



Projet de loi-cadre n° 50.21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics

Note de présentation du projet de loi-cadre n° 50.21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics

Les Hautes Orientations Royales prodiguées à l'occasion du Discours du Trône du 29 juillet 2020 ont mis en exergue, entre autres, la nécessité d'une réforme profonde du Secteur Public et la création d'une agence nationale chargée de la gestion stratégique des participations de l'Etat et de suivi de la performance des établissements publics. Ainsi, Sa Majesté le Roi que Dieu L'assiste a mis en relief les principaux axes de la réforme du secteur public :

«...Afin de réunir les conditions de réussite de ce plan, Nous recommandons l'adhésion efficace et responsable du gouvernement, des acteurs sociaux et des opérateurs économiques, dans un cadre contractuel constructif qui sera à la hauteur des défis du moment et des attentes des Marocains.

Par ailleurs, une réforme profonde du secteur public doit être lancée avec diligence pour corriger les dysfonctionnements structurels des établissements et des entreprises publics, garantir une complémentarité et une cohérence optimales entre leurs missions respectives et, in fine, rehausser leur efficacité économique et sociale. À cette fin, Nous appelons à la création d'une Agence Nationale dont la mission consistera à assurer la gestion stratégique des participations de l'Etat et à suivre la performance des établissements publics.

Tous les projets et toutes les initiatives que Nous engageons ont une double finalité complémentaire : la promotion du développement et l'instauration de la justice sociale et spatiale.»

Dans le sillage de ces Hautes Orientations, lors du Discours adressé au Parlement le 09 octobre 2020, à l'occasion de l'ouverture de la 1^{ère} session de la 5^{ème} année législative de la 10^{ème} législature, Sa Majesté le Roi, que Dieu L'Assiste, a appelé à une **redéfinition substantielle et équilibrée du secteur public** et à ce que l'Agence susmentionnée joue un rôle-clé dans ce domaine.

« ...À cet égard, les institutions de l'État et les entreprises publiques doivent montrer une attitude exemplaire et agir comme un levier de développement, et non comme un frein. Étant donné l'importance stratégique de ces institutions, Nous appelons à une redéfinition substantielle et équilibrée du secteur. Par ailleurs, Notre souhait est que l'Agence chargée de la supervision des participations de l'État et du suivi de leurs performances joue un rôle-clé dans ce domaine.

De fait, le succès du plan de relance économique et la mise en place d'un nouveau contrat social nécessitent une évolution réelle des mentalités et un véritable changement dans le niveau de performance des établissements publics... »

De même, l'accent a été mis lors du Conseil des Ministres, présidé par Sa Majesté le Roi le 14 octobre 2020, sur le renforcement de l'exemplarité de l'Etat et la rationalisation de sa gestion à travers le lancement d'une réforme profonde du secteur public, le traitement des dysfonctionnements structurels des établissements et entreprises publics dans le but de réaliser davantage de complémentarité et de cohérence dans leurs missions et l'amélioration de leur efficacité économique et sociale.

Ces Hautes Orientations Royales interviennent dans le prolongement de celles prodiguées par Sa Majesté le Roi lors du Conseil des Ministres du 10 octobre 2018 relatives à la restructuration de certains établissements et entreprises publics à forts enjeux socio-économiques afin de pérenniser leur modèle économique et d'asseoir les bases de leur développement futur à travers le recentrage de leurs activités sur leurs métiers de base.

Ainsi, ces Directives Royales impulsent une nouvelle dynamique de réforme à un secteur stratégique pour le pays et constituent un tournant historique pour les établissements et entreprises publics qui verront leur pilotage stratégique, leur gestion et leur gouvernance foncièrement transformés.

A cet égard, le périmètre, les objectifs fondamentaux, les principes ainsi que les aspects stratégiques de la réforme escomptée sont définis à la lumière des résultats des diagnostics et recommandations des missions de contrôle et d'audit réalisés par les instances compétentes dont :

- le rapport de la Cour des Comptes de 2016 portant sur : « le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance », ainsi que les rapports afférents à

- chaque établissement et entreprise public diligentés par la Cour des Comptes ;
- les rapports de l'Inspection Générale des Finances sur les établissements et entreprises publics ;
 - les rapports des audits externes diligentés par le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration sur la base d'un programme autorisé par le Chef de Gouvernement ;
 - les rapports annuels et les missions de vérification réalisés par les contrôleurs d'Etat et les commissaires du gouvernement établis en vertu de la loi n° 69.00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes ;
 - les travaux du Parlement en relation avec les établissements et entreprises publics.

