivi des performances et d'octroi des subventions aux EEP ;
- l'amélioration de la qualité des prestations et services fournies par les EEP ;
- la maîtrise et la prévention des risques ;
- la responsabilité sociale et environnementale ;
- le renforcement de la transparence et de la diffusion des informations financières et extra-financières pour asseoir les bases d'une culture de responsabilité et de reddition des comptes ;
- la généralisation des pratiques de reporting, de supervision et de contrôle.

2. Rôle des organes de gouvernance

384. Les textes juridiques et les statuts des EEP fixent la composition et les règles de fonctionnement de leurs organes de gouvernance. La diversité est la caractéristique en la matière. Les EEP peuvent se ranger en deux blocs : les établissements publics d'une part

²² Loi publiée, mais non encore mise en œuvre

et les sociétés anonymes d'autre part avec pour ces dernières un modèle moniste et un modèle dualiste.

2.1. Composition et fonctionnement des organes délibérants à réexaminer

385. Les établissements publics, personnes morales de droit public, sont régis par leurs textes institutifs qui fixent la composition de leurs organes de gouvernance, leurs attributions et la fréquence de leurs réunions. Dans certains cas, ces textes prévoient également des comités de direction.
386. Les organes de gouvernance des entreprises publiques créées sous forme de sociétés anonymes sont régis par les dispositions de la loi n°17-95 relative aux sociétés anonymes et par leurs statuts.
387. Les établissements publics relevant de l'Etat sont tous dotés de conseils d'administration dont la présidence incombe au Chef du Gouvernement sauf les universités. Le statut de l'Office de change, non pourvu d'un conseil d'administration, constitue une exception.
388. La loi organique n°065.13 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*". De même, l'article 7 de la même loi prévoit 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*".
389. 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, dans la plupart des cas, la présidence aux ministres de tutelle.
390. Même si cette prérogative est déléguée aux ministres, certains de ces derniers ne peuvent l'assurer convenablement dans les cas où les EEP sous tutelle sont nombreux. C'est le cas des secteurs de l'habitat (30 agences urbaines), de l'éducation nationale (12 AREF), de l'agriculture et de la pêche maritime (15 EEP), de l'équipement et du transport (10 EEP).
391. Sur un autre plan, bien que la tenue des réunions des conseils d'administration des établissements publics, présidés par des membres du Gouvernement, s'est nettement améliorée ces dernières années, il n'en demeure pas moins que la cadence reste encore faible, surtout dans des organismes intervenant dans des secteurs stratégiques dont les conseils sont constitués d'un nombre important de ministres.
392. Dans les cas où l'EP présente des spécificités techniques liées à son métier, la présidence du conseil par une autorité politique, devrait, pour gagner en efficacité, être accompagnée de la création de comités spécialisés auprès du conseil dont la présidence pourrait être confiée à de hauts fonctionnaires (ONEE, ONCF, ONDA).
393. Dans certains cas, des décisions cruciales pour la pérennité de l'EP et de son équilibre financier ne sont pas prises au sein des organes de gouvernance en raison de considérations d'ordre social. Elles remontent au Chef du Gouvernement, comme c'est le cas des révisions tarifaires pour l'ONEE et l'ONCF.
394. Par ailleurs, plusieurs sociétés anonymes publiques ont adopté le modèle de société anonyme à directoire et à conseil de surveillance (MASEN, CAM, HAO, MASEN, TMSA, SODEP, SONACOS). Cette forme de gouvernance repose sur deux caractéristiques, à savoir la séparation des fonctions de direction et de contrôle, d'une part et le caractère

collégial dans la prise de décision, d'autre part. Le directoire exerce intégralement le pouvoir de direction. Quant au conseil de surveillance, il assure le contrôle permanent de la direction et s'assure de l'harmonisation et de la conformité des politiques adoptées par le directoire avec les orientations stratégiques globales.

395. Ce mode n'est 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.
396. D'ailleurs, dans les sociétés anonymes ayant adopté ce modèle, souvent le conseil de surveillance n'est pas en mesure de se réunir chaque trimestre pour exercer ses missions de contrôle, ni d'examiner, avec l'expertise professionnelle requise, les rapports de gestion devant être préparés trimestriellement par le directoire, comme le prévoit la loi sur les sociétés anonymes.
397. Dans la pratique, le président du directoire s'érige en détenteur des véritables pouvoirs de direction avec les conséquences que cela implique dans le processus de prise de décision.
398. Il importe de souligner que le modèle de société anonyme de type dual n'est pas très répandu. Il est surtout pratiqué dans les pays où il existe une culture d'affaires et un modèle social particuliers.
399. Le tableau suivant fait état du nombre de sessions des organes de gouvernance des grandes entreprises publiques.

Tableau #32. Sessions des organes de gouvernance des grands EEP entre 2010 et 2015

EEP	Nombre d'administrateurs	Membres du gouvernement	Nombre de réunions tenues							Moyenne réunions OG
			2010	2011	2012	2013	2014	2015		
ONEE	11	11	1	1	0	1	0	0	0,5	
HAO	10	8	2	1	2	1	2	2	1,7	
ONHYM	8	8	1	1	1	1	1	2	1,2	
OCP	9	6	2	4	1	1	2	3	2,2	
ONDA	7	6	0	0	0	0	4	2	1,0	
TMSA	7	4	3	6	4	5	2	2	3,7	
CAM	11	3	1	2	1	3	2	3	2,0	
ADM	11	1	3	3	6	5	6	3	4,3	
ANP	21	1	2	2	2	3	3	3	2,5	
ONCF	8	1	3	2	2	3	2	2	2,3	
SODEP	3	1	3	8	7	8	7	2	5,8	
CDG	4	0	4	4	4	4	3	4	3,8	
CIH	9	0	4	3	6	4	4	4	4,2	
RAM	10	0	4	9	6	6	6	4	5,8	

*En 2010, le CA de l'ex ONE a tenu deux réunions et celui de l'ex ONEP une réunion

En 2011, le CA de l'ex ONE a tenu une réunion et celui de l'ex ONEP une réunion

400. Dans les EEP, sous forme de sociétés anonymes, la fréquence des réunions est globalement respectée du fait de la rigueur des obligations fixées par la loi relative à ce type de sociétés et des sanctions qui s'appliquent aux administrateurs et aux dirigeants en cas de manquement. La moyenne des sessions par année, durant la période 2010 à 2015, s'est établie à 3,7.

401. Pour les EEP sous forme d'établissement public, la moyenne des réunions des organes de gouvernance de 2010 à 2015, n'a pu atteindre deux sessions par année (1,9).

402. Malgré les efforts enregistrés en matière de fonctionnement des organes de gouvernance des EEP, des insuffisances persistent encore dans ce domaine, et peuvent se résumer comme suit :

- même si, selon les textes, les conseils d'administration des établissements publics sont dotés de pouvoirs assez larges en matière d'adoption des stratégies et de fixation des grandes orientations, dans la pratique, au niveau de plusieurs établissements publics, ces questions figurent rarement à l'ordre du jour ;
- dans plusieurs cas, les orientations stratégiques sont arrêtées en interne des établissements concernés, les conseils d'administration se contentant de valider les choix du management ;
- le caractère pléthorique des membres des conseils de certains EEP ne favorise pas les conditions d'un débat de qualité ;
- dans plusieurs EEP, les ministères concernés sont représentés par des membres du Gouvernement, agissant es-qualité sans pour autant disposer de 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 EEP fortement techniques, n'ont pas toujours les compétences, ni les qualifications professionnelles pour assumer la fonction d'administrateur ;
- la participation des représentants du ministère de l'économie et des finances ne se traduit pas par une position cohérente par rapport à leur rôle d'incarner l'Etat-actionnaire mais a tendance à traduire leur posture en tant que contrôleur ou d'autorité budgétaire.

403. Dans certains EEP où les organes de gouvernance ne se réunissent pas de façon régulière, le budget qui est l'acte essentiel dans la vie d'une entreprise à travers la traduction de l'effort d'investissement envisagé, est discuté au préalable avec le ministère de l'économie et des finances, et que le conseil d'administration ne fait qu'entériner a posteriori. En conséquence, le conseil se dessaisit, de fait, de sa fonction principale, à savoir l'orientation stratégique.

2.2. Désignation des administrateurs à réviser

404. Le choix des membres du conseil d'administration 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'un véritable organe de gouvernance.

405. L'administrateur dans un établissement public, membre d'un organe de gouvernance, assume les rôles suivants :

- défend l'intérêt social de l'établissement ;
- défend la politique de l'établissement à travers l'examen et la validation de sa stratégie ;
- s'assure que les informations préparées pour l'Etat et pour le marché sont fidèles à la réalité.

406. Le code des bonnes pratiques de gouvernance des établissements et entreprises publics précise que : *"l'organe de gouvernance d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage, stratégique et de surveillance de la Direction"* et que sa mission principale est d'*"agir en toute intégrité et être responsable de toutes les décisions qu'il prend"*, d'où l'importance primordiale accordée par le code aux normes de conduite renforçant la professionnalisation de la fonction de représentant de l'Etat dans les organes de gouvernance des EEP.

407. Ainsi, ce code prévoit pour les EEP dont l'Etat est actionnaire, propriétaire ou contrôleur, 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. Or, ces critères ne sont pas toujours observés.

408. Quant aux administrateurs indépendants, 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.

409. Or, ces principes 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 a abouti à la multiplicité et l'hétérogénéité de leurs statuts ;
- non définition de la qualité des administrateurs dans la majorité des EEP. Dans ces cas, les textes de création se limitent à désigner des administrateurs au sein d'un organe de gouvernance sans faire allusion à l'expertise qu'ils doivent posséder.

2.3.Choix et rémunération des dirigeants à normer

- 410.La nomination des dirigeants des entreprises des EEP est régie par la loi n°02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures, en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution.
- 411.Selon l'article 2 de cette loi, les EEP sont réparties en deux catégories : la première se compose des EEP dits stratégiques dont les dirigeants sont nommés par Dahir, après délibération en Conseil des ministres. La seconde catégorie se compose du reste des établissements publics et des sociétés anonymes dont l'Etat participe au capital de manière directe. La nomination des dirigeants des établissements publics relevant de cette catégorie se fait en conseil de gouvernement.
- 412.Pour le choix des dirigeants des EEP de la seconde catégorie, les principes et les règles de nomination, sont les mêmes que ceux des personnes appelées à occuper des postes de responsabilité dans l'Administration. Or, ce sont deux natures d'emplois requérant des exigences différentes en termes de compétences et de qualifications professionnelles. Par conséquent, le choix de dirigeants pour les EEP, même non stratégiques, requiert une procédure adaptée par rapport aux critères d'un management moderne des entreprises.
- 413.Un autre aspect important qui mérite d'être souligné, c'est l'absence de lettres de mission au moment de la nomination des dirigeants des EEP. Or, au regard du benchmark international, en plus de procédures spéciales pour le choix et la nomination des dirigeants des EEP, la pratique consacre le recours aux lettres de missions qui sont, en fait des cadres contractuels fixant les objectifs à atteindre par les dirigeants sur la base desquels ils sont évalués pendant leur mandat sachant que ce dernier est limité dans le temps, en général pour une durée de quatre à cinq ans, renouvelable en cas de réalisation de performances.
- 414.De même, la fixation des rémunérations des dirigeants publics n'est pas encadrée par une norme applicable à tous les EEP, déterminant notamment les seuils minima et maxima en fonction de la nature de l'activité et de l'importance de l'entreprise.
- 415.La rémunération des dirigeants se fait, au cas par cas, aboutissant à de grands écarts même au niveau d'entreprises appartenant au même secteur d'activité et de taille équivalente.
- 416.Dans la pratique internationale, la rémunération des dirigeants des entreprises publiques est encadrée par les normes suivantes :
- la catégorisation des entreprises en fonction de leur caractère stratégique et de leur taille ;
 - la fixation d'un niveau de rémunération variable en fonction des résultats et des performances réalisés ;
 - la transparence par la publication des rémunérations servies aux dirigeants publics.
- 417.En effet, selon certaines expériences internationales, notamment au niveau des pays de l'OCDE, la rémunération des dirigeants des entreprises publiques comprend une part fixe et une autre variable pouvant être révisée à la hausse ou à la baisse en fonction du degré de réalisation des objectifs fixés par les lettres de missions établies lors de la nomination et par les organes de gouvernance.
- 418.Pour le volet de la transparence, de plus en plus la pratique internationale consacre cet aspect, en le considérant comme un élément de reddition de comptes.

2.4.Implémentation des comités spécialisés à renforcer

- 419.Le code des bonnes pratiques de gouvernance des EEP recommande aux organes de gouvernance d’instituer des comités spécialisés à l’instar de ce qui se pratique au niveau international, tout en leur laissant le choix de fixer le nombre, la structure et l’organisation de ces comités. Les comités préconisés par le code sont, le comité d’audit, le comité des rémunérations et nominations, le comité de stratégie et des investissements et le comité de gouvernance.
- 420.Le comité d’audit a pour mission d’examiner les projets d’arrêts des comptes sociaux, des comptes consolidés et d’évaluation des risques. Il informe l’organe de gouvernance des risques économiques, financiers et opérationnels et apprécie la régularité des opérations, la qualité de l’organisation, la fiabilité et la bonne application du système d’information ainsi que les performances de l’EEP.
- 421.Le comité de stratégie et des investissements a pour but d’aider l’organe de gouvernance à élaborer une stratégie conforme à la politique adoptée par le Gouvernement, notamment dans le secteur dans lequel l’entreprise publique opère. Il examine, avant leur présentation au conseil, les projets d’investissements stratégiques et toutes les opérations d’acquisition ou de cession susceptibles d’avoir une incidence significative sur le périmètre, les activités et les résultats de l’EEP.
- 422.Le comité des rémunérations et nominations a pour mission d’aider l’organe de gouvernance à mettre en place une politique salariale appropriée, incitative et transparente pour les cadres dirigeants et le personnel de l’EEP.
- 423.Le comité de gouvernance s’assure de l’application des bonnes pratiques de gouvernance au niveau des organes d’administration et de contrôle et des comités spécialisés. Il a pour mission de veiller à l’efficacité du fonctionnement de l’organe de gouvernance et de ses comités spécialisés. Il veille également à la mise en place des mécanismes d’évaluation de cet organe, rend compte des résultats relatifs à l’évaluation de ce dernier et assure le suivi des recommandations de l’évaluation.
- 424.Il est à souligner que, depuis la publication du code des pratiques de bonne gouvernance des EEP en mars 2012, ces derniers sont sans cesse incités à se doter de comités spécialisés.
- 425.A fin 2014, le nombre d’EEP dotés de comités d’audit s’élève à 116. En fonction de type de contrôle, ce nombre se répartit comme suit :

Tableau #33. EEP dotés de comités d’audit à fin 2015

Type de contrôle	Nombre	%
Contrôle préalable	66	57
Contrôle d’accompagnement	22	19
Contrôle conventionnel	26	22
Contrôle spécifique	2	2

426. Quant à la fréquence des réunions de ces comités d'audit, elle se présente comme suit :

Tableau #34. Cadence des réunions des comités d'audit en fonction du mode de contrôle financier à fin 2015

	aucune réunion	une réunion	deux réunions	trois réunions et plus
Contrôle préalable	11	25	15	15
Contrôle d'accompagnement	3	11	6	2
Contrôle conventionnel	3	5	17	1
Contrôle spécifique	1	0	1	-
Total	18	41	39	18
%	16%	36%	34%	16%

427. A travers ces informations, il ressort que des efforts importants ont été déployés pour inciter les EEP à se doter des comités d'audit en raison de leur importance dans la maîtrise des risques, le suivi des travaux d'audit interne et externe et la consolidation de la fiabilité des informations publiées par les organismes publics. Les comités spécialisés relevant des organes de gouvernance sont en train d'intégrer la gouvernance des EEP.

428. Dans les grands groupes, ces comités sont en train d'être implémentés dans les structures de gouvernance pour devenir des organes importants dans la prise de décision par les conseils d'administration ou de surveillance.

429. Le tableau ci-dessous fait état des comités spécialisés dans les grands EEP à fin 2015.

Tableau #35. Comités spécialisés dans les grands groupes publics (à fin 2015)

Organismes	Comité d'audit	Comité de stratégie et d'investissement	Comité des nominations et de rémunération	Comité de gouvernance
OCP*	X	-	-	-
ONEE	X	X	-	-
ONCF**	X	X	-	X
ADM	X	X	X	X
RAM	X	X	X	X
ONDA	X	X	-	X
ANP	X	-	X	-
SODEP**	X	X	X	X
TMSA	X	X	X	-
HAO	X	X	-	-
CDG	X	X	-	-
CAM	X	X	X	-
CIH	X	X	X	-
ONHYM	X	-	-	-

* En raison de la composition du conseil d'administration de l'OCP par des ministres, l'entreprise a mis en place trois comités internes composés de ses cadres (Strategic Committee, Management Committee et Operational Committee).

**Le Comité d'Audit intègre la gouvernance, et devient "Comité d'Audit et de Gouvernance"

430. A la lecture du tableau ci-dessus, on relève les constats suivants :

- toutes les grandes entreprises publiques se sont dotées de comités spécialisés. Elles disposent toutes de comités d'audit et la majorité est en train d'instituer les comités de stratégie et d'investissements et ceux des nominations et de rémunération ;
- certains comités sont un vrai espace de débats pour préparer les sessions des conseils d'administration ;
- certains EEP ont récemment mis en place des comités spécialisés mais qui ne sont pas encore opérationnels ;
- l'évaluation du système de gouvernance n'est pas encore érigée en préoccupation majeure. La majorité des grandes entreprises ne se sont pas encore dotées de comités de gouvernance. Certaines ont intégré la dimension gouvernance parmi les attributions d'autres comités.

3. Autres contraintes

3.1. Rigidité des statuts du personnel

431. La question des statuts du personnel au sein des EEP reste au cœur des préoccupations de leurs dirigeants. Leur souci est de pouvoir se doter des moyens pour attirer les meilleures compétences et surtout de les conserver.

432. Le processus de modernisation de la gestion des EEP se heurte à une contrainte majeure au niveau de la gestion des ressources humaines qui se matérialise par la disparité et la rigidité des statuts du personnel, surtout au niveau des établissements publics soumis au contrôle préalable. Cet handicap impacte leur attractivité et, peut même compromettre leur capacité de réaction vis-à-vis de leurs partenaires, voire de leurs marchés ou compromettre leurs capacités d'exécution de leurs programmes d'investissements.

433. On observe une multitude de statuts du personnel plus ou moins complexes. Il n'y a pas de dénominateur en commun au niveau des aspects de la gestion des ressources humaines. La disparité est la caractéristique des statuts dans les EEP.

434. Si l'on se limite aux deux grands ensembles d'EEP, il ressort ce qui suit :

- dans les Etablissements publics soumis au contrôle préalable et d'accompagnement, le statut du personnel s'inspire du schéma général adopté par le statut de la fonction publique (grade, échelle, échelon, ...). Ceci s'explique par le fait que les activités exercées dans la plupart de ces établissements publics, étaient initialement du ressort de l'Administration ;
- dans les Etablissements soumis au contrôle conventionnel et dans les sociétés anonymes, les statuts diffèrent foncièrement en termes des conditions d'accès, d'avancement, de rémunération et d'autres avantages, se rapprochant plutôt des systèmes en vigueur dans le secteur privé.

