

1.1.2. Répartition du portefeuille public par catégorie

❖ EEP Commerciaux

La catégorie des EEP Commerciaux englobe les entités assurant une activité marchande (M) des biens et services publics et les Institutions Financières Publiques (IFP).

A fin septembre 2020, les EEP commerciaux totalisent 71 entités (dont 28 Etablissements Publics et 43 Sociétés Anonymes à participation directe du Trésor) représentant ainsi 26,5% du portefeuille, alors qu'ils détiennent 98% des filiales et participations publiques (482).

❖ EEP Non Commerciaux

La catégorie d'EEP Non-Commerciaux regroupe les entités à caractère Non-Marchand (NM) assurant généralement un service public (éducation, santé...) ainsi que les Organismes Sociaux (OS).

A fin septembre 2020, les EEP non commerciaux représentent 73,5% du portefeuille (197 Etablissements Publics), alors qu'ils ne détiennent que 2% des filiales et participations publiques (10).

1.1.3. Répartition sectorielle et territoriale du portefeuille public

Les EEP sont présents pratiquement dans tous les secteurs économiques et sociaux, notamment l'infrastructure, l'énergie, l'agriculture, la pêche maritime, l'éducation, l'enseignement, la formation professionnelle, la santé, le tourisme, l'industrie, la logistique et les services financiers. En outre, les EEP développent de plus en plus leur présence à l'international.

Sur un autre registre, des programmes de développement sont lancés au niveau territorial grâce à l'implication d'un grand ensemble d'EEP, à hauteur de 64% du portefeuille public.

Cependant, le portefeuille public demeure marqué par une concentration au niveau de deux grandes régions (Rabat-Salé-Kénitra et de Casablanca-Settat) avec 53% du total des EEP. Toutefois, plusieurs entités dont le siège se situe dans ces mêmes régions mènent leurs activités au niveau national.

En outre, une présence grandissante s'affiche à l'international avec 86 filiales, dont un cinquième (1/5) est implanté en Afrique, eu égard aux opportunités stratégiques qu'offre le Continent.

1.2. Principaux indicateurs

Au titre de la période 2018-2023, l'évolution des principaux agrégats économique-financiers des EEP est positive. Néanmoins, pour les prévisions de clôture 2020, la tendance est moins favorable, eu égard aux effets de conjoncture dictée par la pandémie de Covid-19.

Le chiffre d'affaire (CA) des EEP a connu une hausse de 6% entre 2018 et 2019, avec une baisse prévisionnelle de 4% en 2020. Les prévisions pour la période 2021-2023 connaîtraient une progression graduelle par rapport à 2020 pour atteindre 308.640 MDH.

La valeur ajoutée (VA) a progressé en 2019 de 4% par rapport à l'exercice antérieur, alors que les probabilités de clôture de l'année 2020 seraient en baisse de 2% par rapport à l'année 2019. La période 2021-2023 connaîtrait une progression de la VA du secteur des EEP.

Pour l'exercice 2020, les prévisions actualisées des EEP au titre de l'investissement sont de 70.172 MDH en recul de 31% par rapport aux prévisions initiales de 101.195 MDH. Ce réajustement s'explique en partie, comme à l'accoutumée, par l'impact des décisions issues des discussions budgétaires des travaux des organes délibérants des EEP. En outre, la baisse reflète l'impact de la pandémie Covid-19 sur l'activité de certains EEP ainsi que sur le planning d'exécution de certains projets qui ont été reportés.

Concernant l'exercice 2021, les investissements du secteur des EEP connaîtraient une hausse de 17%, pour atteindre 81.884 MDH, et ce, dans un contexte marqué par les incertitudes dictées par la pandémie de Covid-19.