En effet, ces travaux ont mis l'accent sur un ensemble de problématiques et de réflexions liées notamment au pilotage stratégique du secteur, à son dimensionnement, aux relations financières entre l'Etat et les établissements et entreprises publics, à leur gouvernance, aux relations de ces entités avec la tutelle technique et au rôle de l'Etat actionnaire. Des recommandations et des pistes d'amélioration ont également été avancées dans les différents rapports en vue d'une meilleure gouvernance et une plus grande efficacité du secteur des établissements et entreprises publics et une consolidation de leurs acquis et de leurs performances.

Ces constats sont corroborés par le diagnostic établi par la Commission Spéciale du Modèle de Développement qui a émis des recommandations visant à transformer le pilotage et la gouvernance des établissements et entreprises publics.

Ainsi, le projet de réforme prend en considération le rôle important que jouent les établissements et entreprises publics dans le développement économique, social et culturel de notre pays en tant que locomotive dans de nombreux secteurs stratégiques et en tant qu'acteur central dans la conduite et la mise en œuvre d'un ensemble de projets structurants tels que les autoroutes, les chemins de fer, les ports, l'énergie et les mines, l'agriculture ainsi que les programmes de désenclavement et de mise à niveau du monde rural dans les domaines de l'eau potable, de l'électricité, des routes rurales et des domaines sociaux tels que la santé et l'éducation.

L'importance du secteur public est également confirmée par le poids et l'évolution des indicateurs de ces organismes, malgré la baisse conjoncturelle enregistrée au cours de l'année 2020 liée à l'impact de la pandémie du coronavirus "Covid-19".

En effet, en termes de contribution du secteur à l'effort d'investissement du pays, les investissements des établissements et entreprises publics sont de l'ordre de 70 milliards de dirhams en 2017, 2018 et 2019, avant de reculer en 2020 à 55 milliards de dirhams suite aux répercussions de la crise sanitaire "Covid-19", représentant ainsi les deux tiers des investissements publics et un tiers de l'investissement national.

Le chiffre d'affaires du secteur a également connu une croissance régulière passant de 169 milliards de dirhams en 2010 à 253 milliards de dirhams en 2019.

Quant aux relations financières avec l'Etat, ce secteur contribue de manière significative au budget général de l'Etat, que ce soit à travers les dividendes et autres produits de monopole (14 milliards de dirhams en 2019, 10 MMDH en 2020 et 17 MMDH prévus en 2021), ainsi qu'au titre des recettes fiscales à l'instar des autres acteurs économiques.

Outre la consolidation du rôle stratégique des établissements et entreprises publics, le projet de réforme vise principalement à pallier les insuffisances et les dysfonctionnements qui entravent leur développement, parmi lesquels figurent :

- la multiplication des établissements et entreprises publics qui sont au nombre de 269 à fin mai 2021 dont 225 établissements publics et 44 sociétés anonymes à participation directe du trésor, et 492 filiales ou participations publiques indirectes ;
- la multiplication des établissements publics à caractère non marchand, avec parfois des chevauchements entre eux ou avec des structures administratives relevant des ministères de tutelle ;
- la dépendance à l'égard du Budget Général de l'Etat des établissements et entreprises publics, notamment ceux non marchands : plus de 33 milliards de dirhams de subventions débloqués en 2020 ;
- les besoins croissants exprimés par des établissements et entreprises publics commerciaux en matière d'appuis étatiques en fonds propres et/ou en garantie pour leur pérennité/développement ;

- l'absence de synergies et de tailles critiques permettant une croissance externe ainsi qu'une gouvernance à dynamiser davantage (secteurs portuaire, audiovisuel, logistique, des transports...), et ralentissement des regroupements ;
- le retard dans la mise en œuvre de opérations de liquidation de certains établissements et entreprises publics dissous (liquidation de plus de 70 entités qui traîne depuis plus d'une décennie faute de volontarisme des intervenants).