D'ailleurs, la différence en termes de salaires est assez importante entre les deux ensembles.

435. Ce traitement différencié explique les raisons pour lesquelles certains établissements publics trouvent des difficultés importantes pour reprofiler leurs ressources humaines et

pour se doter des compétences nécessaires à l'exercice de leurs métiers (ONDA, ONCF, ONHYM).

3.2. Règlementation des marchés publics à adapter aux spécificités des EEP

436. L'article 19 de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, telle que modifiée et complétée par la loi n°21-10, dispose que : *"Les établissements publics et les sociétés d'Etat sont tenus pour l'exécution de leurs dépenses aussi bien que pour la réalisation de leurs produits, sauf exception justifiée, de faire appel à la concurrence, en vue d'assurer la transparence dans les choix du maître d'ouvrage, l'égalité d'accès aux commandes de l'organisme ainsi que l'efficacité des dépenses et l'optimisation des recettes de l'organisme"*.
437. Les sociétés anonymes, selon le niveau de participation de l'Etat dans leur capital, sont soumises soit à un contrôle d'accompagnement ou un contrôle conventionnel. Ces types de contrôle exigent la mise en place d'un règlement des achats dûment approuvé par les organes de gouvernance.
438. Les établissements publics, autres que ceux dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'économie et des finances²³, doivent se doter d'un règlement des achats, dûment approuvé par leur organe de gouvernance. Pour les établissements publics soumis au contrôle préalable, même si les règlements fixant les règles de passation des marchés sont arrêtés par l'organe délibérant, ils doivent être approuvés par le ministre de l'économie et des finances.
439. Avant 2013, les EEP n'étaient pas tous dotés de règlements propres. En effet, sur 239 établissements publics, seuls 122 en disposaient d'un. De même, seules 8 sociétés anonymes sur les 42 en disposaient. Les autres organismes appliquaient le décret de 2007, et ce suite à une résolution de leurs conseils d'administration²⁴.
440. Après l'adoption du décret n°2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics, le ministère de l'économie et des finances a invité, par circulaire, les EEP à établir ou à harmoniser leurs règlements propres de passation des marchés avec le nouveau cadre juridique.
441. Même si cette circulaire ait invité traité de manière différenciée les EEP opérant dans des secteurs concurrentiels et stratégiques (infrastructures, prospection pétrolière, communication, promotion et formation ...), en leur laissant la possibilité de disposer de règlements propres adaptés aux spécificités de leurs activités²⁵, force est de constater que, dans la pratique, ils doivent se conformer autant que possible aux dispositions du décret de 2013, et n'y déroger que dans des cas extrêmes.
442. A travers les entretiens avec les responsables de certains EEP stratégiques, il ressort que les procédures imposées par le décret de 2013, n'étaient pas toutes adaptées aux spécificités de leurs activités en termes de fixation de délais et de mécanismes requis pour chaque phase dans le processus de passation des marchés, aussi bien au niveau de leur lancement, de leur évaluation que de leur conclusion.

²³ Arrêté n°1485-14 du 25 avril 2014 modifiant l'arrêté n°3535-13 du 28 novembre 2011

²⁴ Note circulaire du ministre de l'économie et des finances n°2-2733 du 25 mai 2007

²⁵ Circulaire du ministre de l'économie et des finances n°2-3673 du 28 novembre 2013

IV. Recommandations et propositions de réforme

443. A la lumière des résultats et conclusions du diagnostic, la Cour des comptes émet les recommandations et propose les pistes de réforme ci-après qui sont articulées autour de quatre axes :

- orientations stratégiques du secteur des EEP dans son ensemble ;
- relations financières entre l'Etat et les EEP ;
- gouvernance des EEP ;
- pilotage et surveillance du portefeuille public.

1. Orientations stratégiques du secteur

■ Se doter d'une vision stratégique pour la rationalisation du secteur des EEP dans son ensemble

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

445. Cette stratégie devrait être en cohérence avec le cadre macro-économique du pays et avec les choix adoptés par le Maroc, notamment la libéralisation de son économie. Elle devrait aussi identifier et cibler 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.

446. Des questions clés devraient être traitées et clarifiées dans cette stratégie, notamment le dimensionnement du secteur public et sa place dans l'économie nationale, le rendement du portefeuille public, les transferts de l'Etat vers les EEP, les modes de gouvernance et de contrôle ainsi que les restructurations institutionnelles, opérationnelles et/ou financières dont le secteur devrait faire l'objet.

447. La vision stratégique devrait également couvrir d'autres volets prioritaires compte tenu des caractéristiques actuelles des EEP. Il s'agit en particulier de renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources budgétaires affectées aux EEP à travers l'optimisation de leur allocation et l'amélioration de la qualité du service rendu, réformer le dispositif du contrôle pour renforcer son efficacité en l'orientant davantage vers la prévention des risques, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des performances et développer une gestion active du portefeuille public pour consolider son essor et son rendement.

448. 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 générale adoptée par le Gouvernement dans ce secteur.

449. L'expérience du Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques (CIPEP) créé en 1987, pourrait constituer une source d'inspiration intéressante dans la mesure où cet organe avait initié et piloté des actions majeures ayant permis la réhabilitation du

secteur des EEP après la phase difficile qu'il avait traversée au début des années 1980 du siècle dernier.

450. L'orientation à adopter en la matière devrait viser le renforcement de l'autonomie et de la gouvernance de la gestion des EEP, avec l'alignement de leurs orientations stratégiques avec la politique du Gouvernement. Ce dernier objectif, devrait être assuré à la fois par les prérogatives dévolues aux départements au sein des organes délibérants ainsi qu'à travers le rôle plus général de l'Etat régulateur.

▪ Redimensionner le portefeuille par rapport à la vision stratégique

451. Le secteur des EEP marchands devrait être redimensionné selon une orientation stratégique constante et compatible avec le contexte mondial, obéissant aux principes directeurs suivants :

- examiner, chaque fois que possible, la faisabilité de se désengager des activités pouvant être prises en charge par le secteur privé ;
- 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 ;
- adopter une approche intégrant les spécificités et les enjeux stratégiques de chaque secteur ;
- encourager le recours aux partenariats public-privé pour développer la fourniture de services publics ou pour réaliser des projets d'intérêt public.

452. Par rapport à cette stratégie, les EEP seraient classées 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.

453. Il ne s'agit pas, dans cette classification, de figer les EEP dans des catégories permanentes. Mais, de procéder, dans le cadre d'une approche dynamique, à l'évaluation périodique des EEP au regard des orientations stratégiques pour s'assurer de leur alignement auxdites orientations et pour décider des possibilités de leurs évolutions.

454. 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.

455. Pour éviter la dispersion des efforts sur une multitude d'entités disparates, il faudrait concentrer l'action sur une dizaine de groupes publics. Cette concentration s'opérerait selon les modalités suivantes :

- se désengager progressivement, chaque fois que c'est possible, des participations minoritaires directes de l'Etat, au nombre de 240, en les rattachant dans une première phase à un groupe public déjà existant ;
- procéder dans une seconde phase à la cession de ces participations minoritaires au secteur privé, selon la procédure relativement souple prévue à l'article 8 de la loi n°39-89 relative au transfert d'entreprises publiques au secteur privé autant que possible ;

- procéder à des opérations de transfert inter-EEP, en vue de mettre fin à l'existence de plusieurs entreprises publiques accomplissant le même objet et parfois même sur le même territoire ;
- activer la dissolution des entreprises publiques en arrêt d'activité (au nombre de 76) en adoptant un dispositif légal permettant la subrogation de l'Etat ou de la Collectivité territoriale ou de l'actionnaire public concerné, dans les créances, dettes et obligations des sociétés en liquidation.

456. Le redimensionnement du portefeuille public devrait se faire selon 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 et des attentes et des politiques publiques.

457. A cet égard, il y a lieu de mener une réflexion sur le schéma organisationnel optimal du secteur public, afin de se faire une idée claire sur le nombre de groupes publics à cibler. Cette réflexion devrait également aider à redimensionner le portefeuille public par des mesures d'optimisation adaptées : fusion, regroupement, retrait, cession, liquidation

458. L'Etat devrait, dans cette configuration, se retirer selon une démarche progressive, des activités traditionnelles telles que le secteur tertiaire comme la commercialisation, le négoce, la gestion hôtelière, ou 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**

459. La 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, dans le cas d'espèce, s'avérerait plus efficace et plus opportune.

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

461. La création de nouvelle entreprise publique devrait être, autant que possible, écartée lorsqu'il existe ou une plusieurs entreprises publiques opérant dans le même secteur d'activité.

462. La filialisation des activités des EEP doit avoir un caractère exceptionnel et ne devrait 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.

463. Les projets de décret autorisant la création de filiales publiques ou de prises de participation financières, prévus par la loi n°39-89 susmentionnée, devraient faire l'objet d'un avis préalable des ministres de tutelle technique donnant l'assurance que ces opérations cadrent avec les politiques sectorielles des départements concernés.

464. 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**

465. Vu que le dispositif légal de privatisation et de mouvements affectant le portefeuille de l'Etat a été conçu il y a près de trois décennies, il mérite d'être revisité dans le sens de l'assouplissement et de l'adaptation à l'environnement national et international.

466. A ce titre, la Cour des comptes recommande d'amender la loi dans le sens de faire figurer les entreprises à privatiser et les participations financières à céder sur les projets de lois de finances annuelles, et d'abandonner l'obligation de figer des entreprises privatisables sur une liste votée par le Parlement.

467. En outre, pour les petites entreprises publiques, il faudrait prévoir une procédure de cession simplifiée. Dans certains cas, le coût de l'opération de privatisation, en termes de frais d'études et d'honoraires des conseils externes, sur la base des textes actuels, pourrait dépasser le produit attendu de la cession.

468. 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 établissements et sociétés détenteurs de ces participations dans la prise de décision, et ce en ligne avec les principes de gouvernance des entreprises.

469. 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**

470. 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.

471. L'autonomie des entreprises publiques devrait être constamment préservée. Ainsi, les décisions importantes concernant les EEP, et pouvant impacter leur équilibre économique et financier, devraient être prises en concertation préalable avec leurs dirigeants au sein de leurs organes de gouvernance.

472. L'entreprise publique ne devrait pas être soumise à des contraintes supérieures à celles de ses concurrentes du secteur privé agissant dans le même secteur d'activité. Cette précaution devrait être notamment prise quand il s'agit d'inscrire, dans les projets de lois de finances, des montants relatifs à des versements en faveur de l'Etat à titre de dividendes, de parts de bénéfices, de redevances ou de toutes autres formes.

473. 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, notamment en ce qui concerne la passation des marchés, les nominations aux postes de responsabilité ou les recrutements du personnel.

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

474. 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 agit.

475. Le recentrage sur le cœur de métier est un principe directeur que les organes délibérants des entreprises publiques devraient veiller à ce qu'ils soit observé. C'est par référence à ce principe que la stratégie des EEP et la qualité de leur gestion pourraient être évaluées.

476. 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* 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**

477. 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 qui sont appelées à mener 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.

478. 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 Partenariat public privé. Le mouvement de transformation de certains établissements publics à caractère marchand en sociétés anonymes, devrait être entamé, poursuivi, voire accéléré.

479. Les établissements publics marchands devraient s'inspirer de la réforme institutionnelle de l'OCP et des retombées positives pouvant résulter de la transformation de l'établissement public en société anonyme sachant, au surplus, que cette société détient le monopole d'exploitation des phosphates au Maroc.

480. 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 à son article 17, 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

481. Certains EEP, présentant des risques financiers importants susceptibles d'impacter la viabilité des finances publiques, devraient faire l'objet de restructurations à formaliser dans des contrats-programmes. Au premier degré de ces organismes à risques, se trouve l'ONEE qui gère également une caisse interne de retraite.
482. L'ONEE devrait être incité à s'impliquer dans la préparation et la mise en œuvre d'une externalisation rapide de sa caisse interne de retraite de sa branche électricité en s'inspirant de la démarche entreprise par d'autres organismes publics comme l'ONCF et OCP SA. Il en est de même des régies de distribution qui devraient être appelées à externaliser totalement leurs caisses internes de retraite.
483. Cette réforme devrait permettre à l'ONEE de se recentrer sur son monopole naturel de transport de l'énergie électrique et de développer ses contrats de Partenariat avec le secteur privé pour la production d'électricité.
484. La réforme gagnerait à être engagée dès à présent en vue de profiter de l'opportunité qu'offre la baisse des cours du pétrole et des autres matières énergétiques qui contribueront à accélérer le retour à l'équilibre financier de l'Office.
485. De la même manière, certains EEP assurant en interne la couverture des frais de maladie, devraient externaliser ces régimes qui induisent des engagements financiers à long terme auprès de caisses mutuelles ou d'entreprises d'assurance privée.
486. D'autres organismes présentent des risques potentiels qu'il y a lieu de prendre en considération dès à présent. Il s'agit d'établissements publics et sociétés fortement exposés, en raison de leur endettement notamment extérieur, à des effets de retournement de conjoncture ou de mutations profondes, tel que ONCF, ADM et la RAM.
487. L'Etat devrait procéder de manière systématique et permanente à l'identification et à la catégorisation des risques potentiels afférents aux EEP, au suivi de leur évolution et à l'élaboration des mesures adéquates pour éviter leur réalisation et se protéger contre leurs effets. Ces actions devraient être au centre des préoccupations des organes délibérants et des actions de contrôle et de gestion du portefeuille public menées par l'Etat.
488. De même, une revue détaillée des risques de taux et de changes et des instruments de couvertures utilisés par les EEP demeure requise pour affiner l'appréciation de la structure de la dette extérieure consentie par les EEP.
489. Par ailleurs, il serait nécessaire d'apurer les arriérés de paiement des entreprises publiques vis-à-vis du secteur privé car ils mettent en péril la survie du tissu économique national, essentiellement formé de PME et de TPE. Les AREF affichent dans leurs comptes des arriérés de paiement envers leurs fournisseurs d'environ 7,6 MM DH.
490. Une veille active devrait être assurée par les EEP concernés en relation avec la DEPP selon une périodicité rapprochée. Des actions immédiates de lutte contre ces arriérés devraient être mise en œuvre au niveau de chaque EEP avec l'appui de ses autorités de tutelle.
491. Dans ce cadre, il s'avère important de mettre fin à la situation qui a prévalu jusqu'alors où les établissements publics subventionnés ne voient leur budget adopté par le conseil d'administration et visé par le ministère de l'économie et des finances qu'en milieu, voire en fin d'année, ce qui, paradoxalement, les met dans une situation plus précaire qu'une

administration publique dont les crédits sont mis à disposition dès le 1^{er} janvier de l'année budgétaire.

492. Il est impératif que ces établissements publics disposent des crédits et de la trésorerie nécessaires pour honorer leurs engagements dans les délais légaux ou contractuels avec leurs fournisseurs.
493. La solvabilité et la crédibilité des établissements et entreprises publics devraient constituer une préoccupation essentielle et constante dans la surveillance du portefeuille public.
494. De manière générale, le secteur public dans son ensemble, particulièrement l'Etat et les collectivités territoriales, se doivent d'honorer leurs dettes vis-à-vis des EEP dans les délais légaux ou contractuels.
495. L'Etat se doit, plus spécialement, d'exécuter les engagements qu'il a 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.
496. 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**

497. Eu égard à la forte augmentation de l'endettement extérieur des EEP durant la dernière décennie et sa concentration au niveau de quelques EEP, ce volet devrait constituer une préoccupation majeure.
498. Comparativement à son poids dans l'économie nationale, le secteur des EEP est manifestement surendetté à l'extérieur exigeant un dispositif dynamique de suivi et de surveillance.
499. 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 border 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 des emprunts locaux avec les emprunts extérieurs ;

■ **Traiter en priorité le crédit de TVA accumulé par les EEP**

500. Vu son ampleur et la menace qu'il fait peser sur la solvabilité de certaines entreprises publiques, notamment ONCF, ADM, OCP, RAM, ONEE, les pouvoirs publics devraient trouver un traitement financier à la problématique du crédit de TVA dont le montant cumulé à fin 2015 a atteint près de 25,2 MM DH.

501. 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.
502. 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.
503. 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.
504. Mener une réflexion sur l'opportunité de supprimer la TVA sur l'investissement pour les grands EEP.

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

505. 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 vocation éducative, culturelle ou sociale 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.
506. La première catégorie de transferts devrait être examinée par rapport à la politique budgétaire définie par l'Etat. Les dotations en capital, devraient être préalablement justifiées par rapport aux objectifs définis par l'Etat, et être assorties d'engagements des entreprises bénéficiaires à consigner dans des contrat-programmes.
507. La dernière catégorie de transferts devrait être éliminée. Les entreprises publiques à but lucratif, ne devraient plus émarger au budget général de l'Etat. Cela serait contraire à une allocation optimale des ressources et s'opposerait aux principes de concurrence loyale avec les entreprises du secteur privé.
508. En outre, les informations communiquées au Parlement devraient faire ressortir la partie indirecte des transferts dont bénéficient certains établissements sous forme de taxes parafiscales.
509. De même, les informations devraient être également faire ressortir les concours financiers dont bénéficient certains EEP via les Comptes Spéciaux du Trésor (CST)
510. 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 affectés à chaque département ministériel en évitant, autant que possible, le recours au chapitre des charges communes.

▪ **Optimiser le rendement du portefeuille public**

511. Les transferts budgétaires des EEP en faveur de l'Etat devraient obéir aux principes de bonne gestion de portefeuille, à savoir :

- 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 ;
- éviter que ces transferts soient fixés par le ministère de l'économie et des finances de façon forfaitaire et unilatérale sans concertation préalable au sein des organes de gouvernance des EEP concernés ;
- 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 ;
- s'assurer que les contributions soient en ligne avec les objectifs stratégiques de l'Etat-actionnaire ;
- 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. Cela pourrait avoir pour effet de dégrader leur rating.

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

513. Par ailleurs, il est recommandé que les EEP ne soient pas appelés à supporter des dépenses qui sont du ressort de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres organismes publics.

3. Gouvernance

▪ **Définir le rôle de la tutelle technique**

514. Le ministère de tutelle devrait définir des 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.

515. Le ministère devrait assurer un suivi permanent et actif visant à s'assurer que les EEP relevant de sa tutelle agissent dans le cadre de la politique sectorielle arrêtée par le Gouvernement.

516. 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.

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

518. La tutelle devrait 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.

519. 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.

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

■ **Appliquer les principes du Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP**

521. 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.

522. De même, les principes prévus par ce Code devraient être appliqués particulièrement en ce qui concerne :

- le respect des textes législatifs et réglementaires et des dispositions statutaires ;
- la composition du conseil d'administration, le choix de ses membres et l'évaluation de son action ;
- la durée des mandats des dirigeants et des administrateurs ;
- la périodicité des réunions ;
- la pertinence des ordres du jour ;
- la création et la dynamisation des comités spécialisés, en particulier le comité d'audit, le comité stratégique et des investissements et le comité des nominations et rémunérations.

523. 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.

524. Le conseil d'administration devrait inscrire à son ordre du jour, au moins une fois tous les trois ans, un point relatif à l'évaluation du dirigeant de l'EEP par référence à la lettre de mission qui lui a été remise au moment de sa nomination ou du renouvellement de son mandat.

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

525. La forme d'administration dualiste ne pourrait être adoptée que dans les cas où les conditions de son bon fonctionnement sont réunies.