Sur un autre plan, les **produits versés par les EEP**, en 2019, au Budget Général de l'Etat ont atteint, 13.794 MDH, soit une forte progression de 48% par rapport aux réalisations de 2018 en raison, essentiellement, des 900 MDH au titre de la cession d'actifs entre EEP et de 2.400 MDH au titre du nouveau mécanisme retenu pour le financement du Nouveau Port de Safi. Le taux de réalisation est de 120% contre 95% à fin décembre 2018.

Les prévisions des produits provenant des EEP inscrits à la Loi de Finances Rectificative 2020, sont de 14.697 MDH, soit une recette supplémentaire de 2.488 MDH par rapport aux prévisions initiales (12.209 MDH).

Au titre de 2021, les estimations, y compris les cessions d'actifs et hors recettes de la privatisation estimées quant à elles à 4.000 MDH, **s'élèvent à 17.118 MDH et marquent une hausse de 16%** par rapport aux prévisions de la Loi de Finances Rectificative de l'année 2020.

II. LES EEP, ACTEURS MAJEURS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET SOCIALE

Les années 2019 et 2020 ont été marquées par la poursuite des dialogues avec certains EEP à forts enjeux socio-économiques, notamment l'ONCF, l'ONEE, Barid Al Maghrib, la RAM, ADM, HAO et l'ONDA. L'objectif principal de ces dialogues consiste en l'identification d'actions structurantes à mettre en œuvre pour l'amélioration de leur gouvernance et leurs performances et l'identification des actions à même de consolider le rôle de l'Etat Actionnaire.

Dans ce cadre et en vue de lancer les bases d'un nouveau modèle à même d'assurer l'accompagnement du développement et de la croissance du secteur ferroviaire, le protocole d'accord État-**ONCF** signé en juillet 2019, définit le plan de restructuration de ce secteur à travers une :

- 1^{ère} phase dédiée au reprofilage de la dette de l'Office, à la cession des actifs non stratégiques, à la valorisation du patrimoine autour des gares
- 2^{ème} phase de transformation institutionnelle à amorcer en 2022 et devant mener à la séparation entre l'exploitation commerciale et la gestion du développement de l'infrastructure ferroviaire.

Pour le secteur aéroportuaire, les concertations se poursuivent pour la mise en œuvre des recommandations de l'étude relative au nouveau modèle économique de l'**ONDA** visant la séparation entre la mission régalienne portant sur l'aviation civile et l'exploitation commerciale des grands aéroports devant être portée par des entités dédiées pour en assurer le développement et la professionnalisation de la gestion, tout en promouvant davantage le partenariat avec les opérateurs privés.

Concernant la **RAM** et eu égard à l'impact sévère de la crise de la Covid-19 sur le secteur du transport aérien au Maroc et à travers le monde, les parties prenantes poursuivent avec diligence les concertations en vue de la revue en profondeur du modèle de cette compagnie pour assurer un positionnement optimal sur le marché à travers notamment un plan de restructuration portant sur le redimensionnement de la flotte, l'optimisation des charges et le reprofilage de ses effectifs.

S'agissant du **secteur de l'énergie électrique et de l'eau potable**, le comité de pilotage de l'étude de mise en place de sociétés régionales multiservices de distribution intégrant les 3 métiers (électricité, eau potable et assainissement liquide) poursuit ses travaux. Ce projet de structuration s'inscrit dans le cadre de la vision stratégique ayant pour finalité d'aboutir à la séparation entre les activités de Production, de Transport et de Distribution.

Dans le même sens, et conformément à la réforme du cadre institutionnel du **secteur des Energies Renouvelables (EnR)** introduite en 2016, il a été procédé en mars 2020 à la conclusion de la convention de transfert des projets des EnR de l'ONEE à MASEN dans l'attente de boucler cette opération avant septembre 2021 par le dénouement de toutes les contraintes à surmonter en vue de formaliser le portage effectif des EnR par MASEN.