Aujourd'hui et considérant l'évolution du contexte d'intervention des établissements et entreprises publics, ces derniers, de par leur rôle dans la dynamique économique et sociale du pays, se trouvent confrontés à des enjeux notamment en termes de risques, de performance et de sauvegarde du patrimoine public. Ces fragilités ont été particulièrement exacerbées par les impacts de la pandémie de la COVID-19. En effet, cette pandémie a touché frontalement certains établissements et entreprises publics amplifiant ainsi leurs faiblesses structurelles.

L'objectif ultime de cette réforme profonde du secteur public, qui doit être menée avec diligence, est de rehausser l'efficacité économique et sociale des établissements et entreprises publics en corrigeant leurs dysfonctionnements structurels entravant leur développement et en garantissant une complémentarité et une cohérence optimales entre leurs missions respectives.

Cette réforme vise également à contribuer à l'accélération de la transformation structurelle de l'économie nationale à travers le renforcement des performances des établissements et entreprises publics, de leurs innovations et de leur compétitivité devant concourir à la réduction des coûts des facteurs de production et à l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services publics fournis.

A cet effet, et conformément à cette vision globale du secteur public tenant compte de sa forte contribution socio-économique et de son rôle en tant qu'acteur stratégique, d'une part, et visant à redresser ses dysfonctionnements structurels et ses fragilités d'autre part, la présente loi-cadre ambitionne de faire aboutir cette réforme profonde à travers la réalisation des objectifs fondamentaux suivants :

- la consolidation du rôle stratégique des établissements et entreprises publics dans la mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles de l'Etat ;

- le redimensionnement du secteur public et la rationalisation des dépenses publiques via la restructuration des établissements et entreprises publics existants et un meilleur encadrement des futures créations ;
- le renforcement de l'autonomie des établissements et entreprises publics et la responsabilisation de leurs organes d'administration et de gestion ;
- l'amélioration de la gouvernance des établissements et entreprises publics et la réorientation du contrôle financier de l'Etat vers l'évaluation des performances, la prévention des risques et la valorisation du patrimoine ;
- l'accroissement des performances des établissements et entreprises publics et le rehaussement de leur efficience économique et sociale à travers de plus grandes synergies entre eux et une cohérence optimale de leurs interventions ;
- l'évaluation périodique de la pertinence des missions et des activités dévolues aux établissements et entreprises publics.

Pour ce faire, la présente loi-cadre instaure **les principes devant guider cette réforme** ambitieuse du secteur public dont, en particulier, la continuité et l'adaptabilité du service public, la transparence et la libre concurrence, la progressivité dans la mise en œuvre des opérations de restructuration des établissements et entreprises publics, la protection des droits acquis, la corrélation entre responsabilité et reddition des comptes, l'optimisation de l'allocation des ressources publiques ainsi que l'implication des différentes parties prenantes.

Pour l'atteinte de ces objectifs, l'Etat mènera, en vertu de cette loi-cadre, des actions volontaristes en matière de restructuration, de gouvernance et de contrôle des établissements et entreprises publics. Ainsi, cette loi-cadre sera déclinée à travers des lois spécifiques permettant la mise en œuvre, sur une **période de cinq (05) années** à compter de la date de publication de la loi-cadre au bulletin officiel, des différentes opérations de restructuration prévues.

Ainsi, et pour la réalisation des objectifs énumérés ci-dessus, la loi-cadre introduit des **dispositions innovantes** dont :

- la transformation des établissements publics marchands en sociétés anonymes pour une meilleure gouvernance et un meilleur adressage du marché financier ;