526. Dans les entreprises publiques agissant dans des secteurs concurrentiels, le conseil d'administration pourrait être présidé, autant que possible, par un président directeur général afin d'assurer le maximum d'autonomie à l'entreprise et de responsabilité de ses

dirigeants. La présence de membres du gouvernement dans cette catégorie d'entreprises pourrait être adaptée au cas par cas.

527. Dans 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.

528. 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 claires pour la nomination et la rémunération des dirigeants**

529. Sous réserve des textes relatifs aux nominations aux emplois supérieurs, de la loi organique n°02.12 et du décret n°2.12.412 susmentionnés, la Cour des comptes recommande, en matière de choix des dirigeants des EEP, d'adopter une procédure claire inspirée de l'esprit de ces textes certes, mais adaptée aux spécificités des EEP.

530. 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 le ministre de l'économie et des finances qui fixe les attentes de l'Etat-stratège et celles de l'Etat-actionnaire.

531. Par référence aux principes de bonne gouvernance, le mandat de directeur général devrait être renouvelé sur la base d'une évaluation des performances réalisées. De même, la nomination des dirigeants de filiales et participations financières indirectes de l'Etat devrait être examinée au niveau du comité des nominations et rémunérations de l'entreprise holding ou mère du groupe public concerné.

532. 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.

▪ **Responsabiliser le conseil d'administration sur la politique tarifaire et y introduire des mécanismes de flexibilité**

533. La fixation des tarifs des services fournis par certains établissements publics, surtout dans les activités marchandes, devrait être du ressort du conseil d'administration des organismes concernés.

534. Sauf circonstances politiques exceptionnellement justifiées, les tarifs qui constituent le paramètre clé pour la réalisation des objectifs d'autofinancement de l'entreprise, nécessaire pour assurer sa viabilité économique et financière, devraient être décidés dans le cadre de l'examen des plans d'investissement pluriannuels et des budgets annuels.
535. Les organes de gouvernance des EEP se doivent d'exercer une vigilance afin que les coûts soient répercutés sur les tarifs aussitôt que possible, évitant ainsi des révisions importantes et brutales, susceptibles d'engendrer le mécontentement des usagers.
536. Pour donner la visibilité nécessaire à l'EEP et lui permettre de préparer un plan d'affaires crédible sur le moyen terme, les principes tarifaires devraient, autant que possible, figurer dans le contrat-programme avec l'Etat en tant qu'élément de pilotage pour favoriser le gain de productivité et maîtriser les charges d'exploitation.
537. Pour plus d'efficacité et de professionnalisme des organes de gouvernance, agir concrètement sur la composition et le fonctionnement des organes délibérants des EEP. A ce titre, la Cour des comptes recommande d'ériger l'amélioration de la gouvernance en préoccupation permanente, limiter la taille, le nombre et la durée des mandats des administrateurs, introduire des administrateurs indépendants, formaliser la nomination et la représentation, évaluer et assurer reporting plus régulier.

▪ **Inciter les EEP à adopter des instruments de gestion prenant en compte les spécificités de leur secteur d'activité**

538. Les instruments de gestion et de contrôle des EEP ne devraient pas s'inspirer uniquement de ceux en vigueur dans les administrations publiques.
539. Le principe d'autonomie de l'entreprise publique exige que ses instruments de gestion et de contrôle soient décidés par ses organes de gouvernance par référence aux spécificités de ses missions et aux particularités de son secteur d'activité.
540. Les EEP, particulièrement ceux exerçant des activités industrielles et commerciales, ne devraient plus être tenus d'appliquer les référentiels et des instruments de gestion applicables aux administrations publiques particulièrement en ce qui concerne :
- les règles de passation de marchés ;
 - le statut de personnel et les règles de recrutement et de rémunération du personnel ;
 - l'organigramme de l'entreprise ;
 - les règles d'établissement et de certification des comptes.
541. Tout en respectant les principes de transparence et d'égalité de traitement, les EEP devraient adopter les schémas contractuels et les instruments de gestion selon les standards et pratiques en vigueur dans leur secteur d'activité et prenant en compte les particularités de leurs métiers.
542. La rémunération des dirigeants des entreprises publiques et de leur personnel, notamment celles agissant dans des secteurs concurrentiels, devrait se rapprocher de celle des entreprises privées comparables.
543. Le souci d'attirer et de conserver des cadres de valeur devrait trouver sa traduction dans la révision des statuts du personnel en vigueur 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 valoriser les actifs publics

544. La politique actionnariale de l'Etat et le rôle de l'Etat-actionnaire incarné par le ministère de l'économie et des finances, devraient être exercés selon des objectifs clairement 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.

545. 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.

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

- créer la valeur autour d'entreprises publiques leaders ;
- diversifier les sources de financement pour renforcer les efforts d'investissement des entreprises publiques au service du développement ;
- optimiser l'intervention patrimoniale publique ;
- œuvrer à l'instauration des pratiques de bonne gouvernance ;
- créer des véhicules juridiques pour la mise en œuvre des politiques sectorielles, et s'assurer un contrôle suffisant dans des secteurs sensibles en matière de souveraineté ou de rayonnement international ;
- promouvoir des filières d'avenir ou les métiers internationaux du Maroc ;
- répondre à des services publics de base ne pouvant être assurés par le secteur privé ;
- intervenir pour sauver des entreprises dont la défaillance pourrait avoir des impacts économiques et sociaux négatifs importants à l'échelle locale, régionale, voire nationale ;
- se désengager, autant que possible, des secteurs concurrentiels pouvant être mieux pris en charge par l'opérateur privé, et pour lesquels la rentabilité financière reste faible.

547. 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.

548. En vue d'un meilleur pilotage du portefeuille public, l'amélioration de la fonction actionnariale de l'Etat passerait par la mise en œuvre d'une gestion moderne du portefeuille public assise sur un dispositif juridique, institutionnel approprié. Le périmètre de portefeuille engloberait les EEP opérant dans le secteur marchand.

549. La fonction actionnariale de l'Etat adossée à un référentiel juridique spécifiant devrait couvrir l'ensemble des opérations de portefeuille, tout en associant les principes de transparence, de contrôle mais aussi de responsabilisation des différents acteurs. A ce sujet, les recommandations suivantes sont formulées :

- mettre en place une gestion active du portefeuille public portant sur des entités 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 un dispositif juridique et procédural permettant d'une part, d'assouplir les procédures de cession et de réaliser des opérations de transfert opportunes, dans des délais courts en phase avec les possibilités offertes par le marché, et d'assurer d'autre part, un meilleur encadrement des opérations de création de filiales, de prises de participations, de fusions d'entreprises publiques ;
- mettre en place, au sein du ministère de l'économie et des finances, une structure dédiée à la fonction actionnariale qui sera chargée de la gestion du portefeuille. Cette structure devra être chargée, pour ce qui est de la gestion du portefeuille public, 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 ...).

550. Par ailleurs, et afin de valoriser le patrimoine improductif détenu par les EEP, il est urgent de lancer une étude recensant et évaluant les actifs hors exploitation des entreprises publiques ainsi que les participations financières se situant hors cœur de leur métier. Cet inventaire permettrait de lister les actifs dormants devant être transférés par ces entreprises à l'Etat qui peut alors en faire un outil de dynamisation de l'investissement public et privé.

551. Pour créer plus de valeur dans le secteur des EEP, il est recommandé d'encourager des opérations de partenariat public-public car de nombreuses complémentarités existent entre les EEP pour augmenter le rendement de leurs actifs, notamment en matière de valorisation du patrimoine foncier, de partage de base de données, de mobilité des ressources humaines et d'actions de formation.

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

552. 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 normes comptables et des règles de gestion propres :

- les établissements publics non marchands (à caractère administratif), accomplissant des missions similaires à celles des administrations publiques qui sont financées essentiellement par des dotations budgétaires ou des recettes parafiscales ;
- les établissements publics marchands et sociétés agissant dans les secteurs marchands produisant des biens et des services vendus aux prix du marché qui se concentrent autour de quelques grands groupes publics ;
- les organismes gestionnaires des régimes de retraite et de prévoyance sociale ;
- les institutions financières publiques et leurs filiales opérant dans le secteur financier.

553. 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 quatre ensembles précités car les produits des caisses de retraite ne sont pas assimilables au chiffre d'affaires et que le produit net bancaire d'un établissement financier n'a pas la même signification que celle de l'excédent brut d'exploitation d'une entreprise industrielle ou commerciale.

554. Concernant le deuxième bloc, celui des EEP marchands qui constitue le cœur de la gestion active du portefeuille, l'appréciation de ses performances économiques et financières nécessite sa réorganisation autour de holding ou de groupes.
555. La structure administrative 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 plus de 440 filiales publiques et sociétés mixtes.
556. La reddition des comptes et des performances par l'entité responsable de la gestion du portefeuille public devrait se faire par ensembles homogènes et par holding / groupes de premier degré.
557. 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 internationales IFRS.
558. 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 l'exercice du contrôle financier de l'Etat sur les EEP**

559. Le contrôle financier de l'Etat sur les EEP, régi par la loi n°69-00 susmentionnée, devrait être redéfini surtout en ce qui concerne ses modalités d'application, tout en y apportant quelques réaménagements sur les plans législatif et réglementaire.
560. Au regard des meilleures pratiques internationales, 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.
561. Le traitement égalitaire des entreprises publiques en matière de contrôle financier devrait être érigé en principe de base à appliquer. Il ne paraît pas admissible que des entreprises publiques exerçant les mêmes activités, et son à niveau de gestion comparable, soient soumises à des dispositifs de contrôle financier totalement différents, voire extrêmes.
562. Le contrôle financier devrait être réorganisé pour en faire un contrôle de proximité en fonction de la répartition géographique des EEP dans les régions du Royaume.
563. Des contrats-programmes devraient être passés avec les holding publiques, en tant qu'entreprises mères pour dépasser la situation de sous-contrôle qui caractérise les participations indirectes. A ce titre, la passation de contrats-programmes avec les principaux groupes publics, à savoir CDG, OCP, RAM, ONCF, ONEE, HAO, TMSA, SODEP, CAM, BAM et ONHYM permettrait de couvrir la majorité des filiales publiques et sociétés mixtes composant portefeuille public.
564. 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.
565. Le désengagement de la DEPP du contrôle préalable permettrait à cette Direction de se redéployer plus efficacement vers les fonctions de surveillance et de gestion active du portefeuille public. Elle pourrait ainsi concentrer ses prérogatives sur les EEP les plus

importants selon une logique privilégiant l'appréciation des performances, la prévention des risques et l'évaluation des résultats. Dans ce sens, il est recommandé ce qui suit :

- réorienter le contrôle financier vers l'appréciation des performances et la prévention des risques et le mettre en œuvre selon une modularité basée sur une nouvelle classification des EEP établie en fonction de la qualité du dispositif de gestion, les risques potentiels encourus, et le niveau de la participation de l'Etat dans le capital ;
- procéder à la généralisation du contrôle financier pour l'étendre à l'ensemble du portefeuille public en l'adaptant aux spécificités des entités concernées ;
- introduire un nouveau type de contrôle a posteriori plus allégé comparativement aux contrôles préalable et d'accompagnement et qui serait appliqué aux organismes remplissant les conditions requises en matière de gouvernance, de qualité de gestion et de système d'information.

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

566. Il faudrait traiter spécifiquement, en dehors du portefeuille de l'Etat, les EEP relevant des collectivités territoriales (au nombre de 31 en 2014). Ces personnes morales devront être gérées à un niveau régional ou local.

567. 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.

568. Les établissements publics et sociétés relevant des collectivités territoriales devraient être soumis à un contrôle financier de proximité exercé sur place en mettant fin à la situation de centralisation actuelle où les contrôleurs d'Etat interviennent dans toutes les provinces du Royaume à partir du siège du ministère de l'économie et des finances à Rabat.

569. A cet effet, il est temps de clore la situation transitoire actuelle qui a prévalu depuis 2009 en adoptant, le texte réglementaire, fixant le régime de contrôle financier applicable aux EEP locaux, tel que prévu par l'article 57 de la loi n°45.08 relative à l'organisation des finances locales et de leurs groupements.

570. Le risque d'extension incontrôlée des sociétés de développement local (SDL), en tant que fournisseurs de services publics locaux, devrait être maîtrisé par la mise en œuvre d'un dispositif légal identique à celui encadrant les créations d'entreprises publiques ou les prises de participation de l'Etat. Il faudrait éviter que le recours à la SDL ne devienne un moyen de contournement de la concurrence pour le choix des délégataires et veiller à ce qu'il ne soit utilisé qu'en cas de carence de l'initiative privée.

V. Les grands groupes publics

Les 14 groupes examinés dans le cadre de ce rapport, pèsent dans les agrégats du secteur des EEP à fin 2015 à hauteur de :

- 66% de l'investissement ;
- 65% du chiffre d'affaires ;
- 80% de la valeur ajoutée
- 90% des dettes de financement ;
- 100% du crédit de TVA.

En raison de son poids économique, les enseignements tirés de cette population d'EEP pourrait servir de référence pour le reste des entités composant le secteur.

La gouvernance dans les grands groupes publics a, dans l'ensemble, enregistré des progrès même si des améliorations restent encore à apporter, particulièrement au niveau de la composition et du fonctionnement des organes délibérants et la nomination des dirigeants.

Dans les établissements publics non marchands et les petites sociétés anonymes, la gouvernance enregistre encore de nombreux dysfonctionnements.

Les traits saillants de ces groupes publics sont présentés ci-après, et ce à la lumière des conclusions dégagées lors de séances de travail tenues par la Cour avec leurs dirigeants respectifs autour des problématiques traitées dans le cadre de ce rapport, à savoir l'ancrage stratégique et la gouvernance.

1. Groupe OCP

OCP SA est une entreprise publique régie par la loi n°46-07 du 26 février 2008 portant transformation de la personne morale de droit public "Office Chérifien des Phosphates" (établissement public) en société anonyme. Celle-ci est administrée par un Conseil d'Administration et dirigée par un président directeur général.

A fin 2015, les principaux indicateurs d'OCP SA se présentent comme suit :

- investissement	: 16.439 M DH
- chiffre d'affaires	: 55.327 M DH
- valeur ajoutée	: 26.997 M DH
- résultat net	: 9.430 M DH
- dettes de financement	: 54.738 M DH
- crédit de TVA	: 12.283 M DH

1. Missions et stratégie

OCP SA a pour principale activité l'exploitation minière des phosphates et leur transformation chimique contrôlant ainsi près de 80% des réserves mondiales des phosphates.

La société bénéficie du monopole dans le domaine de la recherche et l'exploitation des phosphates qui lui est accordé par l'Etat²⁶. En conséquence, elle exerce toutes les activités, opérations et prestations liées à l'exploitation, à la valorisation, à la commercialisation ainsi qu'à la promotion et au développement des phosphates et de leurs dérivés.

Les orientations stratégiques de l'OCP sont arrêtées par le management de la société et portées à la connaissance du conseil d'administration pour examen et adoption.

En raison de l'absence d'une stratégie sectorielle de l'Etat, la stratégie d'OCP est érigée en politique publique dans le domaine des phosphates, des engrais chimiques et de leurs dérivés.

OCP est présent sur toute la chaîne de valeur de l'industrie des phosphates, allant de l'extraction du minerai et la fabrication d'acide phosphorique, à la production d'engrais du phosphate. Afin de pérenniser cette intégration, OCP assoit sa stratégie sur trois piliers :

- 1^{er} pilier : l'initiative de prendre des parts du marché mondial de 40% dans chacun des trois segments : Extraction, Acide phosphorique, Engrais ;
- 2^{ème} pilier : le leadership par les coûts et par les capacités de production (la production du minerai devrait doubler et celle des engrais tripler) ;
- 3^{ème} pilier : la flexibilité industrielle, l'agilité commerciale et la marge de manœuvre financière.

²⁶En application de l'article 6 du dahir du 16 avril 1951 portant règlement minier et conformément aux dispositions de la loi 46-07.

En ligne avec cette stratégie, OCP a augmenté sa part de marché des engrais et réduit celle de la roche. Entre 2006 et les projections pour 2017, sa part du marché mondial des engrais devrait passer de 11% à 25%, alors que celle de la roche devrait baisser de 40% à 29%.

Dans le cadre de sa stratégie de développement à l'international et de sécurisation de ses débouchés, OCP SA a noué des partenariats industriels et stratégiques avec des opérateurs mondiaux. Cette approche de coopération industrielle, à travers la réalisation, en joint-venture, d'unités de production industrielles basées au Maroc ou la prise de participation en capital à l'étranger, s'inscrit dans une vision globale partagée du développement durable des phosphates et dérivés et vise l'accroissement des capacités de production et une diversification des produits selon les besoins spécifiques de chaque client.

Ainsi, les grands projets de partenariat réalisés par OCP sont : Pakistan Maroc Phosphore, Imacid, Emaphos, Bunge Maroc Phosphore, Prayon, JESA et Zuari Maroc Phosphates Limited.

OCP SA détient des filiales et participations qui lui permettent notamment de s'étendre à d'autres activités de la chaîne de valeur des phosphates. Ces filiales peuvent être regroupées en filiales d'exploitation, filiales support et filiales réalisant des prestations commerciales.

Les principales filiales et joint-ventures d'OCP SA se présentent comme suit :

Filiales et participations du groupe OCP

Mines & Processing :

- *Prayon*
- *Euro Maroc Phosphore (EMAPHOS)*
- *Jorf Fertilizer Company (5) (JFC)*
- *Indo Maroc Phosphore (IMACID)*
- *Pakistan Maroc Phosphore (PMP)*
- *Zuari Maroc Phosphates Limited (ZMPL)*
- *Paradeep Maroc Phosphates Limited (PPL)*
- *Posboucraa*

Commerce International :

- *OCP International*
- *OCP Fertilizantes*
- *OCP de Argentina*
- *OCP do Brazil*
- *Black Sea Fertilizer Trading Company (BSFT)*

Ingénierie & Conseil :

- *Jacobs Engineering (JESA)*
- *Transportation Engineering & Management Consultants (TEAM MAROC)*
- *Dupont OCP Operations Consulting*

Développement des Écosystèmes :

- *Société de Développement et d'Aménagement de Mazagan (SAEDM)*
- *Société de Développement et d'Aménagement Vert (SADV)*
- *OCP Innovation Fund For Agriculture (OIFFA)*

2. Gouvernance

La migration de l'OCP du statut d'établissement public vers celui de société anonyme a eu des effets positifs sur sa gestion et sur ses performances industrielles, commerciales et financières. Son ancien statut entravait son agilité et lui imposait une stratégie orientée vers le volume selon un plan quinquennal glissant avec la devise *"vendre tout ce qu'il est possible de produire"*.

Le nouveau modèle de développement adopté a permis l'externalisation de la caisse interne de retraite, la restructuration et l'assainissement du bilan, la réduction du poids du siège social, la mise en place d'une organisation flexible et proactive et d'une stratégie commerciale basée sur la création de la valeur avec la devise *"produire tout ce qu'il est possible de vendre"*. Cette transformation s'est reflétée aussi à travers l'introduction de l'état d'esprit "corporate", la transparence financière, la suppression de la taxe de monopole et son remplacement par une politique de dividendes, l'accès au rating international, une nouvelle gouvernance et la diversification des sources de financement.