Pour sa part, l'**ONMT** a mis en place un plan d'action en se fixant comme objectif de transformer la crise liée à pandémie Covid-19 en opportunité et de reprendre rapidement des parts de marchés auprès des pays émetteurs tout en préservant la compétitivité de la destination Maroc dans un contexte de reconquête des marchés et de concurrence accrue post-crise.

III. DYSFONCTIONNEMENTS ET FRAGILITES ENTRAVANT LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC

Les résultats des diagnostics réalisés par les différentes instances de contrôle (Parlement, Cour des Comptes, Audits Externes réalisés pour le compte du Chef de Gouvernement, Inspection Générale des Finances, agents de contrôle du Ministère chargé des Finances..) font ressortir que, malgré les différents apports des EEP au développement socio-économique (infrastructures, services publics, présence à l'international..), leur développement demeure entravé par un certain nombre de dysfonctionnements et de fragilités dont :

- la multiplication des EEP notamment ceux à caractère non marchand avec parfois des chevauchements entre EEP ou avec des structures administratives relevant des ministères ;
- la dépendance des EEP notamment ceux non marchands du Budget Général de l'Etat ;
- la concentration et la faiblesse des transferts vers l'état ;
- les besoins croissants exprimés par des EEP marchands 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 ;
- l'essoufflement des modèles économiques de certains EEP et une gouvernance nécessitant d'être dynamisée davantage.
- des Liquidations (plus de 70 entités) qui traînent depuis plus d'une décennie faute de volontarisme notamment des tutelles techniques

Ces fragilités ont été exacerbées par le contexte né de la **pandémie de la Covid-19** qui a touché frontalement certains EEP mettant à nu leurs faiblesses structurelles. En même temps, la crise crée de nouvelles opportunités pour des réformes de fond et accélérées.

IV. VOIES POUR LA REFORME PROFONDE DU SECTEUR PUBLIC

PHASE I (Octobre 2018 – juin 2020) : PLAN D'ACTION POUR LA RESTRUCTURATION DES EEP

Au cours de l'année 2019 et jusqu'au 29 juillet 2020, date du **Discours du Trône**, la mise en œuvre du plan d'action mis en place en application des **Orientations Royales prodiguées lors du Conseil des Ministres du 10 octobre 2018** visant la restructuration de certains EEP a été poursuivie.

Ainsi, les années 2019 et 2020 ont été marquées, notamment, par la poursuite des **dialogues stratégiques** avec certains EEP à forts enjeux socio-économiques susvisés, notamment l'ONCF, l'ONEE, Barid Al Maghrib, la RAM, l'ONDA, HAO et ADM.

En outre, le renforcement de la gouvernance des EEP est recherché à travers les projets de **réforme du dispositif de gouvernance et de contrôle financier** de l'Etat sur les EEP et d'**actualisation du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP**.

Par ailleurs, et suite aux Orientations Royales contenues dans le Discours Royal du 20 août 2018 et le Conseil des Ministres du 10 octobre 2018, le MEFRA continue à entreprendre des actions dans l'objectif de mettre en place des solutions concrètes à la problématique des **délais de paiement** dont ceux des EEP. Ainsi, il est procédé régulièrement, depuis octobre 2019, à la publication mensuelle des délais de paiement déclarés par les EEP. Ces derniers ont été également incités, au même titre que les autres opérateurs publics, à accélérer le paiement des sommes dues aux entreprises, notamment les PME et TPE suite à la diffusion de la circulaire du MEFRA du 26 mars 2020 à ce sujet. De même, l'année 2020 a été marquée par la tenue de la 3^{ème} réunion de l'Observatoire des Délais de Paiement en date du 7 février 2020, à l'issue de laquelle il a été convenu de mettre en place un dispositif de sanctions pécuniaires à l'encontre des entreprises présentant des délais au-delà des limites réglementaires dont le produit sera affecté à l'appui au financement de l'entrepreneuriat. Parallèlement, la mise en place progressive du dépôt électronique des factures au niveau des EEP a été entamée suite à la circulaire du MEFRA du 1^{er} juin 2020. La conjonction de ces actions conduit à une baisse substantielle des délais de paiement des EEP.