- la migration, chaque fois que cela est possible et pertinent, des entreprises publiques au mode de gouvernance moniste à Conseil d'Administration présidé par un Président Directeur Général, permettant ainsi une responsabilisation mieux définie et plus claire des dirigeants des établissements et entreprises publics ;
- la mise en place d'une politique actionnariale de l'Etat et la réforme du régime des privatisations à même de donner la visibilité aux investisseurs et de renforcer l'ouverture au secteur privé ;
- l'encadrement des opérations de création des établissements et entreprises publics et des prises de participations ainsi que l'accélération des opérations de dissolution/liquidation de certains établissements et entreprises publics par la mise en place d'une instance centrale dédiée ;
- le développement de synergies entre les établissements et entreprises publics, en concertation autant que possible avec les acteurs concernés du secteur, et ce, à travers des opérations de regroupement, de fusions, de partenariats et d'alliances ;
- l'instauration de l'évaluation régulière des missions et des performances des établissements et entreprises publics pour consacrer un processus d'amélioration continue ;
- la promotion de la culture de la performance et des résultats, en clarifiant davantage le portage, par certains établissements et entreprises publics, des missions de service public et en consacrant la pratique de la contractualisation interne et avec l'Etat ;
- le renforcement des meilleures pratiques en matière de gouvernance et notamment la parité, l'introduction des administrateurs indépendants, la dynamisation des comités spécialisés et l'évaluation régulière ;
- la clarification du rôle de la tutelle de l'Etat sur les établissements et entreprises publics.

De même, la présente loi-cadre prévoit la mise en place de mesures législatives pour que la future Agence nationale chargée de la gestion stratégique des participations de l'Etat et du suivi des performances des établissements et entreprises publics joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la réforme profonde du secteur public.

Ainsi, cette Agence, à laquelle l'Etat **transférera progressivement ses participations dans les entreprises publiques**, sera créée, dans un premier temps, sous la forme d'établissement public et **transformée par**

la suite en société anonyme patrimoniale dans un horizon ne dépassant pas cinq ans. Son rôle sera clarifié à travers les dispositions suivantes de la loi-cadre :

- la mise en place d'une politique actionnariale de l'Etat clarifiant ses objectifs et attentes du portefeuille public ;
- la refonte du régime des privatisations qui permettra de moderniser et de mettre à niveau le dispositif existant à même d'optimiser les opérations de capital et de favoriser le désengagement de l'Etat des activités concurrentielles ;
- la réforme du dispositif de gouvernance et de contrôle financier des établissements et entreprises publics ;
- la mise en place des mesures législatives ou réglementaires fixant les conditions et les modalités de nomination, au sein des organes délibérants des établissements et entreprises publics, des représentants de l'Etat, autres que les autorités gouvernementales ainsi que des membres et des administrateurs indépendants ;
- l'accompagnement, par l'Agence nationale, des opérations de restructuration des établissements et entreprises publics relevant de son champ de compétence.

Sur un autre plan, ce projet de loi-cadre exclut, de son champ d'application, les établissements publics et les sociétés de développement relevant des collectivités territoriales et ce, à l'exception des dispositions relatives, notamment, à la gouvernance et au contrôle financier. Les autorités compétentes sont invitées à prendre les mesures législatives nécessaires à cet effet conformément aux objectifs fondamentaux et aux principes édictés par le présent projet de loi-cadre.

Ainsi, la réussite de cette réforme profonde, dont le déploiement aura lieu de manière progressive, nécessite la participation de l'ensemble des acteurs concernés dans le respect des principes stipulés par ce projet de loi-cadre.

Toutes les composantes du secteur public sont, en effet, appelées à contribuer à la concrétisation de cette réforme profonde en alignant les législations et réglementations y afférentes sur les objectifs fondamentaux et les principes énoncés dans la présente loi-cadre.

Enfin, ce cadre juridique novateur contribuera, à travers l'amélioration de la gouvernance, de la performance et de l'efficacité du secteur public, à la mise en œuvre de l'exemplarité l'Etat et à la concrétisation du plan de relance ambitieux lancé par **Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'Assiste** dans le Discours du Trône du 29 juillet 2020. Parallèlement, la création du Fonds Mohammed VI pour l'Investissement d'une part, et l'avènement de la future agence nationale chargée de la gestion stratégique des participations de l'Etat d'autre part, sont de nature à amplifier les effets positifs escomptés de la présente loi-cadre, dans le cadre d'une **réforme volontariste, globale et intégrée**.