Sous son nouveau statut de société anonyme, OCP SA est administrée par un conseil d'administration, composé des membres suivants :

- le président-directeur général ;
- le ministre de l'Intérieur ;
- le ministre des affaires étrangères et de la coopération ;
- le ministre de l'économie et des finances ;
- le ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique ;
- le ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement ;
- le ministre délégué auprès du Chef du gouvernement, chargé des affaires générales et de la gouvernance ;
- le secrétaire général du Ministre de l'agriculture et de la pêche maritime ;
- le PDG de la banque centrale populaire.

Le nombre de réunions du conseil d'administration tenues entre 2010 et 2015 se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	2	4	1	1	2	3

Au niveau des comités spécialisés émanant du conseil d'administration l'OCP dispose d'un seul, en l'occurrence le comité d'audit et risques. Le nombre de réunions qu'il a tenues de 2010 à 2015, se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit et Risques	6	5	3	1	2	2

L'absence des autres comités spécialisés, à savoir le comité stratégie et investissements et le comité gouvernance, est compensée par l'existence de trois comités internes dits "Senior Management" :

- "Strategic Committee" : focalisé sur la stratégie à moyen et long terme, composé des directeurs généraux adjoints et présidé par le Président-directeur général ;
- "Management Committee" : en charge de valider les décisions structurantes à court et à moyen terme, composé des directeurs généraux adjoints, des directeurs exécutifs et présidé par le Président-directeur général ou par un autre responsable désigné à cet effet ;
- "Operational Committe" : en charge de la prise des décisions à court terme et de la coordination opérationnelle, composé de responsables opérationnels avec une présidence tournante assurée par un directeur Exécutif.

Le comité chargé de la stratégie ne prévoit pas la participation de membres du conseil d'administration en dehors du PDG, ce qui se traduit, dans les faits, par la non implication de cet organe délibérant dans l'élaboration et la réflexion stratégique du groupe.

On remarque également l'inexistence d'administrateurs indépendants au niveau conseil d'administration d'OCP SA.

3. Relations avec l'Etat

■ Absence de convention avec l'Etat au titre du monopole

Lors de la transformation de l'établissement public en société anonyme, l'Etat devait, en vertu de la loi, conclure une convention avec la société fixant les modalités d'exercice du monopole d'exploitation des phosphates. Or, cette convention n'est pas encore signée.

■ Absence de contrat-programme avec l'Etat

Jusqu'à présent, l'Etat n'a pas encore signé de contrat-programme avec OCP SA en dépit du caractère stratégique de cette entreprise publique de par sa taille, sa valeur ajoutée, son positionnement de leader sur le marché mondial des engrais et de ses versements au Trésor en termes de dividendes et d'impôts.

OCP est le principal contributeur à l'Etat en termes de remontée des dividendes. Durant la période 2008 à 2015, ses contributions au Trésor ont représenté 24,1% du total des transferts du secteur des EEP et 41,8% des dividendes et parts de bénéfices remontés.

Le contrat-programme pourrait être l'instrument consacrant l'ancrage stratégique de l'OCP par rapport aux politiques publiques décidées par l'Etat.

■ Relations financières avec l'Etat

OCP est l'une des rares entreprises publiques à recourir à l'emprunt sur le marché financier international partant du principe que l'épargne domestique ne suffit pas à financer l'effort d'investissement dans lequel le groupe s'est engagé.

Le conseil d'administration, avec la participation des représentants de l'Etat, a arrêté une politique de dividendes. Mais, cette politique n'est pas toujours respectée par l'Etat en raison de l'importance des besoins de financement du Trésor et de la faiblesse des dividendes remontés par les autres EEP. Des montants sont inscrits dans les projets de loi de finances, au titre des

versements au Trésor dépassant ceux prévus par la politique de dividendes décidée au niveau du conseil d'administration.

Le tableau suivant illustre cette situation (en MM DH) :

Dividendes versés	2012	2013	2014	2015
Selon politique de dividendes	3,53	2,16	1,55	1,88
Hors politique de dividendes	2,72	1,59	-0,30	0,62
Total dividendes versés au Trésor	6,25	3,75	1,25	2,50

Cette situation risque d'impacter négativement les capacités d'autofinancement du groupe et son rating dans les marchés internationaux, surtout qu'il est engagé dans un ambitieux programme d'investissement sur le long terme. Par ricochet, elle peut affecter la notation souveraine du Maroc en raison du poids de l'OCP dans le portefeuille public.

Par ailleurs, l'OCP supporte un crédit de TVA structurel et en augmentation constante qui a atteint des proportions alarmantes. A fin 2015, le cumul s'élève à près de 12 MM DH du fait que le chiffre d'affaires de l'OCP est principalement réalisé à l'export en exonération de TVA alors que ses acquisitions dans le cadre de son programme d'investissement et ses achats en biens et services génèrent une TVA déductible.

Selon les recommandations des commissaires aux comptes, OCP a constaté une provision de 500 M DH en raison des remboursements tardifs du crédit de TVA. En application des normes IFRS, le montant des provisions à fin 2015 a atteint 1 MM DH.

Les charges financières liées au retard de remboursement du crédit TVA par le Trésor s'élèvent sur la période de 2010 à 2015 à 1.337 M DH.

Cette situation produit les conséquences suivantes :

- le crédit de TVA grève de façon importante la capacité de pouvoir faire jouer l'effet levier, ce qui restreint sa capacité d'endettement ;
- la réalisation du programme de développement du groupe peut être compromise ;
- le rating OCP risque de se dégrader ;
- la notation pays peut en subir les conséquences.

■ **Autres contraintes : la législation énergétique**

La loi n°16-08 du 10 novembre 2008 limite l'autoproduction d'énergie à 50 MW avec l'obligation de cession de l'excédent à l'ONEE à 50% du prix d'achat. En plus, cette loi ne donne pas la possibilité d'accès au réseau électrique national.

Or, l'OCP autoproduit actuellement 285 MW et passerait à 486 MW à l'horizon 2020. Il se retrouverait, en situation excédentaire en énergie au niveau des sites chimiques et déficitaire au niveau des sites miniers.

La loi n°54-14²⁷ modifiant l'article 2 du Dahir n°1-63-225 du 5 Août 1963 et l'article 5 de la loi n°40-09 relative à l'ONEE, a ouvert de nouvelles perspectives à l'OCP.

²⁷ BO n°3287 du 6 Août 2015

Cette loi donne la possibilité aux personnes morales de droit public ou privé d'être autorisées par l'Administration à produire par leurs propres moyens de l'énergie électrique pour des puissances supérieures à 50 MW avec droit d'accès au réseau électrique national.

Toutefois, cette loi impose que la puissance de production soit supérieure à 300 MW et que l'énergie produite soit destinée à l'usage exclusif des producteurs, et l'excédent de production non utilisé par les producteurs pour leurs propres besoins devrait être vendu exclusivement à l'ONEE.

2. Office national de l'eau et de l'électricité

L'Office national de l'électricité et de l'eau potable "ONEE" est un établissement public à caractère industriel et commercial. Il a été créé par la loi n°40-09 relative à l'Office national de l'électricité et de l'eau potable du 17 novembre 2011, suite au regroupement de l'ex-ONEP et l'ex-ONE.

A fin 2015, les principaux indicateurs relatifs au cumul des deux branches (électricité et eau) se présentent comme suit :

- investissements : 8.791 M DH
- chiffre d'affaires : 32.566 M DH
- valeur ajoutée : 10.100 M DH
- résultat net : - 2.344 M DH
- dettes de financement : 56.925 M DH
- trésorerie : - 4.895 M DH
- crédit de TVA : 1.488 M DH

1. Missions et stratégie

L'ONEE assure les missions et les activités exercées auparavant par l'ONE et l'ONEP fixées respectivement par l'article 2 du dahir n°1-63-226 du 5 août 1963 et l'article 2 du dahir n°1-72-103 du 3 avril 1972, tels qu'ils ont été modifiés et complétés.

Il est chargé de la mise en œuvre des stratégies nationales de l'électricité, de l'eau potable et de l'assainissement liquide qui visent à garantir à tous les citoyens, l'accès à ces services à des coûts optimisés et dans un environnement sain.

En matière d'électricité, la mission de l'ONEE consiste essentiellement à assurer le service public de production et du transport de l'énergie électrique ainsi que celui de la distribution de l'énergie électrique dans les zones où il intervient. Elle consiste également à gérer et satisfaire la demande du pays en énergie électrique dans les meilleures conditions de coût et de qualité de service, généraliser l'extension de l'électrification rurale et œuvrer pour la promotion et le développement des énergies renouvelables.

Dans le domaine de l'eau, l'ONEE est chargé de la planification de l'approvisionnement en eau potable jusqu'à sa distribution en passant par les phases, études, conception, réalisation, gestion, exploitation des unités de production, de distribution et d'assainissement liquide et enfin, du contrôle de la qualité des eaux jusqu'à la protection de la ressource.

L'Office reste centré sur sa mission de base et le développement en Afrique demeure la principale raison de la création de filiales.

Les stratégies élaborées en interne dans les domaines de l'eau et de l'électricité sont érigées en stratégies nationales, faute de politique publique en la matière, excepté les programmes PERG et PAGER.

La stratégie adoptée par l'ONEE dans le domaine de l'électricité vise la sécurisation de l'approvisionnement du pays en énergie électrique, la recherche du KWh le moins cher, tout en diversifiant les sources d'approvisionnement ainsi que l'accès universel à l'électricité et l'ouverture à l'international.

La stratégie arrêtée dans le domaine de l'eau potable cible la pérennisation, la sécurisation et le renforcement des installations existantes, l'amélioration des performances techniques, la généralisation de l'accès à cette ressource en milieu rural et l'intervention soutenue dans le domaine de l'assainissement liquide.

Cette stratégie demeure toutefois entravée par certaines obstacles rendant parfois difficile sa mise en œuvre. On peut citer à titre d'exemple :

- l'augmentation importante de l'endettement se traduisant par l'accroissement des charges financières ;
- l'existence d'une caisse interne de retraite sans contrepartie en actifs liquides permettant de l'externaliser à court terme ;
- l'insuffisance des marges du fait du caractère administré des tarifs ;
- les difficultés d'acquisition de terrains et l'absence de réserve foncière destinée aux projets d'investissement ;
- les problèmes liés à l'obtention du droit de passage aux infrastructures réseaux et d'occupation du domaine public et forestier pour la réalisation des projets ;
- l'accumulation d'importants arriérés de créances sur les communes et autres partenaires au titre du PERG ;
- les problèmes récurrents de définition du zoning régulier avec les autres distributeurs d'eau et d'électricité ;
- l'exclusion des investissements réseaux (dont le PERG) du bénéfice des avantages fiscaux prévus dans les conventions d'investissement conclus avec l'Etat.

L'ONEE pourrait revoir sa stratégie d'intervention dans les secteurs de la distribution d'eau et d'électricité et de l'assainissement liquide. Le modèle du multiservices pourrait être généralisé, car il présente l'avantage d'instaurer une péréquation des tarifs entre les trois services et engendre des économies d'échelle. Le territoire national serait couvert par des sociétés régionales de distribution multiservices dans lesquelles l'ONEE serait un actionnaire de référence.

2. Gouvernance

L'ONEE est administré par un conseil d'administration. Il figure sur la liste des EEP qualifiés de stratégiques par la loi organique n°02-12 du 17 juillet 2012 relative à la nomination aux hautes fonctions de l'Etat.

Le conseil d'administration, présidé par le Chef du Gouvernement ou l'autorité gouvernementale déléguée par lui à cet effet, il comprend les membres suivants :

- le ministre de l'économie et des finances ;
- le ministre de l'Intérieur ;
- le ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement ;
- le ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique ;
- le ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement, chargé des affaires générales et de la gouvernance ;

- le ministre de l'agriculture et de la pêche maritime ;
- le ministre chargé de l'emploi ;
- le ministre de la santé ;
- le ministre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ;
- le ministre de l'habitat et de la politique de la ville.

Le conseil d'administration de l'ONEE ne prévoit pas la participation à ses travaux d'administrateurs indépendants.

La fréquence des réunions du conseil d'administration de l'Office dépasse rarement une réunion par an. Il arrive même que le conseil ne tienne aucune réunion pendant l'année, comme il ressort du tableau ci-après :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	ONEP : 1 ONE : 0	ONEP : 1 ONE : 0	0	1	0	0

Au niveau des comités spécialisés, l'ONEE dispose de deux comités : le comité d'audit et le comité stratégie et investissement créé en 2013. Le nombre de réunions de ces comités se présente comme suit :

Comités Spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	ONEP : 1 ONE : 4	ONEP : 2 ONE : 5	0	0	3	5
Comité stratégie et investissements	-	-	0	0	4	4

3. Relations avec l'Etat

■ Rapports avec le ministère de tutelle

Le ministère de l'énergie et des mines, censé élaborer et suivre la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'énergie électrique, se limite à l'élaboration de la réglementation. Quant à la conception des stratégies en la matière, il y est beaucoup moins engagé.

■ Contrats-programmes

Le contrat-programme 2014-2017, signé entre l'Etat et l'ONEE en mai 2014, s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale en matière de contractualisation des relations avec les EEP. Les investissements programmés dans le cadre de ce contrat s'élèvent à plus de 50 MM DH. Ce contrat a nécessité deux ans et demi de négociations.

Les principaux engagements de l'Etat dans le cadre de ce contrat consistent en l'ajustement tarifaire, la suppression de la subvention du fuel, la recapitalisation et l'octroi de dotations d'investissement, des mesures fiscales et institutionnelles, le recouvrement des créances, l'appui au programme d'investissement et le choix stratégique en matière du mix énergétique (gaz, charbon, hydraulique...).

Les engagements de l'ONEE s'articulent autour de la réalisation du programme d'investissement nécessaire à l'adéquation offre-demande dans les délais prescrits, l'amélioration des performances techniques et commerciales, la maîtrise des charges, la

réduction progressive du recours au fuel pour la production de l'électricité, l'efficacité énergétique, la préservation de l'environnement, la valorisation des actifs, la consolidation et la concrétisation des synergies et le renforcement et la modernisation du système de gouvernance.

Le contrat-programme constitue un instrument contribuant au redressement progressif de des équilibres financiers de l'ONEE. Il comporte plusieurs leviers devant aller de pair. Si, certaines mesures ont été mises en œuvre par l'Etat (notamment les ajustements tarifaires), sur le plan fiscal les engagements pris ne sont pas encore concrétisés, notamment en ce qui concerne le crédit de TVA.

Cependant, le contrat-programme ne règle pas l'intégralité des problèmes financiers de l'ONEE, notamment le lourd passif que représentent la caisse interne de retraite et les besoins, nécessaires à son externalisation, estimés à près de 20 MM DH.

■ **Relations financières avec l'Etat**

Les programmes d'investissement de l'ONEE sont réalisés grâce aux dotations de l'Etat, aux contributions des abonnés, à l'endettement et à la capacité d'autofinancement. Or, la nature des relations financières entre l'Etat et l'ONEE ne sont pas totalement neutres pour les équilibres financiers de l'Office. Elles se manifestent principalement par :

- le gel, jusqu'au 1^{er} août 2014, des tarifs de vente de l'eau et de l'électricité ;
- l'accumulation à fin décembre 2014 d'un crédit de TVA de 2,62 MM DH.

Au vu des investissements programmés par l'ONEE durant la période 2014-2017, si aucune mesure n'est prise, le crédit de TVA risque d'atteindre à l'horizon 2017 environ 7 MM DH, dont 5 MM DH au titre de l'activité eau et assainissement et 2 MM DH au titre de l'activité électricité, auquel s'ajoute le crédit transféré par les producteurs privés dans le cadre des contrats d'achat d'électricité pour 1,1 MM DH.

Il est à noter, enfin, que la situation financière de l'ONEE est aussi rendue difficile par :

- le non-respect par l'Etat de l'engagement d'appui direct forfaitaire prévu dans le contrat-programme au titre de l'année 2014 (versement de 1,61 MM DH contre 2,82 MM DH prévus) ;
- les difficultés en matière de recouvrement des créances, notamment sur les ex-régies de distribution, les communes et les Administrations.

Au regard de ces éléments, l'ONEE reste l'établissement public le plus fragile financièrement en raison :

- du poids de sa caisse interne de retraite (20 MM DH à fin 2014) ;
- de la tarification imposée par l'Etat et non compensée en cas de prix inférieurs au coût de revient ;
- du poids de l'endettement (56,8 MM DH).

3. Office national des chemins de fer

L'ONCF est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par le Dahir n°1-63-225 du 5 août 1963. Ce statut juridique est toujours en vigueur malgré la promulgation en janvier 2005 de la loi n° 52-03, ayant prévu la transformation de l'ONCF en société anonyme.

A fin 2015, les principaux indicateurs de l'Office se présentent comme suit :

- investissement	: 5.899 M DH
- chiffre d'affaires	: 3.888 M DH
- valeur ajoutée	: 2.622 M DH
- résultat net	: 31 M DH
- dettes de financement	: 24.000 M DH
- trésorerie	: - 2.450 M DH
- crédit TVA	: 1.193 M DH

1. Missions et stratégie

La mission de l'ONCF porte essentiellement sur l'exploitation du réseau ferroviaire national, la construction et l'exploitation de nouvelles lignes des chemins de fer ainsi que sur l'exploitation d'entreprises se rattachant directement ou indirectement à sa mission principale.

L'ONCF a hissé, durant les dernières décennies, le transport ferroviaire au rang des moyens de transport privilégiés au Maroc. Il ambitionne de développer le transport inter-urbain en capitalisant sur son savoir-faire tout en valorisant le transport à grande vitesse.

L'Office vise également le renforcement de sa présence sur le segment de la logistique et un positionnement réfléchi dans celui du transport urbain. La préservation, voire, le développement de la place du rail en tant que mode privilégié en matière d'aménagement du territoire, notamment dans les zones à fort potentiel économique, constitue aussi un défi à lever par l'ONCF durant les prochaines années.

L'ONCF est placé sous la tutelle du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique. Le rôle de la tutelle technique reste relativement imprécis du fait que l'élaboration de la politique publique en matière du transport ferroviaire constitue en principe une prérogative du ministère de tutelle.

Dans la pratique, la stratégie de l'ONCF naît de réflexions, d'études et de consultations lancées en interne par le management de l'entreprise. Les conclusions et les schémas stratégiques sont, par la suite soumis, au conseil d'administration pour examen et adoption.

Avant le lancement du projet de la ligne à grande vitesse Tanger - Kénitra, le Gouvernement ne disposait pas de stratégie ferroviaire nationale arrêtée en tant que politique publique. C'était la stratégie de l'Office qui s'érigait en tant que stratégie nationale dans le secteur.

La stratégie de l'ONCF est dépendante d'autres politiques sectorielles et des stratégies de certains grands groupes publics. Le changement du moyen de transport du minerais par l'OCP en est l'illustration. L'entrée en activité du pipeline Khouribga-Jorf, engendrerait une perte en chiffre d'affaires estimée à 1,7 MM DH par an. A titre indicatif, les recettes provenant du transport ferroviaire des phosphates représentent 47% du chiffre d'affaires de l'ONCF et la quasi-totalité de sa capacité d'autofinancement (chiffres de 2014).

Dans le domaine de la logistique, la stratégie de l'Office a été arrêtée en harmonie avec la stratégie sectorielle nationale ayant trait à "la compétitivité logistique".