En matière de **commande publique**, l'année 2020 a été marquée par l'accélération de la mise en œuvre de la préférence nationale à travers la publication de deux circulaires dont celle du Chef du Gouvernement, du 25 novembre 2020 Circulaire n° 15-20-cab du 21 moharrem 1442 (10 septembre 2020), relative à l'application de la préférence nationale et l'encouragement du recours aux produits nationaux. La deuxième circulaire du MEFRA

invite en date du 28 juillet 2020, les EEP disposant de règlements propres de passation des marchés à amender lesdits règlements afin de s'aligner sur les nouvelles dispositions apportées par la réglementation régissant les marchés publics telle que complétée en 2019 et ce, en matière d'obligation de recourir à la préférence nationale et d'accès des coopératives, des unions de coopératives et des auto-entrepreneurs aux marchés des EEP.

Sur un autre plan et dans l'objectif de développer davantage les **Partenariats Public-Privé (PPP)**, l'année 2020 a connu l'adoption de la loi n° 46-18 modifiant et complétant la loi n° 86-12 relative aux contrats de PPP. Les textes d'application de cette loi, introduits dans le circuit d'approbation en septembre 2020, adressent un certain nombre de thématiques relatives au cadre institutionnel et au mode opératoire notamment en termes de gouvernance et de spécificité des collectivités territoriales.

S'agissant des **privatisations**, le programme couvrant la période 2020-2023 concerne des entités inscrites sur la liste des privatisables, en l'occurrence Maroc Telecom, Marsa Maroc, BIOPHARMA, SONACOS, La Mamounia et Energie Electrique de Tahaddart.

Dans le cadre de la Loi de Finances Rectificative pour l'année 2020, aucune recette n'a été prévue au titre des cessions de participations de l'État. La réalisation desdites cessions a été reprogrammée pour les années 2021 et 2022, en raison du contexte marqué par la pandémie de la Covid-19, des conditions de marché, ainsi que des délais légaux et réglementaires et des procédures nécessaires à la réalisation des opérations de privatisation.

PHASE II (A PARTIR DU 29 Juillet 2020) : LANCEMENT DE LA REFORME PROFONDE DU SECTEUR PUBLIC

Lors du **Conseil des Ministres du 14 octobre 2020**, l'accent a été mis sur le renforcement de l'exemplarité de l'État et la rationalisation de sa gestion et ce, 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.

A cet effet, les principales actions prises ou en préparation pour le déploiement de la réforme profonde du secteur public en application des Hautes Orientations Royales contenues dans le Discours Royal du 29 juillet 2020 et dans le Discours Royal au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la 1^{ère} session de la 5^{ème} année législative de la 10^{ème} législature, portent principalement sur :

- la réforme des EEP à travers la redéfinition substantielle et équilibrée du secteur public et la conduite d'opérations volontaristes de restructuration et de redimensionnement du secteur des EEP ;
- la création de l'Agence Nationale chargée d'assurer la gestion stratégique des participations de l'État et du suivi de la performance des EEP.

1. Des textes fondateurs de la réforme du secteur public

Dans la perspective de l'opérationnalisation rapide des Orientations Royales susvisées, deux textes fondateurs sont proposés pour adoption avant la fin de l'année 2020 et portent sur :

- la réforme des EEP ;
- la création de l'Agence Nationale chargée de la gestion stratégique des participations de l'État et du suivi de la performance des EEP.

Ces projets permettront d'encadrer et de planifier les opérations de redimensionnement et de restructuration du secteur des EEP et de faire émerger le rôle de l'État Actionnaire qui sera porté par la future Agence.

Par ailleurs, les travaux sont en cours pour mettre en œuvre rapidement tous les mécanismes susceptibles de garantir l'efficacité nécessaire aux interventions du **Fonds Mohammed VI pour l'Investissement**. Ledit Fonds, créé initialement sous forme de C.A.S, sera doté de la personnalité morale et des structures managériales adéquates à même de garantir sa contribution à la réussite de la relance de l'économie marocaine dans un contexte marqué par les impacts négatifs de la Covid-19.

2. Axes de la réforme

2.1. Pour une réforme globale des EEP

Pour la conduite de la réforme, une **approche différenciée du portefeuille est appréhendée distinguant deux catégories** pour lesquelles les actions proposées seront adoptées :

- Pour les **EEP commerciaux (Marchands et Financiers)** :
 - renforcement de la pérennité du modèle : réduction de la dépendance envers le BGE, meilleure contribution au BGE, valorisation du patrimoine, PPP... ;
 - transformation généralisée desdits Etablissements Publics en SA ;
 - création de nouveaux groupes/holdings sectoriels homogènes ;
 - liquidation/dissolution des EEP dont la mission n'est plus avérée.
- Pour les **EEP non commerciaux (Non marchands et sociaux)** :
 - liquidation/dissolution des EEP dont la mission n'est plus opportune avec réintégration de certaines missions aux ministères concernés ;
 - regroupement de certains EEP dont la mission serait justifiée mais nécessitant des synergies ;
 - revue des modèles et des missions pour réduire la dépendance envers le BGE.

Dans ce cadre, la réforme portera, selon une **approche ciblée et volontariste**, sur les principaux volets suivants couverts par les dispositions du projet de loi : transformation des établissements publics (EP) à caractère commercial en société anonyme (**A**), dissolution/liquidation des EEP (**B**), évaluation des missions des EEP (**C**) et création des EEP (**D**).

A. Transformation des établissements publics (EP) à caractère commercial en sociétés anonymes.

Ce volet comprendra des dispositions générales applicables aux EP concernés par cette transformation ainsi que des dispositions spécifiques à certains EP pour traiter les aspects relatifs au portage des missions régaliennes (régulation, service public, puissance publique...).

B. Dissolution/Liquidation des EEP

La dissolution/liquidation de certains EEP est motivée par le fait que leurs missions ne sont plus opportunes et/ou dépassées et leurs apports en termes de développement socio-économique quasi-nuls.

De prime abord, il est à rappeler que 74 opérations de liquidation d'EEP sont en cours et perdurent depuis plus d'une décennie faute de volontarisme des parties prenantes. A cet égard, une étude portant sur la réforme du dispositif de liquidation a été lancée par le MEFRA en 2020.

S'agissant du projet de loi, il arrêtera la liste des EEP et des filiales et sociétés dont les champs d'action ne concordent plus avec les missions des établissements et sociétés mères et devant faire l'objet de dissolution/liquidation. Il sera l'occasion d'introduire certaines règles et délais à même d'éviter de reproduire les difficultés et lenteurs ayant marqué les opérations précédentes dont notamment, la mise en place d'une Instance Centrale chargée des liquidations.

C. Evaluation des missions des EEP

L'absence de dispositif obligatoire pour l'évaluation des missions des EEP de manière régulière a abouti au maintien de certains EEP dont l'existence n'est plus justifiée.

Ainsi, le projet de réforme instaurera l'obligation d'évaluer, sur une période décennale au moins, la pertinence du maintien des EEP existants à travers l'appréciation approfondie de leurs missions. Ces évaluations devront porter également sur les filiales.

D. Création des établissements et entreprises publics

La création de nouveaux EEP ainsi que de leurs filiales devra obéir à des règles précises et avoir comme effet immédiat la suppression de la structure administrative ou ministérielle ou toute autre organisation chargée antérieurement des mêmes missions dévolues à l'établissement public ou l'entreprise publique concernée, et le transfert, le cas échéant, des ressources dont elle dispose à l'entité nouvellement créée.