En plus du transport ferroviaire, comme activité principale, l'ONCF opère dans d'autres activités qu'il a filialisées. Les principales filiales et participations financières de l'ONCF peuvent être regroupées ainsi :

- filiales liées à l'activité de l'Office : ayant vocation à être conservées dans le portefeuille, comme Supratours, Carré et SBM ;
- filiales opérant dans l'hôtellerie : "La Mamounia", la société de gestion de l'hôtel Michlifén d'Ifrane, le Palais Jamaï de Fès et la société foncière de la lagune de Marchica ;
- participations stratégiques : cas de la SCIF qui fabrique du matériel roulant ;
- sociétés en cours de liquidation : principalement des sociétés civiles immobilières et une imprimerie (les Editions Marocaines et Internationales).

Filiales et participations de l'ONCF

Filiales :

- **SBM** : Société des Basaltes Marocains (*extraction et production de basaltes et gravettes*)
- **SMTR CARRE** (*Transport de détail et groupage de marchandises*)
- **Supratours** (*Transport de voyageurs, le Rail-route, la messagerie ...*)
- **Société la MAMOUNIA** (*extension, rénovation et exploitation de l'Hôtel La Mamounia*)
- **Société de Gestion de l'Hôtel de Michlifén d'Ifrane**
- **Chaîne Hôtelière Transatlantique** (*gestion des hôtels ONCF et agence Supratours : Société en liquidation*)
- **Société Foncière de la Lagune** (*Aménagement du site de la lagune MARCHICA*)

Participations (supérieures à 20%) :

- **SCIF** : Société Chérifienne de Matériel Industriel et Ferroviaire (*Construction de locomotives, voitures à voyageurs, wagons, bouteillage à gaz et gros travaux de chaudronnerie*)
- **SOCICA** (*Société Civile Immobilière*)
- **Société DIAFA** (*activité hôtelière et touristique : en cours de liquidation*)
- **Laboratoire Public d'Etudes et d'Essais (LPEE)**

Participations (inférieures à 20%) :

- **Editions Marocaines et Internationales** (*Imprimerie*)
- **Cité Un des Jeunes** (*Société Civile Immobilière*)
- **Cité Deux des Jeunes** (*Société Civile Immobilière*)
- **SCIMEN** (*Société Civile Immobilière*)
- **ADM** (*Construction et Exploitation des autoroutes*)
- **Sté Casa Transport** (*préparation et réalisation de grands projets de transport dans le périmètre du grand Casablanca*).

Une réflexion devrait être menée sur l'avenir de l'activité hôtelière de l'Office qui ne constitue pas le prolongement naturel de son cœur de métier. D'autant plus que ce métier absorbe beaucoup de ressources et ne remonte pas de dividendes à l'entreprise.

2. Gouvernance

Le conseil d'administration de l'ONCF se compose de membres suivants :

- le ministre chargé de l'équipement et des transports, président ;
- le représentant du ministre des finances ;
- le représentant du ministre de l'Intérieur ;
- le représentant du ministre de l'agriculture et de la pêche maritime ;
- le représentant du ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique ;
- le représentant du ministre de l'emploi ;
- le représentant du ministre du tourisme ;
- le représentant de l'autorité gouvernementale chargée du Plan.

Le nombre de réunions du conseil d'administration tenues entre 2010 et 2015, se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	3	2	2	3	2	2

Excepté les ministères de l'économie et des finances et de l'équipement et du transport, les autres Départements sont rarement représentés par de hauts responsables. Cette sous-représentation impacte négativement la qualité des débats au sein du conseil, qui se réduit à un échange entre la direction de la société et ses tutelles technique et financière.

L'absence d'administrateurs indépendants au sein du conseil d'administration et la faible périodicité de ses réunions, comme il ressort du tableau ci-avant, ne favorisent pas un fonctionnement optimal de l'organe délibérant dans son rôle d'orientation et de contrôle et dans le suivi de la mise en œuvre de sa stratégie.

L'ONCF dispose de deux comités spécialisés, à savoir le comité d'audit et de la gouvernance et le comité des investissements.

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité audit et gouvernance	3	4	2	2	3	3
Comité d'investissements	créé en novembre 2012			0	1	4

3. Relations avec l'Etat

■ Contrats-programmes

Les relations entre l'ONCF et l'Etat sont relativement claires, à travers un processus de contractualisation continu depuis 1995.

Le contrat-programme achevé en 2009 a prévu un investissement de 9 MM DH dont le tiers est supporté par l'Etat et le reste par les ressources propres de l'Office.

Le dernier contrat-programme couvrant la période 2010-2015 prévoit un budget d'investissement total de 33,8 MM DH dont 20 MM DH sont destinés à financer le projet TGV Tanger-Kénitra et 13,8 MM DH pour le renforcement du réseau existant. Cette seconde composante est financée à 100% par les moyens propres de l'Office.

▪ Relations financières

Afin de maintenir l'effort d'investissement déployé ces dernières dans le transport ferroviaire, l'Etat devrait améliorer davantage ses relations financières avec l'Office, notamment en ce qui concerne les contributions financières directes (dotations en capital, compensations éventuelles ...), le traitement fiscal et la politique tarifaire.

A ce propos, on relève que la structure de l'ONCF, bien que globalement équilibrée, risque d'être fragilisée du fait de l'impact des éléments suivants :

- l'accumulation du crédit de TVA dont le montant s'élève encore à 1,2 MM DH à fin 2015, engendrant une trésorerie négative et des charges financières additionnelles malgré le protocole d'accord signé entre l'Etat et l'ONCF à ce sujet (Cf. supra) ;
- l'application d'une politique tarifaire non basée sur les coûts et décidée au niveau politique et donc en dehors du conseil d'administration.

L'incidence de non application de la modulation tarifaire du fait de son non adoption par le conseil d'administration est estimée par l'ONCF à 100 M DH.

4. Société nationale des autoroutes du Maroc

La société nationale des autoroutes du Maroc (ADM) est une société anonyme créée le 5 mai 1989. Elle est administrée par un conseil d'administration et gérée par un directeur général.

A fin 2015, les principaux indicateurs financiers se présentent comme suit :

- investissements réalisés	: 3.546 M DH
- chiffre d'affaires	: 2.420 M DH
- valeur ajoutée	: 1.917 M DH
- résultat net	: -2.150 M DH
- dettes de financement	: 39.945 M DH
- charges financières	: 2.902 M DH
- crédit de TVA	: 4.893 M DH
- fonds propres	: 8.074 M DH

4. Missions et stratégie

La mission d'ADM est la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau autoroutier que lui concède l'Etat. Chaque section d'autoroute concédée à ADM fait l'objet d'un contrat de concession qui fixe les droits et obligations du concédant et du concessionnaire.

ADM prend également en charge la gestion, la protection et la conservation du domaine public dépendant du réseau de transport mis à sa disposition ainsi que tout autre service dans la proximité géographique de l'autoroute.

ADM intervient dans le cadre de l'exécution des choix stratégiques de l'Etat en matière d'investissements autoroutiers sur la base de contrats de concession.

Elle contribue au développement des entreprises locales qui œuvrent dans le secteur autoroutier à travers l'allotissement des chantiers et l'adaptation de la taille des travaux pour mieux correspondre aux capacités des opérateurs marocains. Ceci a permis l'attribution d'une part importante de ses projets d'investissement à ces entreprises. RAM a également favorisé le développement de l'ingénierie nationale et les métiers de maîtrise d'œuvre déléguée.

ADM a entamé un processus de filialisation de certaines activités sur lesquelles elle a développé une certaine expertise ou qui ne relèvent pas de sa mission statutaire. L'impact de cette filialisation demeure toutefois limité.

ADM compte deux filiales :

- **ADM PROJET** : société spécialisée dans les domaines de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage des projets de génie civil
- **ADM PARK** : gestion des parkings des aires de repos.

2. Gouvernance

ADM est administrée par un conseil d'administration présidé par le Ministre de l'équipement, du transport et de la logistique. Elle est dirigée par un Directeur général nommé conformément à la réglementation en vigueur. Le conseil d'administration se compose des membres suivants :

- le ministre de l'équipement, du transport et de la logistique, Président ;
- le secrétaire général du Département de l'équipement et du transport ;
- le directeur des routes, de l'équipement et du transport au sein du même Ministère ;
- le directeur général du LPEE ;
- l'adjoint au directeur du Budget au Ministère de l'économie et des finances ;
- le représentant du Trésor ;
- le représentant du Fonds Hassan II de développement économique et social ;
- le représentant de Kuwait Investment Authority ;
- le représentant de l'Agence nationale des ports ;
- le représentant de la Caisse de Dépôt et de Gestion ;
- le représentant de la Banque Centrale Populaire.

Le nombre de réunions du conseil d'administration, tenues entre 2010 et 2014, se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	3	3	6	5	6	3

ADM a réalisé des progrès dans sa gouvernance concrétisés principalement par :

- la mise en œuvre, en grande partie, des dispositions du Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance des EEP ;
- la réalisation d'évaluation annuelle de la gouvernance et la présentation des conclusions au conseil d'administration ;
- la tenue d'une réunion annuelle du conseil d'administration consacrée à la gouvernance.

ADM dispose des quatre comités recommandés par le code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP, en l'occurrence :

- le comité d'audit et de gestion des risques : chargé d'apprécier la qualité de l'organisation, la fiabilité et la bonne application du système d'information ainsi que les performances de la société ;
- le comité de stratégie et investissements : se réunit avant les sessions du conseil d'administration pour l'examen des sujets prévus à l'ordre du jour et assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions des réunions précédentes ;
- le comité des rémunérations : chargé du suivi et de l'appréciation de la politique des rémunérations de la société et l'examen du statut du personnel en vue de la formulation de recommandations éventuelles ;
- le comité de gouvernance : chargé de s'assurer de l'application des bonnes pratiques de gouvernance au niveau du conseil d'administration et de ses comités spécialisés, d'évaluer périodiquement le fonctionnement et les performances de ces instances et de proposer les recommandations qui lui paraissent appropriées.

Le nombre de réunions tenues par ces comités spécialisés se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	0	0	1	2	2	4
Comité stratégie et investissements	2	2	4	3	8	4
Comité des rémunérations	-	-	2	2	1	-
Comité de gouvernance	-	-	1	2	1	2

3. Relations avec l'Etat

Du fait de son statut d'entreprise publique concessionnaire chargée de la construction et de l'exploitation du réseau autoroutier marocain, ses relations avec l'Etat sont régies par trois principaux instruments :

- les conventions de concession qui définissent les droits et obligations des deux parties (Etat concédant et ADM concessionnaire) et traitent de l'objet des concessions, leur durée, le partage des responsabilités, les prescriptions d'exploitation, le contrôle du concédant, les mécanismes tarifaires et le régime financier et comptable ;
- le contrat-programme qui définit les engagements réciproques des deux parties (Etat et ADM) en vue d'asseoir les bases de la viabilité à moyen et long terme de la société pour lui permettre de réaliser les programmes d'investissement et couvrir les charges induites par le programme autoroutier décidé par l'Etat ;
- la convention de contrôle établie en application de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes qui fixe les conditions et les modalités du contrôle conventionnel appliqué à ADM (actes à soumettre au conseil d'administration, comités à créer auprès de ce dernier, informations à communiquer au Ministère de l'économie et des finances , ...).

En application de cette convention de contrôle, un commissaire du Gouvernement, désigné par le Ministre chargé des finances, siège au conseil d'administration et dans les comités spécialisés. Il participe aussi aux commissions d'appels d'offres relatifs aux principaux investissements. Il veille principalement sur l'application de la convention de contrôle entre ADM et l'Etat et présente un rapport annuel sur sa mission qui est examiné par le conseil d'administration.

▪ Contrats-programmes

ADM a passé en 2008 un contrat-programme avec l'Etat couvrant la période 2008- 2015. Portant sur des investissements de 32 MM DH, ce contrat a précisé, entre autres, les conditions de réalisation de sections autoroutières additionnelles visant à porter le réseau autoroutier concédé à 1800 Km.

▪ Relations financières

L'assainissement des relations financières est un facteur important qui permettrait à ADM de réaliser son plan d'investissements et d'assurer sa viabilité financière à moyen et long terme.

Mais, l'équilibre financier de la société est entravé par un crédit de TVA lourd dont le montant cumulé à fin 2014 s'élève à 4,8 MM DH.

Face à cette situation, la proposition de relever le taux de TVA collectée sur les recettes de péage de 10% à 20% a été retenue dans le cadre de la loi de finances 2015. Cette mesure aurait pour impact de réduire relativement le délai de récupération du crédit de TVA et le recours aux levées obligatoires au-delà de 2015. Toutefois, cette décision ne pourra constituer une solution définitive à la problématique du crédit TVA qui revêt un caractère structurel, impactant négativement la trésorerie de l'entreprise et aggravant ses charges financières.

Les engagements pris par l'Etat dans le cadre du contrat-programme et non respectés s'élèvent à 1,14 MM DH.

▪ Poids important de la dette et faible rentabilité financière

A fin 2015, la structure bilancielle d'ADM se caractérise par un endettement important qui s'élève à 40 MM DH, dont 23,6 MM DH en devises. L'autonomie financière de l'entreprise est très réduite. Le rapport dettes financières / Fonds propres est de 4,9 à fin 2015, contre un ratio normal de 1.

Du fait de l'exploitation de nouveaux tronçons de moins en moins rentables, ADM enregistre un déficit d'exploitation de plus en plus élevé qui a tendance à devenir structurel, menaçant la solidité du montage ayant prévalu jusqu'à présent et qui engendre des besoins de recapitalisation croissants.

5. Tanger Méditerranée Special Authority

L'Agence spéciale Tanger-Méditerranée (TMSA) est une société anonyme à directoire et à conseil de surveillance. Elle est créée par le décret-loi n°2-02-644 portant création de la zone spéciale de développement Tanger-Méditerranée. Elle est chargée du développement, de l'aménagement et de la gestion du complexe portuaire et industriel dénommé "Tanger Med".

A fin 2015, les principaux indicateurs financiers de TMSA se présentent comme suit :

- investissements	:	567 M DH
- chiffre d'affaires	:	1.989 M DH
- valeur ajoutée	:	1.296 M DH
- résultat net	:	406 M DH
- dettes de financement	:	10.733 M DH
- crédit de TVA	:	72 M DH

1. Missions et stratégie

La mission de TMSA porte sur la construction et la maintenance des infrastructures portuaires, le développement des activités et des capacités du complexe portuaire ainsi que sur l'exercice de la fonction d'autorité concédante ou d'exploitation directe des terminaux portuaires et des activités portant un caractère de service public.

TMSA a aussi en charge l'organisation et la régulation des relations et des échanges entre les acteurs de la communauté portuaire, la promotion du port Tanger- Med et la fonction de la police portuaire à travers la capitainerie responsable de la sûreté et de la sécurité du complexe.

La mission de l'autorité portuaire du port Tanger Med (TMPA) fait exception à celle de exercée par l'ANP au niveau des autres ports du Royaume. Une réflexion sur un éventuel rapprochement à terme des deux structures devrait être envisagée pour plus de synergie et d'économie de ressources.

La stratégie de TMSA, arrêtée par son Directoire, est soumise, pour examen et adoption, au conseil de surveillance. La cohérence de cette stratégie avec celle du Gouvernement en la matière devrait normalement être assurée par la participation de certains ministres au conseil de surveillance de la société.

Cette stratégie est d'ailleurs multidimensionnelle en raison de la tendance de TMSA à la diversification des activités. Une réflexion sur le recentrage sur sa mission de base devrait être menée, en plus d'un effort pour son ancrage par rapport aux politiques publiques engagées par le Gouvernement.

TMSA s'est engagée depuis quelques années dans un processus de filialisation qui a eu pour effet d'exercer certaines activités n'ayant pas de lien direct avec son métier base. Actuellement, le groupe TMSA opère dans le secteur des grandes plate-formes industrielles (Tanger Free Zone, Tanger Automotive City, Tetouan Shore, Tetouan Park) et dans les services (Cires Telecom, Tanger Med Engineering).

TMSA Holding

Pôle portuaire :

- **TMPA** (*Tangier Med Port Authority*).
- **TM2** (*Tanger Med II*)
- **Medhub**

TMSA Participations :

- **NWM** (*Nador West Med*)
- **TFZ** (*Tanger Free Zone*) : **pôle Zones d'Activités**
- **TAC** (*Tanger Automotive city*) : **pôle Zones d'Activités**
- **TOS** (*Tétouan shore*) : **pôle Zones d'Activités**
- **Cires Telecom** : **pôle Services**
- **TME** (*Tangier Med Engineering*) : **pôle Services**

2. Gouvernance

Le conseil de surveillance se compose des membres suivants :

- le président du conseil ;
- le ministre de l'équipement, des transports et de la logistique ;
- le ministre de l'Intérieur ;
- le ministre de l'économie et des finances ;
- le ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique ;
- le président du directoire du Fonds Hassan II pour le développement économique et social ;
- le directeur général de la CDG ;
- le directeur général de l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces et préfectures du Nord.

Entre 2010 et 2015, le nombre de réunions tenues par le conseil de surveillance se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CS	3	6	4	5	2	2

Le conseil de surveillance de la TMSA est présidé par un responsable exerçant à plein temps au sein de la société alors que les autres membres ministres y siègent en tant que membres intervenant uniquement à l'occasion des réunions du conseil. Ceci n'est pas complètement en ligne avec les attributions légales du conseil de surveillance qui est appelé à se limiter à un rôle de surveillance dans un cadre collégial, à travers notamment les rapports trimestriels qui lui sont soumis par le directoire.

Il est à noter, *de surcroît*, que le statut de l'actuel président du conseil de surveillance en tant que personne rémunérée à titre salarié par le groupe, n'est pas conforme à la loi sur la société anonyme qui dispose que les membres du conseil de surveillance ne peuvent percevoir que des jetons de présence.

Par ailleurs, TMSA dispose de trois comités spécialisés, à savoir le comité d'audit, le comité stratégique et le comité de nominations et des rémunérations.

De 2010 à 2015, le nombre de réunions tenues par ces comités se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	-	-	1	2	2	1
Comité de stratégie	-	-	1	2	2	-
Comité de nominations et des rémunérations	-	-	1	-	-	-

3. Relations avec l'Etat

▪ Relations financières

La clarification des relations financières entre l'Etat et TMSA devrait faire l'objet d'un contrat-programme. Ce cadre pourrait traiter, entre autres, de la politique de filialisation, les transferts financiers entre l'Etat et l'entreprise et la garantie de ses emprunts.

6. Agence nationale des ports

L'Agence Nationale des Ports (ANP) est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a été créée par la loi n°15-02 relative aux ports et portant création de l'Agence nationale des ports et de la société d'exploitation des ports.

A fin 2015, ses principaux indicateurs se présentent comme suit :

- investissements	: 882 M DH
- chiffre d'affaires	: 1 364 M DH
- valeur ajoutée	: 813 M DH
- résultat net	: 89 M DH
- Dettes de financement	: 911 M DH
- crédit de TVA	: 77 M DH

1. Missions et stratégie

L'Agence est placée sous la tutelle du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique, qui se charge de la définition de la politique portuaire ainsi que de la planification et de la réalisation de nouvelles infrastructures portuaires.

L'ANP a pour mission principale l'exercice des compétences de l'autorité portuaire, la régulation portuaire et le développement du secteur en lui assurant les meilleures conditions de sécurité, de sûreté et de protection de l'environnement.

La réforme de 2006 et la refonte du mode de gestion et d'exploitation des ports ont permis la clarification des rôles et des missions de chaque intervenant, l'unicité dans la chaîne de manutention, la libéralisation de la gestion de l'exploitation et du financement des ports à travers les concessions et l'introduction de la concurrence ainsi que la définition d'un cadre juridique et réglementaire pour l'exercice de l'ensemble des activités portuaires.

La stratégie portuaire est arrêtée par le ministère de tutelle avec une forte implication de l'ANP dans toutes ses phases d'élaboration. L'Agence relaye sa tutelle dans l'exécution de la stratégie en fédérant l'ensemble de la communauté portuaire autour d'objectifs communs, en œuvrant à la création d'un environnement portuaire compétitif, en favorisant un développement équitable et durable, caractérisé par une concurrence saine, et ce par l'efficacité, la transparence et la bonne gouvernance.

Ainsi, le plan stratégique de l'ANP est :

- intégré dans le plan stratégique du secteur portuaire qui, lui-même, est une composante du plan stratégique du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique dénommé "Stratégie portuaire 2030" ;
- arrêté sur la base d'une approche de planification stratégique et selon une démarche intégrée aux différentes stratégies sectorielles.

La stratégie portuaire nationale à l'horizon 2030 vise à accompagner l'évolution de l'économie nationale et de saisir de nouvelles opportunités pour intégrer davantage le Maroc dans un environnement mondialisé. Elle s'intègre dans le panorama des stratégies sectorielles nationales et dans la perspective de la régionalisation.

On note, cependant, l'existence de deux autorités portuaires, la première à compétence nationale, en l'occurrence l'ANP, et la seconde à compétence réservée à un périmètre géographique délimité, à savoir celui relevant des prérogatives légales de TMSA.

Globalement, l'Agence reste recentrée sur son métier de base.

Périmètre d'intervention de l'ANP

L'ANP exerce ses attributions sur l'ensemble des ports du Royaume **à l'exception du port de Tanger Méditerranée**. Les ports concernés sont :

- **13 ports ouverts au commerce extérieur** (*Nador, Al Hoceima, Tanger, Kénitra, Mohammedia, Casablanca, Jorf Lasfar, Safi, Agadir, Tantan, Laâyoune et Dakhla*) ;
- **10 ports de pêche à vocation régionale** (*Ras Kebdana, El Jebha, M'diq, Larache, Mehdiya, El Jadida, Essaouira, Sidi Ifni, Tarfaya et Boujdour*) ;
- **9 ports de pêche à vocation locale** (*Cala Iris, Sidi Hssaine, Chmaala, Fnideq, Ksar Sghir, Assilah, Salé, Souiria Lakdima et Imesouane*) ;
- **6 ports de plaisance** (*Saidia, Kabila, Marina Smir, Bouregreg, Sables d'or et Marina d'Agadir*).

Filiales et participations :

- Société de gestion du port (SGPTV) ;
- Société d'aménagement du port de Tanger (SAPT) ;
- Nador West Med.

2. Gouvernance

Le conseil d'administration de l'Agence se compose des membres suivants :

- le ministre de l'équipement, du transport et de la logistique, président ;
- le secrétaire général du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique ;
- deux représentants de la direction des ports, dont le directeur ;
- deux représentants du ministère chargé des finances, dont le directeur général de l'Administration des douanes et impôts indirects ;
- deux représentants du Département chargé du transport dont le directeur de la marine marchande ;
- le représentant du ministère de l'Intérieur ;
- le représentant du ministère de l'agriculture ;
- le représentant du ministère des pêches maritimes ;
- le représentant du ministère chargé du commerce et de l'industrie ;
- le représentant du ministère de la santé ;
- le représentant du ministère chargé de l'environnement ;
- le représentant du ministère chargé de l'énergie ;

- le président de la fédération des chambres de commerce, d'industrie et de services ou son représentant ;
- le président de la fédération des chambres d'agriculture ou son représentant ;
- le président de la fédération des chambres des pêches maritimes ou son représentant ;
- le président de la CGEM ou son représentant ;
- deux représentants des organisations syndicales les plus représentatives des salariés de l'Agence, siégeant en qualité d'observateurs.

Le conseil d'administration de l'Agence se réunit parfois avec plus de 20 administrateurs dont certains sont plutôt animés par les préoccupations des organismes qu'ils représentent que par les intérêts de l'ANP.

Le nombre d'administrateurs constitue une entrave au fonctionnement optimal de l'organe délibérant, censé assurer le rôle d'orientation et de contrôle. En plus, la qualité des débats n'est pas toujours du fait que certains administrateurs se font représenter par les délégués qui ne possèdent pas le profil, ni le rang hiérarchique nécessaire pour statuer sur les points inscrits à l'ordre du jour du conseil.

De 2010 à 2014, le nombre de réunions tenues par le conseil d'administration se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	2	2	2	3	3	3

Au niveau des comités spécialisés, l'ANP dispose d'un comité d'audit et d'un comité des rémunérations et des nominations.

Le nombre de réunions tenues par les comités spécialisés, sur la période 2010-2014, se présente comme suit :

Comités Spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité des investissements	-	-	-	1	2	2
Comité d'audit	-	-	-	3	2	2

3. Relations avec l'Etat

▪ Contrats-programmes

L'action de l'ANP n'est pas encore encadrée par un contrat-programme devant régir ses relations avec l'Etat. Un contrat-programme serait en cours de négociation avec le ministère de l'économie et des finances couvrant la période 2015-2019. Il prévoit une enveloppe d'investissements de 5,9 MM DH dont 4,7 MM DH destinés aux infrastructures.

▪ **Relations financières**

Une clarification des relations financières entre l'Etat et l'ANP s'avère une nécessité, notamment en instaurant une politique de prélèvement de parts dans les bénéfices afin de donner à l'entreprise une visibilité sur son autofinancement prévisionnel.

L'opportunité d'application de la redevance d'occupation du domaine public devrait être réexaminée dans un cadre général en assurant un traitement égalitaire à tous les EEP qui se trouvent dans une situation similaire. Le montant de fixation de cette redevance devrait être assis sur des éléments objectifs et vérifiables tout en notant qu'un prélèvement sur les bénéfices s'avère plus rationnel que le prélèvement de sommes fixées forfaitairement dans la loi de finances.

▪ **Contrôle financier**

L'ANP est soumise au contrôle préalable. Sa migration vers le contrôle d'accompagnement ne s'est pas encore opérée alors qu'il s'agit d'un établissement à caractère industriel et commercial non subventionné par l'Etat et qui dispose d'une gouvernance et d'un système d'information répondant globalement aux normes.

Une réflexion devrait être engagée à ce niveau, sachant que l'ANP réalise des résultats excédentaires relativement importants et dispose d'une qualité de management comparable à d'autres EEP soumis au contrôle d'accompagnement (la Cour des comptes y a réalisé une mission d'audit en 2010).

7. Société d'exploitation des ports

La société d'exploitation des ports (SODEP) est une société anonyme à directoire et à conseil de surveillance. Elle a été créée par la loi n°15-02 relative aux ports et portant création de l'Agence nationale des ports et de la société d'exploitation des ports. Son démarrage effectif a eu lieu en décembre 2006.

La SODEP est placée sous la tutelle du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique.

A fin 2015, ses principaux indicateurs financiers ressortent comme suit :

- Investissement	: 181 M DH
- chiffre d'affaires	: 2.168 M DH
- valeur ajoutée	: 1.585 M DH
- résultat net	: 357 M DH
- dettes de financement	: 181 M DH
- dividendes remontés au Trésor	: 294 M DH
- crédit de TVA	: 319 M DH

1. Missions et stratégie

La mission de la SODEP porte sur l'exploitation des activités portuaires et la gestion des ports. Afin de réaliser cette mission, elle offre ses services dans trois activités principales, à savoir :

- les services aux navires : pilotage, remorquage, lamanage, avitaillement, ... ;
- les services aux marchandises : manutention à bord et à quai, magasinage, pointage, pesage, empotage et dépotage, ... ;
- les services connexes : débarbage, gerbage des marchandises, chargement et déchargement des camions, ...

SODEP est le leader national dans le domaine de l'exploitation des terminaux portuaires. Dans les neuf ports où elle est présente, elle offre des services de manutention, de stockage et de logistique portuaire ainsi que des services aux navires.

La stratégie adoptée par SODEP est en harmonie avec la réforme portuaire du ministère de tutelle qui repose sur le socle de l'amélioration de la compétitivité portuaire.

La logique "d'étagement" des intervenants au niveau du secteur portuaire avec la fonction régaliennne exercée par le ministère et d'autre part, la fonction d'autorité et de régulation exercée par l'ANP et enfin, la fonction commerciale exercée par plusieurs intervenants, a permis de clarifier les rôles et par conséquent, éviter les chevauchements entre ces différents intervenants.

Il est à souligner que le plan stratégique précédemment développé et mis en œuvre par SODEP, à savoir CAP 2015, était articulé autour d'axes de croissance, d'amélioration et de mise à niveau des fonctions support.

Les activités exercées par les filiales de SODEP sont toutes liées à sa mission principale. Il s'agit de filiales d'exploitation des terminaux au niveau des ports de Casa et de Tanger Med II.

Filiales et participations de SODEP	
<u>Filiales :</u>	
-	Marsa International Tanger Terminal : MINTT (<i>gestion du Terminal à conteneurs 4 du port Tanger Med II</i>).
-	La Société Terminal à conteneurs 3 du port de Casablanca : TC 3 PC (<i>gestion du Terminal à conteneurs 3 du port de Casablanca</i>)
<u>Participations :</u>	
-	MANUJORF (<i>Manutention</i>) : 25%
-	NIHAM (<i>Immobilier</i>) : 25%
-	PORTNET (<i>Gestion des données informatisées</i>) : 10%

Les deux filiales de SODEP sont administrées sous la forme sociétés anonymes monistes avec un président-directeur général.

2. Gouvernance

Le mode de gouvernance actuel de SODEP assure la collégialité de la prise de décision au niveau du Directoire.

Le conseil de surveillance se compose des membres suivants :

- le ministre de l'équipement, du transport et de la logistique, président ;
- le directeur général de l'Agence marocaine de développement de la logistique, vice-président ;
- le représentant du ministère de l'économie et des finances ;
- le directeur des ports et du domaine public maritime au ministère chargé de l'équipement ;
- le directeur de la stratégie au ministère chargé de l'équipement.

SODEP se distingue, comparativement aux autres EEP ayant opté pour la forme d'administration duale, par le nombre élevé de réunions du conseil de surveillance du fait probablement du nombre réduit des membres et de leur qualité. Par exemple, en 2013, cet organe s'est réuni huit fois. De même, une fois par an, une réunion est dédiée à l'examen de la gouvernance.

De 2010 à 2015, le nombre de réunions tenues par le conseil de surveillance se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CS	3	8	7	8	6	2

Par ailleurs, SODEP dispose de deux comités spécialisés : le comité d’audit et de la gouvernance et le comité de la stratégie, des investissements, des rémunérations et des nominations.

Le nombre de réunions tenues par ces comités de 2010 à 2013, se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité audit et gouvernance	-	-	1	2	2	2
Comité stratégie, investissements, rémunérations et nominations	-	-	-	1	3	2

3. Relations avec l’Etat

SODEP enregistre un taux de remontée de dividendes relativement élevé par rapport à ses bénéfices nets, comparativement au reste des EEP.

La clarification des relations financières entre l’Etat et SODEP passe par le respect par l’Etat d’une ligne de conduite au niveau du prélèvement des dividendes. A ce titre, l’instauration d’une politique de dividendes, approuvée par les organes délibérants, s’impose pour donner de la visibilité à la société quant à son autofinancement prévisionnel et à sa crédibilité auprès de ses partenaires et bailleurs de fonds.

SODEP n’a pas encore signé de contrat-programme avec l’Etat, ce qui aurait permis de cadrer son programme d’investissements, sa filialisation et sa politique de dividendes.

Le processus d’ouverture du capital de SODEP devrait être relancé vu que la société agit dans un environnement concurrentiel qui a commencé avec l’arrivée d’un deuxième opérateur dans le port de Casablanca. Cette ouverture permettrait à la société de disposer de capitaux propres plus importants et de nouer des partenariats stratégiques pour en faire un champion national capable de conquérir des marchés à l’étranger, notamment en Afrique.

8. Office national des aéroports

L'ONDA est un établissement public à caractère industriel et commercial opérant dans le développement et l'exploitation des aéroports et dans la prestation de services de la navigation aérienne.

Il a été créé par la loi n°25-79, telle que modifiée par la loi n°33-04. Il est administré par un conseil d'administration et géré par un Directeur général.

L'ONDA est placé sous la tutelle du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique.

Les principaux indicateurs de l'ONDA se présentent comme suit à fin 2015 :

- investissements engagés	: 2 012 MDH
- chiffre d'affaires	: 3 224 MDH
- valeur ajoutée	: 2 518 MDH
- résultat net	: 317 M DH
- dette de financement	: 3 540 MDH
- part de bénéfices et produits remontés	: 471 MDH
- crédit de TVA	: 1 343 MDH

1. Missions et stratégie

La mission de l'ONDA porte principalement sur l'aménagement, l'exploitation, l'entretien et le développement des aéroports civils de l'Etat ainsi que des installations relatives au contrôle et à la sécurité de la circulation aérienne. L'Office assure aussi la liaison avec les organismes et les aéroports internationaux afin de répondre aux besoins du trafic aérien. Il assure aussi la formation dans les domaines de l'aviation civile et de l'exploitation aéroportuaire.

Ainsi, l'Office exerce plusieurs activités qui ne relèvent pas de son cœur de métier, à savoir :

- le contrôle aérien ;
- la gestion de l'aéropole où plusieurs entreprises sont installées ;
- la formation des ingénieurs et des techniciens de l'aviation civile.

La stratégie de l'ONDA est arrêtée en accord avec le ministère de tutelle qui a élaboré une politique sectorielle à l'horizon 2030. Cette démarche participative a conduit à l'élaboration de la "Stratégie Ajwae" dont les principaux axes portent sur la restauration de la confiance avec les parties prenantes, le recadrage stratégique du plan d'investissements, le renforcement de la culture clients et l'amélioration de la gouvernance et de la coopération internationale.

Une réflexion devrait se faire pour recentrer l'activité de cet établissement public sur son métier de base, à savoir la gestion aéroportuaire et de le désengager du reste des activités qui peuvent être mieux assurées, soit par d'autres intervenants publics, soit par le secteur privé, en empruntant le plus possible les modes de gestion déléguée ou de PPP.

2. Gouvernance

Conformément à la loi n°14-89 du 30 décembre 1989 et ses textes d'application, le conseil d'administration de l'ONDA se compose de deux collèges d'administrateurs, la première catégorie avec une voix délibérative et la seconde avec une voix consultative, comme suit :

▪ Administrateurs avec voix délibérative

- le ministre de l'équipement, du transport et de la logistique, président ;
- le ministre de l'économie et des finances ou son représentant ;
- le ministre de l'Intérieur ou son représentant ;
- le ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique ou son représentant ;
- le ministre du tourisme ou son représentant ;
- le ministre chargé des affaires générales et de la gouvernance ;
- le représentant des Forces Armées Royales.

▪ Administrateurs avec voix consultative :

- le directeur général de l'aviation civile au ministère chargé du transport ;
- le directeur du transport aérien au ministère chargé du transport ;
- le directeur de l'aéronautique civile au ministère chargé du transport ;
- le directeur de la météorologie nationale au ministère chargé du transport ;
- le directeur des études de la planification et de la coordination des transports au ministère chargé du transport.

Le nombre de réunions tenues par le conseil d'administration, durant la période 2010-2015, se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	0	0	0	0	4	2

Au niveau des comités spécialisés, l'Office dispose d'un comité de direction, d'un comité d'audit, d'un comité de stratégie et des investissements et d'un comité gouvernance.

Le comité de direction, prévu par la loi n°25-79 portant création de l'ONDA, a pour mission de préparer les sessions du conseil d'administration en examinant tous les projets de documents, propositions et résolutions à soumettre à cet organe. Il assure également le suivi des décisions et recommandations du conseil. Il est présidé par le secrétaire général du ministère chargé de l'équipement. Il est composé de trois membres du conseil d'administration ainsi que du contrôleur d'Etat et du trésorier payeur nommés auprès de l'ONDA par le ministre des finances.

Le comité d'audit a pour mission d'examiner le reporting financier, d'assurer la veille des risques et du contrôle interne ainsi que le suivi des audits externes. Il est présidé par un représentant de la DEPP (Ministère chargé des finances) et composé de trois membres ainsi que du contrôleur d'Etat et du trésorier payeur.

Le comité de stratégie et investissements a pour mission d'élaborer la stratégie de l'Office, d'évaluer les risques se rapportant aux différents choix stratégiques et d'examiner les projets de contrats-programmes. Il est présidé par le secrétaire général du ministère chargé de

l'équipement et du transport. Il est composé de cinq membres ainsi que du contrôleur d'Etat et du trésorier payeur nommés auprès de l'ONDA.

Le comité de gouvernance a pour mission d'améliorer la gouvernance de l'Office selon le code des bonnes pratiques de gouvernance des EEP et l'élaborer le règlement intérieur du conseil d'administration et les chartes de fonctionnement des comités spécialisés. Il est présidé par un représentant de la DEPP. Il est composé de trois administrateurs ainsi que du contrôleur d'Etat et du trésorier payeur.

De 2010 à 2015, le nombre des réunions tenues par ces comités, se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité de direction	-	-	-	2	1	2
Comité d'audit	-	-	-	-	4	8
Comité stratégie et investissements	créé le 19 décembre 2012			1	1	1
Comité de gouvernance	créé le 19 décembre 2012			3	3	2

3. Relations avec l'Etat

▪ Contrat-programme

L'ONDA n'a jamais conclu de contrat-programme avec l'Etat malgré l'importance de son budget d'investissement et la gestion de certaines activités génératrices de produits importants revêtant la forme de taxes ou de prélèvements obligatoires relevant, en principe, des prérogatives de l'Etat, notamment en ce qui concerne le contrôle de la navigation aérienne.

Ce contrat-programme permettrait de mieux cadrer ses interventions selon une cohérence avec les missions exercées par l'Etat ou d'autres organismes publics.

▪ Relations financières

Les relations financières entre l'ONDA et l'Etat se caractérisent par les éléments suivants :

- des versements importants et croissants au budget général de l'Etat, au titre de parts de bénéfices et de redevances d'occupation du domaine public dont le montant annuel a été multiplié par plus de 10 entre 2011 et 2014, passant de 55 M DH en 2011 à 500 M DH en 2015.
- l'accumulation d'un crédit de TVA dont le montant cumulé à fin 2014 s'élève à 1,4 MM DH.

Mais ces versements n'obéissant pas à une politique de dividendes préalablement arrêtée assurant le meilleur arbitrage entre les besoins d'autofinancement de l'Office et la rémunération de l'Etat propriétaire. La redevance d'occupation du domaine public est fixée dans la loi de finances, sans que son assiette soit assise sur une base rationnelle et objective.

▪ **Contrôle financier**

L'ONDA demeure soumis au contrôle financier a priori qui privilégie les aspects de conformité et de régularité, alors que son statut d'établissement marchand et son mode de gouvernance militent en faveur de l'exercice d'un contrôle d'accompagnement axé sur les performances et les résultats.

Le contrôle préalable auquel est soumis l'ONDA est source de contraintes et lourdeurs, illustrées notamment par :

- la lenteur dans l'exécution de la commande ;
- le retard dans le paiement de certaines prestations en raison de la complexité du formalisme administratif ;
- la difficulté de mettre en œuvre un système de compensation entre les créances et les dettes vis-à-vis de tiers, conformes aux pratiques internationales dans le métier aéroportuaire.

▪ **Statut du personnel**

Le personnel de l'ONDA est régi par un statut semblable à celui appliqué dans la fonction publique. Il s'écarte fortement des pratiques en vigueur dans le secteur.

Les procédures de recrutement, de rémunération, d'évaluation et de motivation sont inadaptées aux besoins de gestion moderne du capital humain d'un établissement public stratégique avec des obligations de performance et de résultat et qui est en concurrence avec d'autres opérateurs pour l'attrait de cadres de qualité.

9. Compagnie nationale Royal Air Maroc

RAM est une société anonyme créée en 1957. Elle est administrée par un conseil d'administration présidé par un président directeur général.

En 2015, ses principaux indicateurs se présentent comme suit (exercice IATA, clos au 31 octobre) :

- investissement	: 484 M DH
- chiffre d'affaires	: 13.443 M DH
- valeur ajoutée	: 3.436 M DH
- résultat net	: 203 M DH
- dettes de financement	: 5.452 M DH
- crédit de TVA	: 1.243 M DH

1. Missions et stratégie

La compagnie RAM opère dans le secteur du transport aérien sous la tutelle du ministère de l'équipement, du transport et de la logistique. Cette mission n'est pas contractualisée dans le cadre d'une convention spécifique entre l'Etat et RAM en tant que personne morale de droit privé.

L'ancrage des choix stratégiques de la RAM à la politique gouvernementale est une question qui se pose en raison de l'absence de stratégie gouvernementale en matière de transport aérien.

Le renforcement de la tutelle dans son rôle de surveillance stratégique s'avère nécessaire. Aujourd'hui, l'autorité de tutelle se limite à l'approbation de certains actes à caractère purement administratif, à l'instar de ce qui est appliqué aux autres compagnies aériennes.

La stratégie de RAM est préparée par le management. Elle est ensuite soumise au conseil d'administration pour examen et approbation. La stratégie actuelle s'articule autour des axes suivants :

- l'harmonisation de la flotte ;
- le développement du réseau en Afrique ;
- l'adaptation de la politique de gestion des capacités et du pricing en vue de favoriser l'amélioration du coefficient de remplissage des avions tout en maîtrisant la recette unitaire ;
- l'amélioration de la satisfaction des clients, la réduction du coût unitaire et le renforcement de l'excellence opérationnelle.

Les choix de la compagnie sont opérés en prenant en considération deux dimensions essentielles : l'efficacité dans l'exercice de ses métiers et la qualité de la gouvernance pour en piloter la réalisation.

Néanmoins, RAM reste engagée dans certaines activités qui ne relèvent pas de son métier de base, ce qui risque de lui faire subir une déperdition de ses ressources au détriment du transport aérien.

Eu égard à la fragilité de ses équilibres financiers, RAM devrait reconsidérer sa politique de filialisation afin de pouvoir se recentrer sur son cœur de métier.

RAM détient des filiales et participations financières organisées par domaine d'activité autour des cinq pôles suivants :

- pôle transport aérien ;
- pôle industrie aéronautique ;
- pôle services ;
- pôle ressources humaines et formation ;
- pôle immobilier.

Sur les onze filiales et participations de RAM, trois dégagent des résultats déficitaires : AHR, Casa Aéro et RAM Academy.

Filiales et participations de la RAM

Pôle transport aérien :

- **RAM Express** (*RAM Express, société anonyme, créée le 12 Juin 2009 et détenue en totalité par RAM, est un opérateur à bas coûts spécialisé dans la desserte des destinations intérieures.*)

Pôle industrie aéronautique :

- **Snecma Morocco Engine Services (SMES)** (*Créée le 09 juin 1999 et spécialisée dans la révision des moteurs d'avion, Snecma Morocco Engine Services, est le fruit d'une Joint-Venture entre RAM (49%) et Snecma Services Participations, filiale du Groupe Safran (51%).*)
- **Aerotechnic Industries (ATI)**

Pôle immobilier :

- **Atlas Hotels & Resorts (AHR)** (*AHR abrite actuellement le siège social de RAM, que la société loue à RAM*)

Pôle services :

- **Atlas Catering Airlines Services** (*Atlas Catering Airlines Services (ACAS) est une filiale spécialisée dans le catering aérien, la vente à bord et le nettoyage cabine.*)
- **Atlas On Line (AOL)** (*Centre d'appel créé en décembre 2004, Atlas On Line, est une société anonyme dont le capital est entièrement détenu par Royal Air Maroc.*)
- **Amadeus** (*L'activité de Amadeus Maroc consiste à offrir des solutions technologiques au réseau national des agences de voyages, les raccorder au système central Amadeus, et leur assurer la formation et l'assistance technique et fonctionnelle.*)
- **RAM Handling** (*Dans le cadre de sa restructuration, RAM a filialisé son activité d'assistance au sol au Maroc.*)

Pôle ressources humaines et formation :

- **Casa Aero** (*Créée le 18 février 2005, en partenariat entre Boeing Training &Flight Services (filiale de Boeing) et Royal Air Maroc qui en détient 51% du capital, Casa Aero est spécialisée dans la formation avancée sur simulateur pour les pilotes de ligne.*)
- **RAM Academy GMK** (*RAM Academy, société anonyme, est une filiale créée le 26 janvier 2006 par RAM, et dédiée à la formation aux métiers du transport aérien.*)
- **Atlas Multiservices (AMS)** (*Intermédiation en matière de recrutement et d'embauche du personnel à des coûts compétitifs en faveur du Groupe RAM.*)

2. Gouvernance

RAM est administrée par un conseil d'administration composé des membres suivants :

- le président directeur général ;
- quatre représentants de l'Etat nommés par décision du Chef du gouvernement ;
- deux représentants du Fonds Hasan II pour le développement économique et social ;
- un représentant des actionnaires privés ;
- deux administrateurs indépendants, cooptés conformément aux recommandations du Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance des EEP.

RAM est l'une des rares entreprises publiques ayant fait appel à des administrateurs indépendants. Cette initiative gagnerait cependant à être formalisée par une procédure fixant les modalités et les conditions de cooptation et de rémunération de ces administrateurs.

Le conseil d'administration de RAM tient ses réunions de façon régulière comme il ressort du tableau ci-après. Le dynamisme du conseil est confirmé par le taux de présence des administrateurs à ces réunions qui dépasse les 80%.

De 2010 à 2015, le nombre de réunions tenues par le conseil d'administration se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	5	9	7	6	6	4

Le conseil d'administration est relayé par trois comités spécialisés qui en émanent, en l'occurrence le comité d'audit, le comité des rémunérations, des nominations et de la gouvernance et le comité des investissements.

Ces comités se composent d'un président et de deux à trois administrateurs, en plus du commissaire du Gouvernement.

Le nombre de réunions tenues par les comités spécialisés de la RAM, se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	2	2	4	5	5	5
Comité des investissements	-	-	2	3	2	3
Comité de nomination, rémunération et gouvernance	-	-	3	1	2	1

3. Relations avec l'Etat

■ Contrat-programme

Un contrat-programme a été signé entre l'Etat et RAM en septembre 2011. Il couvre la période 2011-2016, avec un programme d'investissement de 9,3 MM DH. Le principal objectif du contrat est de consolider la position de l'entreprise en tant que leader en Afrique et premier opérateur aérien dans le tourisme au Maroc.

▪ Relations financières

A l'instar des EEP gros investisseurs, RAM souffre de la problématique du crédit de TVA dont le montant cumulé et non encore liquidé à fin 2015 a atteint 1.243 M DH, dont le remboursement de 457 M DH a été rejeté par l'Administration fiscale.

Pour faire face à cette situation, RAM a recours à l'endettement. De 2011 à 2015, les charges financières liées au crédit TVA supportées par RAM sont estimées à 56 M DH.

De même, les engagements pris par l'Etat dans le cadre du contrat-programme et non respectés sont s'élèvent à 1,4 MM DH.

10. Groupe Al Omrane

La Holding d'Aménagement Al Omrane (HAO) est une société anonyme à directoire et à conseil de surveillance créée en vertu de la loi n°27-03 portant transformation des établissements régionaux d'aménagement et de construction en sociétés anonymes régionales dénommées "Al Omrane".

A fin 2015, les principaux indicateurs financiers se présentent comme suit :

- investissements	: 5.359 M DH
- chiffre d'affaires	: 4.500 M DH
- résultat net	: 374 M DH
- dettes de financement	: 3.494 M DH
- stocks de produits finis	: 15.000 M DH

1. Missions et stratégie

HAO a pour mission la réalisation, notamment par le biais de ses sociétés filiales, d'opérations d'aménagement, de lotissement et de promotion immobilière. Il exerce ses activités en maîtrise d'ouvrage propre, en maîtrise d'ouvrage déléguée ou en partenariat avec d'autres organismes publics ou des promoteurs privés.

HAO est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'habitat.

Le groupe développe et met en œuvre un ensemble de programmes. Il s'agit de la création de villes nouvelles, de l'aménagement de pôles urbains, de l'éradication des bidonvilles, de la requalification des quartiers sous équipés, de la mise à niveau urbaine des agglomérations, de la réhabilitation du patrimoine dans les médinas et les ksours, du confortement des constructions menaçant ruine ainsi que de diverses opérations d'aménagement foncier et de construction de logements.

La rareté et la cherté du foncier dans plusieurs grandes villes font de ce facteur de production un paramètre déterminant pour la maîtrise des coûts, de la qualité et des délais. Comme HAO a largement dépendu, jusqu'alors du foncier public qui se trouve en voie de raréfaction, le modèle économique de l'entreprise devrait être revu pour pouvoir franchir ce nouvel environnement avec succès.

La stratégie de HAO est préparée par son directoire en se basant sur les politiques générales de l'Etat et en prenant en considération les orientations de son conseil de surveillance.

Outre la gestion de la holding, le directoire oriente l'action des filiales composant le groupe.

Le portefeuille du HAO se compose de 10 entités régionales et quatre filiales dédiées aux projets de villes nouvelles.

Filiales HAO

- **4 sociétés de projets : Villes Nouvelles** : Tamansourt, Tamesna, Sahel-Lakhiayta, Chrafate
- **10 entités régionales (Al Omrane ...)** : Agadir, Marrakech, Oujda, Casablanca, Rabat, Meknès, Fès, AL Boughaz, Beni Mellal, Al Janoub

Agissant dans un environnement concurrentiel et bénéficiant de moins en moins du foncier public, l'ouverture du capital du HAO constitue une option à étudier pour améliorer les fonds propres du groupe et lui permettre d'étendre le champ de ses partenariats possibles.

2. Gouvernance

Le conseil de surveillance du HAO comprend les membres suivants :

- le Chef du Gouvernement, président ;
- le ministre de l'habitat et de la politique de la ville, vice-président ;
- le ministre de l'Intérieur ;
- le ministre de l'économie et des finances ;
- le ministre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ;
- le ministre de l'équipement, des transports et de la logistique ;
- le ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement ;
- le ministre de la solidarité, de la femme, de la famille et du développement social ;
- le directeur général de la CDG ;
- le président du directoire du Fonds Hassan II pour le développement économique et social.

La gouvernance de la holding se caractérise par la faible fréquence des réunions du conseil de surveillance alors qu'en vertu de la loi sur les sociétés anonymes, ce conseil est censé se réunir au moins une fois par trimestre, en vue d'examiner les rapports de gestion élaborés par le directoire.

Ce constat pourrait s'expliquer par la composition quasi-intégralement gouvernementale de ce conseil dont les membres ne disposent pas toujours de la disponibilité nécessaire pour y participer. La qualité de la plupart des membres du conseil, du fait de leurs responsabilités politiques, ne leur permet pas, dans la pratique, d'exercer un contrôle permanent sur la gestion du directoire.

Le nombre de réunions tenues par le conseil de surveillance, sur la période 2010-2015, présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CS	2	1	2	1	2	2

Les relations entre HAO sont encadrées par des contrats-programmes avec les filiales et par des contrat-objectifs spécifiques avec les sociétés portant les projets relatifs aux villes nouvelles.

HAO dispose de deux comités spécialisés : le comité d'audit et le comité des investissements.

Le nombre de réunions tenues par ces comités, de 2010 à 2015, se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	2	2	2	2	2	2
Comité des investissements	-	-	1	2	1	1

3. Relations avec l'Etat

▪ Tutelle technique

Le ministère de l'habitat et de la politique de la ville est étroitement associé dans le suivi des projets du HAO qui s'effectue à travers :

- les comités thématiques : portant notamment sur les projets d'une certaine envergure lancés par Sa Majesté le Roi, la résorption des bidonvilles, la mise à niveau urbaine, l'habitat menaçant ruine, les villes nouvelles, les logements à faible VIT, les logements destinés à la classe moyenne, les logements de fonctionnaires et requêtes des citoyens, le contentieux, et la réhabilitation du patrimoine ;
- les comités locaux de suivi : chargés d'assurer le suivi mensuel et l'appui à l'exécution des différents programmes engagés par le ministère ;
- le comité national de suivi.

▪ Relations financières

HAO n'est pas encore lié à l'Etat par un contrat-programme, malgré l'importance des opérations que le groupe réalise tant pour son propre compte que pour le compte de l'Etat et des subventions qu'il reçoit via notamment du fonds de solidarité habitat et intégration urbaine.

L'Etat n'a pas encore arrêté une politique de dividendes afin de rationaliser les ponctions sur les résultats du groupe et lui donner de la visibilité quant à son autofinancement sur le moyen terme.

La structure financière du HAO se caractérise par le niveau très élevé des stocks produits qui ont atteint, fin 2015, un montant de plus de 15 MM DH, représentant l'équivalent de plus de trois années de son chiffre d'affaires. C'est le signe d'une rotation très lente des actifs qui présente un risque quant à la viabilité économique et financière du groupe.

11. Groupe CDG

La Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) est un établissement public financier créé en 1959, en vertu du Dahir n°1-59-074. Elle est dirigée par un directeur général. Sa gouvernance se limite à une Commission de surveillance chargée d'exercer, au nom de l'Etat, le contrôle des opérations de la Caisse.

La CDG est placée sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances et, en tant qu'organisme assimilé à un établissement de crédit, est soumise au contrôle permanent de Bank Al-Maghrib.

A fin 2015, les principaux indicateurs financiers de la CDG, se présentent comme suit :

- produit net bancaire : 5.206 M DH
- résultat net : 755 M DH
- dettes de financement : 24.757
- crédit de TVA : 1.950 M DH

1. Missions et stratégie

La mission de la CDG consiste à assurer la gestion des deniers, la conservation des valeurs appartenant aux fonds ou organismes qui y sont tenus ou qui le demandent, la réception des consignations administratives, judiciaires et des cautionnements ainsi que la gestion des caisses ou services spéciaux qui peuvent lui être confiés.

Jusqu'aux années 1990, la CDG était focalisée essentiellement sur la collecte de l'épargne et l'investissement notamment dans les bons du Trésor et le foncier. Depuis le début des années 2000, elle a diversifié son activité à des domaines qui relèvent du développement économique et social.

Actuellement, la CDG opère dans plusieurs secteurs d'activité : gestion de l'épargne, prévoyance sociale, banque, assurance, finance de marchés, développement territorial, ...

Depuis 2004, la CDG s'est engagée dans un processus d'extension de son périmètre d'action par rapport à son métier de base. Elle a procédé à la création de holding par nature d'activités et entamé une politique de filialisation pour porter de nouveaux métiers, des projets ou des participations. En 2014, le nombre d'entités consolidées a atteint 146 contre 80 en 2007. De 2008 à 2015, la CDG a procédé à la création de 60 filiales et prises de participations comme suit :

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de filiales et prises de participations créées	7	14	16	11	4	3	3	2

Source : Ministère de l'économie et des finances sur les entreprises publiques

Le portefeuille de CDG s'organise autour de trois domaines d'activité stratégiques à savoir : Epargne et prévoyance, Banque, finance et assurance et Développement territorial.

Ce processus de filialisation a conduit à une diversification qui s'opère en dépassement du cadre juridique la régissant. Cette orientation comporte de nombreux risques. En effet, cette politique a poussé la CDG à intervenir dans des domaines d'activités fortement concurrentiels et à s'engager dans des secteurs dont la rentabilité est incertaine. Plusieurs filiales rencontrent des difficultés à rentabiliser leurs investissements et créer de la valeur pour le groupe.

Les plans stratégiques de la CDG sont élaborés par le management en faisant appel à des cabinets conseils. Avant 2014, cette stratégie n'était pas examinée par la Commission de surveillance. Elle en était juste informée.

La stratégie actuelle s'articule autour de quatre axes majeurs :

- le développement de l'épargne réglementée ;
- la contribution active à la réforme des retraites ;
- la contribution à la modernisation du secteur financier et à l'attrait des investissements directs étrangers ;
- le positionnement de la CDG en tant qu'acteur national de référence dans le développement territorial.

Les options prévues dans les différents plans stratégiques de la CDG n'ont pas été prises en compte sur le plan opérationnel. Les plans successifs n'ont pas défini, avec précision et en fonction du scénario retenu, les objectifs opérationnels et financiers à atteindre, le planning de leur réalisation et les mécanismes de suivi et d'évaluation.

2. Gouvernance

Malgré les progrès notables enregistrés dernièrement, la Commission de surveillance n'est pas encore érigée en une véritable instance d'orientation et de décision. Elle joue essentiellement un rôle consultatif. Sa mission légale de contrôle se trouve elle-même difficile à accomplir du fait de la diversification des activités de la CDG et de la multiplication de ses filiales. Ajouter à cela que la nature, la périodicité et l'objet de ce contrôle ne sont pas définis par les textes.

La Commission n'a pas de droit de regard préalable sur les programmes engagés par le groupe CDG. Son rôle se limite à l'examen de certains projets qui lui sont présentés lors de ses sessions ordinaires et se réduit à des commentaires et suggestions sans aucune intervention en profondeur pour évaluer les choix d'investissement et pour orienter et cadrer les actions de la Direction générale.

Au niveau de sa composition, la Commission de surveillance n'a pas connu de changement depuis sa création en 1959, et ce malgré les mutations qui ont affecté le champ d'action de la CDG et les risques liés à ses interventions. Cette composition pâtit aussi de l'imprécision quant à la présidence et la périodicité de ses réunions.

La commission de surveillance se compose de :

- Gouverneur de Bank Al-Maghrib ou son représentant.
- ministre chargé de l'économie ou son représentant ;
- ministre chargé des finances ou son représentant ;
- deux membres de la Cour de cassation désignés par le Ministre de la justice ;

Le nombre de réunions de la Commission de surveillance, tenues entre 2010 à 2014, est comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions de la commission de surveillance	4	4	0	4	3	4

Les imprécisions au niveau des attributions de la Commission de surveillance ont engendré, au fil des ans, une concentration des pouvoirs entre les mains du directeur général sans contre-pouvoir effectif.

Par ailleurs, la CDG a mis en place des comités spécialisés émanant de la Commission de surveillance, en ligne avec l'évolution du groupe au cours de ces dernières années. Il s'agit du comité d'audit et des risques et du comité investissement et stratégie. Le nombre de réunions de ces comités sur la période 2010 à 2014 ressort comme suit :

Comité	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité audit et risques	5	4	4	4	6	4
Comité investissement et stratégie	créé le 25/09/2013			1	6	1

3. Relations avec l'Etat

En dépit du fait que cet établissement public gère près de 200 MM DH de réserves des caisses de retraite et d'autres fonds dont les organismes sont obligés de les déposer à la CDG, l'Etat n'a pas encore jugé important de fixer ses rapports avec cet organisme dans le cadre d'un contrat-programme.

En effet, ce contrat-programme se justifierait par les considérations suivantes :

- la CDG n'a pas de conseil d'administration assumant les fonctions d'orientation et de contrôle ;
- la présidence de la commission de surveillance par le Wali Bank Al-Maghrib le met dans une situation d'incompatibilité, car cette institution assure la régulation et la supervision des établissements de crédit dont la CDG fait partie ;
- l'Etat confie, de plus en plus, à la CDG la mission de réaliser des projets structurants et lui accorde des facilités et avantages particuliers, notamment en matière foncière ;
- le ministère de l'économie et des finances n'assure pas de suivi de la viabilité des filiales créées et des prises de participations autorisées par les décrets qu'il soumet à la signature du Chef du Gouvernement, en vertu de l'article 8 de la loi n°39.89 relative au transfert des entreprises publiques au secteur privé ;
- la remontée au Trésor de parts de bénéfices faite par la CDG devrait faire l'objet d'une véritable politique de dividendes.

12. Crédit agricole du Maroc

Le Crédit Agricole du Maroc (CAM) est une société anonyme à directoire et à conseil de surveillance, créée par la loi n°15-99 du 18 décembre 2003.

Ses principaux indicateurs à fin 2015, se présentent comme suit :

- produit d'exploitation bancaire : 5.077 M DH
- produit net bancaire : 3.231 M DH
- résultat net consolidé : 547 M DH²⁸
- résultat net – part groupe : 541 M DH

1. Missions et stratégie

La mission du CAM porte sur :

- le financement des exploitations agricoles ;
- la mise à niveau des structures de production ;
- l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

Pour la réalisation de cette mission, en prenant en considération les spécificités et le potentiel de développement de chaque région, la banque met en place des stratégies de développement rural dont les objectifs sont :

- faciliter l'accès des agriculteurs à des formes d'exploitation modernes et rentables ;
- développer la bancarisation des agriculteurs et des ruraux grâce à une offre de services financiers adaptés ;
- appuyer la création d'entreprises agricoles et améliorer leur accès au crédit ;
- promouvoir le conseil et l'expertise au profit des exploitants agricoles en vue d'accroître leur production ;
- valoriser la production agricole par l'intégration agro-industrielle et la commercialisation.

CAM met son expertise à la disposition du secteur agricole et agro-industriel, notamment à travers ses filiales qui exercent des métiers se situant dans le prolongement de sa mission principale.

La stratégie du CAM est arrêtée par le Directoire et validée par le Conseil de Surveillance. Celle en cours d'exécution "CAP 2016", repose sur trois piliers :

- l'appui à l'agriculture et à l'agro-industrie ;
- l'élargissement de la base clientèle à travers la bancarisation du monde rural ;
- l'amélioration de la gouvernance.

²⁸ Résultat net part groupe 528 M DH

La mission de service public est un levier de développement stratégique pour la banque universelle. La proximité du CAM des petits agriculteurs lui garantit un avantage concurrentiel pour attirer les agrégateurs et les grands acteurs de l'agro-business et leur offrir une palette de produits générateurs de bénéfices.

La banque universelle joue un rôle de péréquation contribuant à alléger le poids lié à la réalisation de la mission de service public.

Les principales filiales du CAM sont présentées comme suit :

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- ASSALAF AL AKHDAR (<i>Société de financement spécialisée dans le crédit à la consommation</i>)- CAM Gestion (<i>gestion d'actifs</i>)- HOLDAGRO (<i>banque d'affaires dédiée au secteur agricole et agro-industriel au Maroc</i>)- Fondation Crédit Agricole du Maroc pour le développement durable (<i>développement durable du monde rural</i>)- TAMWIL EL FELLAH (<i>Société de financement pour le développement agricole : pilier II* du Plan Maroc Vert</i>)- Fondation ARDI (<i>association de microcrédit à but non lucratif</i>) |
|--|

2. Gouvernance

Le conseil de surveillance du CAM exerce théoriquement le contrôle permanent de la gestion de la Banque, tandis que le Directoire assure la direction et la gestion.

Le conseil de surveillance se compose comme suit :

- le chef du gouvernement, président ;
- le ministre de l'agriculture et de la pêche maritime, premier vice-président ;
- le ministre de l'économie et des finances, deuxième vice-président ;
- le secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche maritime ;
- le secrétaire général du ministère de l'Intérieur ;
- le directeur du Trésor et des finances extérieures au ministère de l'économie et des finances ;
- le directeur des entreprises publiques et de la privatisation au ministère de l'économie et des finances ;
- le secrétaire général de la CDG ;
- le directeur financier du ministère de l'agriculture et de la pêche maritime ;
- le président du directoire de la MAMDA-MCMA ;
- un membre du directoire de la MAMDA-MCMA.

L'analyse des travaux du conseil de surveillance du CAM montre que le rôle de contrôle permanent assigné à cet organe n'est que partiellement assumé puisque le nombre de réunions tenues ne dépasse pas deux par an. Cette fréquence demeure insuffisante pour l'examen des rapports devant être préparés trimestriellement par le directoire et soumis à l'examen du conseil de surveillance. La présence de membres du Gouvernement au sein du conseil de surveillance n'est pas de nature, au vu de leurs nombreuses responsabilités, à favoriser l'exercice d'un contrôle permanent et professionnalisé.

Le nombre de réunions tenues par le conseil de surveillance de 2010 à 2015 se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de sessions du CS	1	2	1	3	2	3

Le CAM dispose de quatre comités spécialisés (comité d'audit, comité de nomination et des rémunérations, comité des investissements, comité des grands engagements). Il ne dispose pas encore d'un comité de gouvernance.

Le nombre de réunions de ces comités s'établit comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	4	4	4	4	5	4
Comité des investissements	-	-	-	-	1	1
Comité des grands risques	-	-	-	-	1	2
Comité de nominations et des rémunérations	-	-	-	-	1	-

Une réflexion sur le mode de gouvernance actuel du groupe CAM mérite d'être engagée. Ce mode paraît inadapté à la nature d'activité et à la taille de l'entreprise qui exige un nombre élevé de réunions aussi bien pour le conseil de surveillance que pour les comités spécialisés. La composition actuelle de l'organe délibérant ne permet pas la mobilisation continue de l'ensemble des membres qui composent le conseil, surtout ceux assumant des responsabilités gouvernementales.

3. Relations avec l'Etat

▪ Relations financières

L'Etat intervient, dans le cadre de certaines opérations spécifiques, par la fixation des taux d'intérêt appliqués à certaines catégories de la clientèle, ce qui ne contribue pas à clarifier ses relations financières avec le CAM.

A titre d'exemple, dans le cadre de sa mission de service public, le conseil de surveillance impose au CAM de facturer un taux d'intérêt à la petite agriculture ne dépassant pas 5%, engendrant un manque à gagner annuel en termes de produit net bancaire estimé à 250 M DH.

Ce volet devrait être traité dans le cadre d'un contrat-programme entre l'Etat et le CAM afin de clarifier les rapports entre les deux parties et fixer leurs engagements réciproques, notamment en ce qui concerne les mécanismes compensatoires en cas de sujétions de service public imposées à la banque.

Le contrat-programme devrait également traiter de la politique de dividendes à adopter par le CAM, sachant que ce dernier ne versait pas de dividendes au Trésor dans le passé. Cependant, la loi de finances de 2014 a prévu une remontée de dividendes de 100 M DH qui n'a pas été réalisée.

Par ailleurs, CAM, en tant que banque publique, subit parfois les lenteurs dans la prise de certaines décisions en raison des autorisations préalables à recevoir de la part de l'Etat, ce qui affecte sa compétitivité par rapport à la concurrence.

13. Crédit immobilier et hôtelier

Le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH Bank) est une société anonyme administrée par un conseil d'administration, présidé par un président directeur général.

A fin 2015, les principaux indicateurs du CIH ressortent comme suit :

- Produit d'exploitation bancaire : 2.416 M DH
- produit net bancaire : 1.790 M DH
- résultat net consolidé : 535 M DH
- résultat net part groupe : 519 M DH

1. Missions et stratégie

CIH est une filiale de la CDG opérant particulièrement dans le financement du secteur immobilier. Elle assure également les activités d'une banque de détails. Ses métiers commerciaux sont :

- la banque des particuliers et des professionnels ;
- la banque de l'immobilier ;
- la banque de l'entreprise.

La stratégie du CIH est préparée par le management de la banque avant d'être soumise au conseil d'administration, pour examen et validation.

La vision stratégique actuelle visant à positionner le CIH comme une banque universelle a été arrêtée avec la définition d'un modèle de mise en œuvre du plan stratégique sur les plans commercial, financier et opérationnel et d'un modèle cible de gouvernance de l'entreprise.

CIH compte des filiales dont les activités sont le prolongement de son métier de base. Il s'agit de Maroc Leasing, SOFAC, Maghreb Titrisation, CIH Courtage et Crédit Log.

2. Gouvernance

CIH a modifié son mode de gouvernance en 2009 suite au passage du modèle dual au modèle de société anonyme à conseil d'administration, présidé par un président directeur général qui s'avère plus adapté à la nature d'activité de la banque. Il a notamment permis une meilleure clarification des responsabilités, notamment celles du conseil d'administration dans son rôle d'orientation et de contrôle.

Le conseil d'administration se compose comme suit :

- le président directeur général du CIH ;
- le directeur général de la CDG ;
- le secrétaire général de la CDG, représentant de MCM (véhicule de portage actions CIH) ;
- le directeur général adjoint de la CDG ;

- HOLMARCOM, représentée par son Président directeur général ;
- le directeur du pôle risk management de la CDG ;
- le président directeur général de la CIMR ;
- le directeur du pôle finances de la CDG ;
- le directeur général délégué de HOLMARCOM.

Entre 2010 et 2015, le nombre de réunions tenues par le conseil d'administration du CIH se présente comme suit :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	4	3	6	4	3	4

CIH dispose de trois comités émanant du conseil d'administration, à savoir :

- le comité d'audit : il assure la surveillance et l'évaluation de la mise en œuvre du dispositif du contrôle interne, de la gestion des risques et de la conduite de l'activité de l'audit. Il veille également à l'intégrité de l'information financière diffusée par l'établissement en s'assurant de la pertinence et de la cohérence des normes comptables appliquées pour l'établissement des comptes individuels et consolidés. Son rôle consiste aussi en l'examen préalable des comptes avant leur présentation au conseil d'administration ;
- le comité de nominations et des rémunérations : il donne son avis sur la nomination ou la révocation des membres de l'organe de direction et propose leur rémunération ;
- Le comité stratégique : il statue sur les dossiers dépassant les pouvoirs du PDG en matière de crédit, de recouvrement, d'acquisition et de cession d'actifs. Il donne aussi un avis sur les questions relevant de la stratégie de l'entreprise et examine l'évolution de son activité.

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	5	7	5	5	5	5
Comité stratégique	12	10	13	13	10	12
Comité de nominations et de rémunérations	2	1	2	1	2	1

La gouvernance du CIH s'appuie aussi sur des politiques, des dispositifs, des codes et des chartes. Pour compléter ce cadre, CIH a créé plusieurs comités internes qui sont des instances d'échange d'informations et de prise de décision. Ils sont régis par des chartes qui en précisent les domaines de compétence, la composition et les règles de fonctionnement.

3. Relations avec l'Etat

Même si CIH est une banque publique, ni l'Etat, ni la CDG, son entreprise-mère, ne lui ont fixé de mission particulière.

Une réflexion stratégique mériterait d'être engagée sur le positionnement futur de cet établissement de crédit, et par voie de conséquence, sur son modèle d'affaires.

14. Office national des hydrocarbures et des mines

L'ONHYM est un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, créé par la loi n°33-01 du 18 décembre 2003, suite à la fusion du BRPM et de l'ONAREP.

En 2015, l'ONHYM a réalisé un chiffre d'affaires de 177 M DH et un résultat net de 89 M DH.

1. Missions et stratégie

La mission de l'ONHYM porte sur la conduite de la recherche, l'exploration et l'exploitation des gisements d'hydrocarbures ou de schistes bitumineux ainsi que des gisements miniers et de toute substance minérale, à l'exclusion des phosphates. Elle consiste aussi en l'impulsion et le soutien de toute action de nature à contribuer au développement et de l'exploitation des hydrocarbures et des substances minérales, notamment dans le cadre de partenariats.

L'Office met à la disposition de tout opérateur des bases de données fiables et accessibles sur le sol et le sous-sol marocain ainsi qu'une documentation sur les dispositifs administratif, financier et juridique. Il négocie, avec les partenaires potentiels, les termes des contrats conformément à la législation en vigueur.

L'ONHYM est placé sous la tutelle du ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement. Mais, cette tutelle s'exerce sur un secteur qui manque de visibilité sur le long terme, le code gazier n'étant pas encore adopté et certaines réglementations ne sont plus adaptées au contexte actuel.

De même, des retards sont accusés dans l'approbation, par l'autorité de tutelle, des contrats de partenariat dans le domaine d'exploration des hydrocarbures.

Les difficultés de l'ONHYM sont également accentués par la gestion de certaines filiales inscrites sur la liste des entreprises privatisables, en application de la loi n°39-89, depuis plusieurs années. Cette situation d'attentisme ne permet pas de saisir des opportunités de développement de ces entreprises.

La stratégie de l'ONHYM consiste à se repositionner en amont de la filière du secteur minier, avec la formule du partenariat comme principal levier de réalisation. En moyenne, les partenaires participent à hauteur des deux tiers des investissements contre un tiers pour l'Office.

Dans le secteur des hydrocarbures, 95% des recherches sont réalisées par les partenaires. Une réflexion devrait être menée sur l'opportunité de création d'une holding pour le portage des participations de l'Office.

Au niveau de la recherche pétrolière : le nombre de sociétés partenaires est passé de 10 sociétés en 2000 à 34 Sociétés en 2014. Les Budgets relatifs à l'exploration pétrolière ont également connu une évolution très marquée, avec un total de près de 19 MM DH entre 2000 et 2014, dont 94,5% sont supportés par les partenaires.

Au niveau de la recherche Minière : Le portefeuille de projets de recherche est composé de 43 objectifs (27 propres et 16 en partenariat). Ceux du partenariat sont répartis sur les trois axes de recherche : Métaux précieux, Métaux de base et Minéraux industriels et sont constitués par 44 conventions (16 conventions de recherche, 22 conventions de cession et 6 conventions d'amodiation).

Les investissements engagés par les partenaires dépassent largement ceux engagés par l'Office et ont tendance à augmenter avec le développement des projets. Ainsi, par rapport à l'ONHYM, les partenaires investissent deux fois plus pour un projet aux premières phases de l'exploration et 4 à 8 fois plus dans les prospectifs avancés. Pour les projets cédés et mis en exploitation, les écarts d'investissement sont très importants et dépassent un facteur de 20 pour les partenaires.

Le portefeuille de filiales et participations de l'ONHYM se présente comme suit :

Filiales et participations de l'ONHYM

- **COMABAR** : Société Marocaines des BARYTES (*Barytine et bentonite*) : 45%
- **SACEM** : Société Anonyme Chérifienne d'Etudes Minières (Manganèse) : 43%
- **CMG** : Compagnie Minière de Guemassa (*Concentré du Cu, Zn et Pb et d'oxyde du Zn*) : 23%
- **MABENSA** : Minière AFRAHA BENTONITE SA (*Bentonite*) : 20%
- **SNIM** : Société Nationale Industrielle et Minière (*Fer*)
- **SCS** : Société Chérifienne des Sels (*Sel Marin*) : 65%
- **ZMSM** : Zgounder Millenium Silver Mining (*Exploitation du gisement de Zgounder*) : 15%
- **ARMICO** : Arab Mining Company (*promotion de la coopération minière arabe*) : 1,10%
- **METRAGAZ** : entretien du tronçon marocain du Gazoduc
- **SOCOCHARBO** : Société Commerciale de Charbons et Bois (*Combustibles solides, prestations de service, Thermique*) : 99%, décision de liquidation prise en 2014

2. Gouvernance

Le conseil d'administration de l'ONHYM, en vertu de ses textes de création, comprend les membres suivants :

- le Chef du Gouvernement, président ;
- le ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement ;
- le ministre de l'Intérieur ;
- le ministre de l'économie et des finances ;
- le ministre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire national ;
- le ministre de l'équipement, des transports et de la logistique ;
- le ministre de l'emploi et des affaires sociales ;
- le ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance.

Cette composition gouvernementale du conseil d'administration ne facilite pas la tenue de ses sessions selon la périodicité requise, comme il ressort du tableau ci-dessous :

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de réunions du CA	1	1	1	1	1	2

Malgré le caractère technique de l'activité de l'ONHYM, il est noté l'absence d'administrateurs indépendants au niveau de son conseil d'administration.

Au niveau des comités spécialisés émanant du conseil d'administration, l'ONHYM ne dispose que du comité d'audit. Les nombre de réunions tenues par ce comité, de 2010 à 2014, se présente comme suit :

Comités spécialisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comité d'audit	-	-	3	2	4	3

3. Relations avec l'Etat

▪ Contrat-programme

L'ONHYM n'est pas encore lié avec l'Etat par un contrat-programme. Une réflexion devrait être menée à ce sujet.

▪ Contrôle financier

Malgré le fait que l'ONHYM soit un établissement public marchand n'émargeant pas au budget général de l'Etat et qu'il dispose des instruments de gestion nécessaires, il reste soumis au contrôle financier a priori axé sur la régularité et la conformité. Ce dispositif de contrôle freine l'agilité opérationnelle dont l'Office doit disposer, notamment au niveau des relations avec ses partenaires.

Les manifestations les plus saillantes de cette situation sont :

- le manque de flexibilité dans l'application de la réglementation des marchés publics en dépit de son inadaptation aux opérations liées à certains métiers de l'ONHYM, tels que les forages pétroliers ;
- les difficultés de traitement, par les agents de contrôle financier, de documents rédigés en Anglais sachant que l'organisme a des liens de partenariat avec des multinationales travaillant exclusivement avec cette langue.

▪ Statut du personnel

En raison de la faiblesse des recrutements durant la décennie 2000 et du niveau des salaires pratiqués par rapport à des établissements comparables, l'ONHYM souffre d'un vieillissement de ses effectifs et des difficultés pour assurer leur relève.

Réponse du Ministre de l'économie et des finances

IV. Réponse du Ministre de l'économie et des finances

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.

I. Constats et recommandations confortant 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 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.

II. Constats et recommandations 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

** 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.

** 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.

** 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.

** 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.

** 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.

Edition Cour des comptes 2016

Dépôt Légal : 2016MO2632

ISBN : 978-9954-8838-8-4