En ce qui concerne la création de nouvelles filiales, elle devra être limitée aux cas dûment justifiés comme le portage d'alliances stratégiques ou l'adossement à des partenaires privés ou publics selon un business-model viable.

La maîtrise de la taille du portefeuille public est recherchée également à travers les opérations de regroupement/fusion/rattachement/rapprochement.

Enfin, cette maîtrise du portefeuille sera opérée également à travers le transfert de certaines entités au secteur privé totalement ou partiellement selon la nouvelle vision de la stratégie actionnariale de l'Etat qui sera portée par la nouvelle Agence à créer.

2.2. Projet de création de l'Agence Nationale pour la gestion stratégique des participations de l'Etat et le suivi de la performance des EEP

Un des leviers de la réforme consiste en 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 EEP.

Cette Agence aura pour principales missions, dans le cadre d'un périmètre d'EEP prédéterminé, de :

- veiller aux intérêts patrimoniaux de l'Etat ;
- incarner et exercer la fonction de l'Etat Actionnaire, en assurant une gestion stratégique des participations de l'Etat ;
- assurer le suivi des performances établissements et entreprises publics ;
- représenter de manière professionnelle l'Etat dans les organes délibérants des établissements et entreprises publics du périmètre d'action de l'Agence ;
- mettre en œuvre le programme de privatisation et les autres opérations de capital.

Les principaux objectifs de l'Agence s'articulent autour de :

- la modernisation et l'amélioration de la gouvernance, la transparence et la responsabilisation des établissements et EEP relevant de son périmètre ainsi que le développement de la RSE ;
- la recherche de synergies et d'économies d'échelles au niveau de certains groupes d'EEP ;
- le suivi des performances des EEP en veillant à assurer la soutenabilité de leur modèle et leur rentabilité financière ;
- le contrôle de gestion des EEP relevant de son périmètre, via un système de diffusion et de remontée de l'information permettant de suivre et d'évaluer régulièrement leurs performances.

Le périmètre de l'Agence, à mettre régulièrement à jour, comprendra l'ensemble des EEP ayant une vocation commerciale.

Sur un autre plan, l'amendement des dispositions relatives à la privatisation est nécessaire pour que l'Agence à créer puisse porter les prérogatives du Ministre chargé de la privatisation définie par la loi n° 39-89. Cet amendement permettra d'adapter les processus relatifs aux opérations de capital (dont privatisations, cessions d'actifs, prises de participations...) aux objectifs de responsabilisation des organes de gouvernance et des dirigeants des EEP.

2.3. Création du Fonds Mohammed VI pour l'Investissement

Dans le cadre du plan de relance économique visant à atténuer les impacts négatifs que le Maroc subit, à l'instar du reste des pays du Monde, en relation avec la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de la Covid-19 et conformément aux Hautes Orientations Royales, un Fonds d'Investissement Stratégique a été créé sous la forme d'un Compte d'Affectation Spéciale, d'une taille cible de 45 MMDH, et ce, en vertu des dispositions du décret n° 2-20-528 du 12 août 2020.

Ce Fonds, déjà doté de 15 MMDH, a pour mission l'appui aux activités de production, l'accompagnement ainsi que le financement des grands projets d'investissement public-privé, dans divers domaines d'activité.

Pour opérationnaliser ce dispositif, le «Fonds Mohammed VI pour l'Investissement» sera doté de la personnalité morale sous la forme de société anonyme à conseil d'administration. Cette société aura pour mission l'appui de l'activité des opérateurs économiques y compris les entreprises du secteur privé et les EEP, l'accompagnement et le financement des grands projets d'investissement publics et/ou privés dans divers domaines.

La création du Fonds Mohammed VI pour l'Investissement, sous forme de société anonyme présente des avantages liés notamment au mode de gouvernance, à l'efficacité de la gestion et à la transparence.

Ce cadre institutionnel permettra également au Fonds de se doter d'une stratégie de placement donnant plus de visibilité sur les priorités et les choix de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique.