

CONTRACTUALISATION

DES RELATIONS ENTRE L'ETAT
ET LES ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS

GUIDE METHODOLOGIQUE

« Dans le cadre de l'affermissement de la gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) et du renforcement de l'efficacité du contrôle de l'Etat sur ces entités d'une part, et en réponse aux exigences de corrélation entre responsabilité et reddition des comptes, de transparence et d'efficience, d'autre part, le Gouvernement œuvrera à la réforme de la loi relative au contrôle financier de l'Etat sur ces entités afin d'améliorer les mécanismes d'évaluation de leurs performances et de moduler le contrôle selon les enjeux stratégiques de ces EEP et de leurs rôles socio-économiques.

Corrélativement, il sera procédé à la généralisation progressive de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP pour consacrer leur rôle en tant qu'acteurs incontournables dans la mise en œuvre des politiques sectorielles et dans la réalisation des projets structurants.

Ces mesures permettront d'améliorer la qualité des prestations des EEP, de pérenniser leurs situations financières et de renforcer leurs capacités d'investissement avec le recours, si opportuni, aux partenariats public-privé afin de développer le service public et de consolider les infrastructures du pays. »

*Extrait du programme gouvernemental présenté au Parlement
19 janvier 2012*

SOMMAIRE

Avant-propos	6
Introduction	8
Chapitre 1 : Enjeux de la Contractualisation	11
1. La contractualisation : levier de renforcement de la bonne gouvernance.....	11
2. Objectifs opérationnels de la contractualisation	13
3. Typologie des Contrats	15
3.1. Le Contrat de Programme.....	15
3.2. Les Contrats de Développement.....	16
Chapitre 2 : Processus de Contractualisation	17
1. Rôles et responsabilités des parties prenantes	18
2. Première phase : préparation du contrat	19
2.1. Le dialogue stratégique pour initier la démarche	19
2.2. La formalisation du Contrat.....	22
3. Deuxième phase : exécution du Contrat	25
4. Troisième phase : suivi et évaluation de l'exécution du contrat	25
5. Amendement du contrat.....	27
6. Stratégie de Communication autour du Contrat.....	28
Chapitre 3 : Modèle de Contrat	29
1. Préambule	29
2. Dispositions Générales.....	30
3. Engagements de l'EEP.....	30
4. Engagements de l'Etat.....	32
5. Suivi et évaluation du Contrat.....	33
6. Conditions d'amendement du Contrat.....	34
7. Annexes du Contrat.....	35
Sommaire indicatif d'un Contrat	36
Conclusion	37
Annexe	38
Glossaire.....	39

AVANT-PROPOS

Longue d'une trentaine d'années, l'expérience marocaine accumulée en matière de contractualisation entre l'Etat et les Etablissements et Entreprises Publics (EEP) a eu des apports incontestables, notamment en apportant une rationalisation optimale de la gestion des EEP concernés et une amélioration de leurs performances techniques et financières.

De surcroît, depuis le 18 décembre 2003, date de son entrée en vigueur, la loi n° 69-00, relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, a renforcé l'ancrage de cette pratique dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales sectorielles en permettant une meilleure lisibilité des objectifs stratégiques assignés aux EEP, une amélioration du mode de leur gouvernance et un accroissement de leurs performances.

Ainsi, la contractualisation a connu une dynamique nouvelle qui a permis l'amélioration de l'architecture globale des Contrats par une meilleure délimitation des engagements mutuels, qui sont devenus de plus en plus précis avec des objectifs quantifiés et évaluables, et le renforcement des mécanismes de suivi qui se sont renforcés par une évaluation régulière de l'exécution des termes contractuels et de leurs impacts sur la situation globale des entités concernées.

Ce guide a été élaboré dans le dessein de mettre à la disposition des acteurs publics un outil pratique pour la réussite du processus d'élaboration de Contrats entre l'Etat et les EEP.

Le présent « Guide méthodologique de la Contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP », élaboré à partir des enseignements tirés de l'expérience marocaine et de benchmarkings avec les meilleures pratiques internationales, présente les composantes clés de la démarche contractuelle en vue de sa généralisation progressive à l'ensemble du portefeuille public.

Après un rappel des enjeux stratégiques de la contractualisation, ce guide fixe les dispositions devant être traitées dans les Contrats à conclure, définit les différentes phases de la démarche de contractualisation et fixe les modalités de suivi et d'évaluation desdits Contrats.

Ce guide, qui est d'abord un mémento pratique, a été construit autour des axes suivants :

- 1- Une introduction qui rappelle les enjeux de la bonne gouvernance des EEP, porteurs de projets d'envergure et bras armé de l'Etat pour la mise en œuvre des stratégies sectorielles ;
- 2- Un premier chapitre détaille les enjeux de la contractualisation, notamment en matière de renforcement de la transparence des EEP vis-à-vis de leurs partenaires et d'affermissement de la culture de reddition des comptes ;
- 3- Le second chapitre présente le processus de contractualisation de la formalisation de la vision stratégique de l'EEP à la clôture de la démarche. Un soin particulier a été apporté aux phases préparatoires à l'élaboration du projet de Contrat, de suivi et d'évaluation de l'exécution des termes contractuels. De même, l'accent a été mis sur la délimitation du rôle de chacune des parties prenantes et des responsabilités qui leur incombent.

Dans ce cadre, des logigrammes simplifiés ont été joints à ce chapitre pour faciliter l'assimilation des différentes étapes de la démarche contractuelle.

- 4- Le troisième chapitre présente un canevas-type de Contrat en précisant les détails nécessaires à une construction optimale du Contrat.

Par ailleurs, les définitions des principales notions abordées sont annexées au présent guide dans un glossaire.

De même, un recueil de références bibliographiques est joint en annexe.

INTRODUCTION

Les Etablissements et Entreprises Publics (EEP) jouent un rôle important dans la dynamique économique et sociale du pays, à travers, en particulier, la mise en œuvre des politiques publiques, la fourniture des services de base, la réalisation d'infrastructures et l'aménagement du territoire.

Dans ce cadre, les EEP contribuent aux efforts consentis par le Gouvernement pour renforcer l'investissement public à l'effet de maintenir le taux de croissance économique à un niveau élevé, de renforcer les infrastructures et les équipements du pays et d'améliorer les conditions nécessaires au développement humain, au renforcement de la compétitivité de l'économie nationale et à l'attrait des investisseurs ainsi qu'à la promotion des échanges extérieurs du pays.

Ainsi, le volume d'investissement des EEP a connu au cours des dernières années un accroissement favorable atteignant, en termes de réalisation, près de 70 MMDH par an.

A ce titre et en application du principe de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes institué par la nouvelle Constitution et conformément aux orientations du Gouvernement, les interventions des EEP doivent faire l'objet d'une contractualisation pluriannuelle avec l'Etat à l'effet, notamment, de les inscrire dans le cadre des priorités gouvernementales et de définir les objectifs qui leurs sont assignés et les performances attendues de leurs actions.

Cette relation contractuelle contribuera également à renforcer le cadre de gouvernance et d'évaluation des réalisations des EEP au regard des objectifs de développement économique et social, d'amélioration de la qualité des services rendus et de rationalisation des dépenses.

En effet, la contractualisation avec les EEP permet de fixer leurs objectifs stratégiques et opérationnels en cohérence avec les orientations gouvernementales, d'établir les programmes d'action qui en découlent, de s'assurer de la viabilité économique et financière de l'établissement en question en tenant compte de son environnement et de ses perspectives de développement et de renforcer les efforts de maîtrise des charges et de valorisation du patrimoine à même d'améliorer la qualité des services rendus.

De même et eu égard à l'intervention de certains EEP à l'échelle régionale, la contractualisation offre le cadre propice pour renforcer leur contribution à davantage de proximité pour un développement local durable et harmonieux.

En outre, le cadre contractuel met en avant les actions susceptibles de rationaliser la gestion des EEP, de maîtriser leurs dépenses d'exploitation et de renforcer les mesures de mutualisation des actions entre eux pour plus de synergie, d'optimisation et de coordination des réalisations.

L'élaboration des contrats pluriannuels doit être également l'occasion d'analyser les projets d'investissement des EEP pour s'assurer, en particulier, de leur compatibilité avec les objectifs tracés pour l'établissement, de leur ancrage dans les politiques publiques, de la mise en œuvre des priorités gouvernementales, de leur rentabilité et de leur impact sur l'amélioration de la qualité de services et ce, au regard des impératifs de développement économique et social et de leur adéquation avec les capacités de financement de l'établissement et de ses objectifs de maîtrise des ratios d'endettement.

Dans ce cadre, le recours aux partenariats public-privé pour le financement, la réalisation et l'exploitation de certains projets d'investissement doit être examiné pour profiter des capacités d'innovation et du financement du secteur privé.

La contractualisation favorise également l'optimisation des transferts financiers réciproques entre l'Etat et les EEP. Ainsi et à l'effet d'alléger le concours du Budget Général de l'Etat par la maîtrise des subventions accordées aux EEP, les Contrats pluriannuels devront prévoir des engagements de réduction des charges et d'amélioration des ressources propres de ces organismes.

En parallèle, les Contrats doivent prévoir le cas échéant le cadre pluriannuel des contributions des EEP au Budget de l'Etat au titre de rémunération des participations financières de l'Etat en tant qu'actionnaire et ce, tout en tenant compte des besoins de financement de l'établissement concerné et de ses résultats et de la nécessité de contribution à l'effort de financement des dépenses publiques.

Le développement de la relation contractuelle entre l'Etat et les EEP, couplé à l'amélioration de leur mode de gouvernance, permet par ailleurs l'ancrage de la culture de responsabilité, de reddition des comptes et de transparence ainsi que le renforcement de leur viabilité, le développement des services de qualité et l'affermissement d'un tissu économique compétitif.

En effet, une gouvernance renouvelée, basée sur l'efficacité, la transparence, l'exemplarité et l'éthique, est de nature à accroître l'implication des EEP dans la mise en œuvre des différentes visions stratégiques et réformes structurelles ainsi que dans la conduite des grands projets structurants du Royaume, créant ainsi les conditions propices à l'accélération du progrès économique et social du pays.

A ce titre et considérant les avancées qui ont été enregistrées par les EEP au cours des années précédentes en matière de gouvernance et de transparence, ces derniers sont appelés à poursuivre et à consolider leurs efforts pour concilier entre les impératifs de performance, de viabilité et de rendement avec ceux de transparence, de rationalisation et de moralisation.

CHAPITRE 1 : ENJEUX DE LA CONTRACTUALISATION

La modernisation du cadre institutionnel et organisationnel des EEP, la consolidation de leur viabilité et de leur performance et l'amélioration de leur gouvernance constituent des priorités eu égard aux missions qu'ils réalisent et leur rôle dans la dynamique économique et dans la réalisation des orientations gouvernementales.

A cet égard, la contractualisation pluriannuelle des relations Etat-EEP, offre un cadre privilégié, participatif et consensuel pour l'implication de tous les acteurs dans la fixation d'objectifs, le suivi dynamique des réalisations et la reddition des comptes dans la mesure où elle permet à la fois d'arrêter les conditions d'implémentation, par les EEP concernés, des orientations et choix stratégiques de l'Etat et de les décliner en objectifs stratégiques par les EEP concernés, susceptibles de viabiliser son modèle économique, en plans d'action.

A ce titre, la contractualisation constitue un levier de modernisation de la gestion des EEP et un instrument fiable d'évaluation de leurs performances.

Par ailleurs, en rendant formels les résultats attendus, sur une durée pluriannuelle, la contractualisation renforcera la responsabilité des managers des EEP. De même et par l'instauration des mécanismes de suivi et d'évaluation prévus dans chaque Contrat, la contractualisation contribue à l'amélioration de la transparence des EEP contractants et au renforcement du rôle de leurs organes délibérants.

Ainsi, les Contrats définissent, pour une période pluriannuelle, les engagements réciproques de l'Etat et de l'organisme contractant, les objectifs techniques, économiques et financiers assignés à l'organisme et les moyens pour les atteindre ainsi que les modalités de suivi de leur exécution.

Les Contrats permettent ainsi d'arrêter, d'un commun accord entre les parties prenantes, l'ensemble des mesures à mettre en œuvre relatives aussi bien à la gouvernance des EEP concernés qu'à leurs programmes d'investissement et au renforcement de leur viabilité et de leur pérennité économique et financière.

1. La contractualisation : levier de renforcement de la bonne gouvernance

Le Maroc s'est inscrit, au cours de la dernière décennie, dans un processus de modernisation des cadres juridique et institutionnel dans le dessein d'affermir la bonne gouvernance dans la gestion de la chose publique. Cet élan réformateur

s'est notamment traduit par la consécration constitutionnelle des principes fondateurs de bonne gouvernance et de corrélation entre responsabilité et reddition des comptes.

Il est communément admis dans la littérature dédiée que la bonne gouvernance est basée sur quatre piliers :

- **L'intégrité** en tant que système de valeurs encadrant la responsabilité de sauvegarde des biens publics et garantes de leur utilisation efficiente ;
- **La transparence** pour garantir, aux différents intervenants, les meilleures conditions de réussite des actions et des mesures identifiées et partant atteindre les objectifs escomptés ;
- **L'intégrabilité** pour assurer une large participation dans la préparation et la mise en oeuvre des politiques publiques ;
- **La responsabilisation et la reddition des comptes** afin de garantir une gestion optimale et de lier les réalisations aux objectifs fixés.

Ainsi et à bien des égards, la démarche contractuelle renvoie aux fondements de la bonne gouvernance. En effet, les valeurs véhiculées par le processus contractuel (participation, accord des volontés, recherche du consensus, transparence, suivi et évaluation) puisent largement leur essence dans les principes de la bonne gouvernance.

En outre, la contractualisation contribue pleinement au renforcement du contrôle de l'Etat par l'évaluation de l'atteinte de résultats et d'objectifs assignés. De ce fait, la contractualisation est le cadre idoine de la responsabilisation des managers (autonomie de gestion) et de la reddition des comptes (obligation de résultats) caractéristiques de la bonne gouvernance.

Le processus contractuel est, par ailleurs, une démarche favorisant l'instauration d'un climat de confiance, d'ouverture et de dialogue propice à l'enracinement durable de la bonne gouvernance.

2. Objectifs opérationnels de la contractualisation

D'une manière générale, les objectifs opérationnels poursuivis par les Contrats sont :

- Le développement d'une planification stratégique pluriannuelle permettant d'arrêter la vision et les objectifs à terme conformément aux orientations gouvernementales ;
- la définition claire et évaluable des objectifs à atteindre et des niveaux de performance à réaliser de telle sorte à asseoir une nouvelle approche de la gouvernance publique basée sur les résultats et la reddition des comptes.

Ainsi, les Contrats liant l'Etat aux EEP visent l'accompagnement des EEP dans leur processus de développement par la fixation des engagements réciproques et des mesures devant porter notamment sur :

- **La réalisation d'objectifs stratégiques** : le Contrat doit être basé sur une vision stratégique portée par l'EEP et sur l'analyse de son environnement ainsi que sur la conception de chantiers stratégiques prioritaires à mettre en place pour atteindre le positionnement escompté. Sont également présentés à ce niveau, le modèle de développement de l'entreprise ainsi que les impacts escomptés en termes de qualité de service et de niveau de performance. L'ensemble de ces objectifs stratégiques devrait être supporté par un certain nombre de projets bien définis assortis de fiches détaillées (responsable, actions, planning de réalisation...) comme précisé ci-dessous.
- **la réalisation d'un ensemble de projets intégrés dans le cadre d'un programme d'envergure adossé à des indicateurs de performance** : le Contrat doit contenir les détails inhérents aux projets à réaliser et aux modes de financement, dont notamment l'apport de l'EEP, la contribution de l'Etat, le recours à l'emprunt ou à d'autres modes de financement. Y sont également décrites les principales phases des projets projetés avec leur échéancier de réalisation.

De même, le Contrat reprend généralement les hypothèses ayant servi à l'élaboration des projets et les projections financières du Plan d'affaires (Business Plan).

En outre, une liste circonscrite d'indicateurs de suivi, selon une périodicité déterminée annuellement, semestriellement ou trimestriellement en fonction des enjeux, est arrêtée et intégrée au Contrat.

- **la réalisation par l’EEP des objectifs opérationnels arrêtés dans le cadre d’une stratégie gouvernementale sectorielle où l’EEP est appelé à jouer un rôle important** : le Contrat doit définir les engagements de l’EEP, les modalités de leur mise en œuvre et les moyens mis à la disposition de l’EEP pour les honorer.
En vue d’en faciliter le suivi et l’évaluation, le Contrat contient généralement une liste d’indicateurs de performance (d’activités ou d’impact) et les valeurs cibles à atteindre sur la durée du Contrat.
- **la réponse à une thématique précise pour pallier les problèmes opérationnels ou pour prévenir un risque potentiel** : le Contrat contient une délimitation des responsabilités de chacune des parties prenantes et leurs engagements respectifs. Y sont également formalisés les termes et les conditions de réalisation des engagements réciproques.
- **la consolidation des efforts de restructurations sectorielle, institutionnelle et juridique régissant l’activité de l’EEP** : dans ce cas, le Contrat contient des clauses afférentes à l’amélioration de l’efficacité opérationnelle de l’EEP et à la mise en place d’un système de Reporting ainsi que les mesures à entreprendre par les différentes parties prenantes pour permettre à l’EEP de réussir le changement impliqué par les restructurations dans des conditions optimales. Par ailleurs et dans le cas de restructuration économique et financière de l’EEP, le Contrat prévoit des mesures visant le rétablissement de la viabilité et de la rentabilité des EEP, pour surmonter des difficultés chroniques en se basant sur une approche participative, concertée et coordonnée de toutes les parties prenantes concernées par l’activité de l’EEP.
- **le renforcement de la gouvernance et l’amélioration des performances de l’EEP** : le Contrat reproduit les engagements de l’EEP en matière d’amélioration de performances et les mesures prévues pour renforcer la gouvernance et moderniser les modes opératoires à travers notamment :
 - la réforme du corpus législatif et réglementaire régissant l’activité de l’EEP ;
 - la professionnalisation de l’organe de gouvernance (institution des comités spécialisés, délimitation du périmètre de leurs actions et effectivité de leurs interventions) ;
 - l’amélioration de la coordination avec les autres acteurs institutionnels concernés par le même domaine d’activité ;
 - la restructuration organisationnelle ;

- la mise en place ou l'amélioration du Système d'information de l'EEP et de ses instruments de gestion ;
- le développement du dispositif de contrôle interne et d'audit ainsi que les outils de renforcement de la transparence et de la communication sur les progrès réalisés.

De même, en contrepartie de l'appui de l'Etat, le Contrat doit fixer des seuils minimums pour les performances de l'EEP qui sont renseignés dans les grilles d'indicateurs de performance arrêtées à cet effet.

3. Typologie des Contrats

Sur un plan concret et pour les besoins de développement des EEP et de fixation des engagements nécessaires à l'atteinte des objectifs de performance assignés à l'EEP concerné, deux catégories de Contrats pluriannuels peuvent être retenues. Il s'agit du « Contrat de Programme », notion consacrée par la loi n° 69-00 qui la définit et en fixe, dans son article 18, les incidences juridiques en matière de contrôle financier de l'Etat sur les EEP et autres organismes et du « Contrat de Développement ».

Il est à préciser toutefois que les deux types de Contrat sont matérialisés selon le même canevas lequel est adaptable au cas par cas.

3.1. Le Contrat de Programme

Ce premier type de Contrats a pour objectif notamment de consolider les avancées de l'EEP concerné et de hisser ses performances techniques, économiques et financières afin d'accroître son autonomie.

Il a des incidences sur le mode de contrôle de l'EEP. A cet effet :

- les EEP liés à l'Etat par des Contrats de programme sont soumis au contrôle d'accompagnement en substitution au contrôle préalable ;
- les EEP soumis au contrôle d'accompagnement et liés à l'Etat par des Contrats de programme sont dispensés de l'approbation préalable par le Ministre de l'Economie et des Finances, des actes suivants :
 - les budgets ;
 - les états prévisionnels pluriannuels ;
 - le statut du personnel ;

- l'organigramme fixant les structures organisationnelles et leurs attributions ;
- le règlement fixant les règles et modes de passation des marchés ;
- les conditions d'émission des emprunts et de recours aux autres formes de crédits bancaires, telles qu'avances ou découverts ;
- l'affectation des résultats.

Pour les EEP justifiant de la mise en oeuvre effective d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne performant, ce type de Contrat est mis en oeuvre si les deux parties (l'Etat et l'EEP) partagent la même volonté de changer le type de contrôle applicable à l'EEP.

Toutefois, le changement effectif du type de contrôle applicable à l'EEP est conditionné par la publication d'un décret du Chef du Gouvernement intégrant l'EEP concerné dans la liste des EEP soumis au contrôle d'accompagnement.

3.2. Les Contrats de Développement

Cette deuxième catégorie vise principalement l'accompagnement de l'EEP dans les différents stades de son évolution. Ce type de Contrat est basé sur une assistance et un appui de proximité de l'EEP dans tous les aspects liés à son activité, son organisation interne, sa gestion etc.

Il vise principalement le raffermissement du positionnement des EEP concernés. Il peut concerner toutes les catégories d'EEP. Il est retenu notamment pour la mise en oeuvre des restructurations institutionnelles, organisationnelles et/ou économique-financières, la consolidation des réalisations opérationnelles de l'EEP ainsi que pour la mise en oeuvre de projets structurants.

CHAPITRE 2 : PROCESSUS DE CONTRACTUALISATION

Il est indispensable de rappeler qu'il n'existe aucun schéma-type universellement reconnu de procédure d'établissement de Contrat entre l'Etat et les EEP. La démarche, à fort contenu pragmatique sur la base de retours d'expériences, dépendra essentiellement du contexte propre à chaque EEP et du degré d'intégration de la démarche contractuelle dans les modes opératoires des différentes parties prenantes.

La procédure développée ci-après n'est ni exhaustive ni figée mais se veut seulement une feuille de route indicative et perfectible dont pourraient s'inspirer les parties prenantes lors de l'élaboration d'un projet de Contrat.

Un choix délibéré a été effectué en faveur d'une démarche participative et ouverte et ce, dès la construction de la vision stratégique de l'EEP et avant l'entame de la démarche contractuelle à proprement parler. Une telle approche est à même de renforcer l'adhésion des parties prenantes et de rendre les étapes ultérieures plus aisées à mener et à réussir.

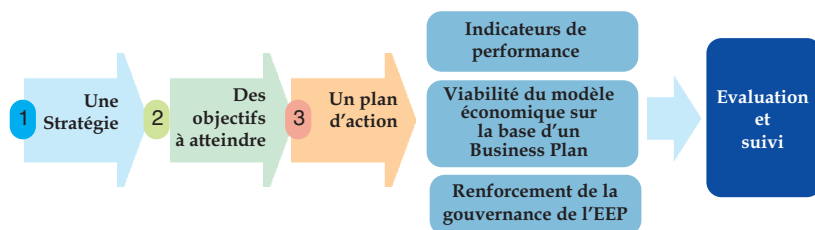
Cette démarche réserve aussi une part primordiale à l'EEP contractant, renforce sa responsabilisation et préconise de conférer à l'organe délibérant de l'EEP un rôle important dans l'ensemble du processus.

Par ailleurs, la démarche proposée conçoit le Contrat comme l'aboutissement d'un processus. A cet effet, des comités, à représentativité élargie, sont constitués afin que la procédure soit maîtrisée à chacune de ses étapes.

En outre, l'acheminement logique ayant présidé à la conception de cette démarche préconise d'inscrire la contractualisation dans un cadre global, cohérent et intégré qui puise ses origines dans la stratégie de l'EEP.

En effet, ce n'est qu'à partir d'une vision stratégique de l'EEP, claire et partagée, que seront identifiés les objectifs stratégiques à atteindre. Par la suite, ces objectifs seront déclinés en un plan d'action réaliste et réalisable.

Les deux jalons essentiels qui doivent être une préoccupation permanente de toutes les parties prenantes lors de la démarche contractuelle sont la corrélation entre les orientations du gouvernement et les objectifs stratégiques de l'EEP à travers une mise en œuvre de programmes d'action cohérents avec les moyens mobilisés sur la base du Business Plan fixé et l'amélioration de sa gouvernance tout en améliorant les performances techniques, économiques et financières.



1. Rôles et responsabilités des parties prenantes

La contractualisation est un acte de management participatif qui consiste à donner aux parties prenantes, entendues au sens large, l'entière responsabilité de leurs actions en les associant aux décisions portant sur l'avenir de l'EEP.

Ainsi, après la définition de la vision stratégique de l'EEP, la démarche contractuelle ne peut réellement apporter les résultats escomptés que si toutes les parties prenantes s'attachent à dialoguer de manière constructive sur :

- La définition des objectifs et les moyens nécessaires pour les réaliser, ce qui constitue l'essentiel de la phase préparatoire à la conclusion du Contrat ;
- La fixation des objectifs de la performance, notamment par la mise place des grilles d'indicateurs appropriés, regroupant les différents objectifs convenus ;
- Le degré de réalisation des objectifs et d'atteinte des résultats.

Ainsi, toute partie prenante concernée par l'activité de l'EEP contractant est associée, à différents degrés et en différentes phases, au processus contractuel.

Sans prétendre énumérer toutes les missions qui incombent à chacune des parties, ci-après un récapitulatif succinct de leurs principales responsabilités :

- **Le département de tutelle de l'EEP** : arrête la stratégie sectorielle de l'Etat, prévoit les modalités de sa mise œuvre et délimite les périmètres d'action de chacun des acteurs institutionnels du secteur ;
- **Le département chargé des finances** : prépare, en concertation avec les ministères concernés, les contrats programmes à conclure avec les Etablissements et Entreprises Publics, destinés à définir les relations entre l'Etat et ces organismes et suit l'exécution desdits contrats et ce, conformément aux dispositions de l'article 11 du décret n°2-07-995 du 23 octobre 2008 relatif aux attributions du Ministère de l'Economie et des Finances. Il assure par ailleurs l'accompagnement budgétaire sur

la base d'un examen et d'une estimation approfondis et en relation avec les objectifs arrêtés. De même, ce département est garant, de par la transversalité de son action, de la cohésion du processus de contractualisation dans son ensemble ;

- **L'organe de gouvernance de l'EEP** : approuve la vision stratégique de l'EEP et délègue le pouvoir de négocier et de conclure le Contrat au management de l'EEP. De même, il est systématiquement informé de l'état d'exécution du Contrat ;
- **Le management de l'EEP** : négocie les termes contractuels, engage l'EEP sur les objectifs et les performances à atteindre et rend compte de l'exécution du Contrat via le rapport de suivi et, le cas échéant, des rapports spécifiques afférents aux éventuelles contraintes qui peuvent survenir en cours d'exécution ;
- **L'environnement institutionnel de l'EEP** : selon les cas, au cours du processus, il est fait appel à la contribution des entités directement concernées par l'activité de l'EEP sous différentes formes de partenariats (financeurs, clients, prestataires...).

La mise en place de mécanismes de coordination entre ces différentes parties prenantes étant incontournable, il est préconisé d'instituer, tout au long du processus, des comités *ad hoc* pour s'assurer de l'adhésion de toutes les parties prenantes et de la cohérence de la démarche. Ainsi, il est prévu de mettre en place un comité de pilotage pour la phase de préparation et d'un comité de suivi pour les phases d'exécution et d'évaluation.

2. Première phase : Préparation du Contrat

La phase de préparation du Contrat est la plus importante des phases de la démarche contractuelle ; elle permet notamment d'identifier le périmètre du Contrat à conclure, d'établir l'organisation et les moyens nécessaires à sa conclusion et de fixer le plan d'action et les engagements qu'il devra comprendre.

Cette phase est scindée en deux étapes : La première servira notamment à créer l'adhésion de toutes les parties prenantes autour d'une vision commune et également partagée. La seconde étape sera dédiée à la formalisation des engagements pris par chaque partie en dispositions contractuelles.

2.1. Le dialogue stratégique pour initier la démarche

Un Contrat doit être basé sur une vision stratégique portée par l'EEP et sur l'analyse de son environnement ainsi que sur la conception de chantiers stratégiques prioritaires à mettre en place pour atteindre le positionnement ambitionné.

Sur la base de ces éléments, doit se construire un dialogue stratégique entre l'EEP et les autorités de tutelle. Cette phase servira à consolider et à garantir une intégration optimale de la vision stratégique de l'EEP dans le cadre de la stratégie sectorielle. Ainsi, il convient de s'assurer que les futurs engagements contractuels seront compatibles avec les priorités de l'Etat et avec les autres Contrats qui ont pu être passés par ailleurs.

La réussite de cette phase repose sur l'initiative de l'EEP et sur sa force de proposition en adéquation avec l'autonomie dont il dispose.

Cette étape constituera un des points forts de l'exercice contractuel et une rencontre privilégiée entre les parties prenantes pour la confrontation des objectifs, des aspirations et des contraintes, devant aboutir à une vision partagée.

Ainsi, l'EEP arrête sa vision stratégique en concordance avec les orientations gouvernementales et en adéquation avec ses missions. Cette vision est communiquée aux départements de tutelle technique et financière ainsi qu'aux autres acteurs institutionnels concernés par l'action de l'EEP.

Une réunion de restitution et de cadrage est alors organisée pour affiner la vision stratégique de l'EEP en y intégrant notamment, le cas échéant, les observations et remarques des autres parties prenantes.

Dans ce cadre, il est à rappeler que l'un des paramètres fondamentaux pour la réussite de cette étape en particulier, et de la contractualisation en général, réside dans la transparence de l'information partagée, la vision stratégique ne pouvant être également appréhendée et soutenue par les parties prenantes sans être basée sur le partage d'informations fiables et claires.

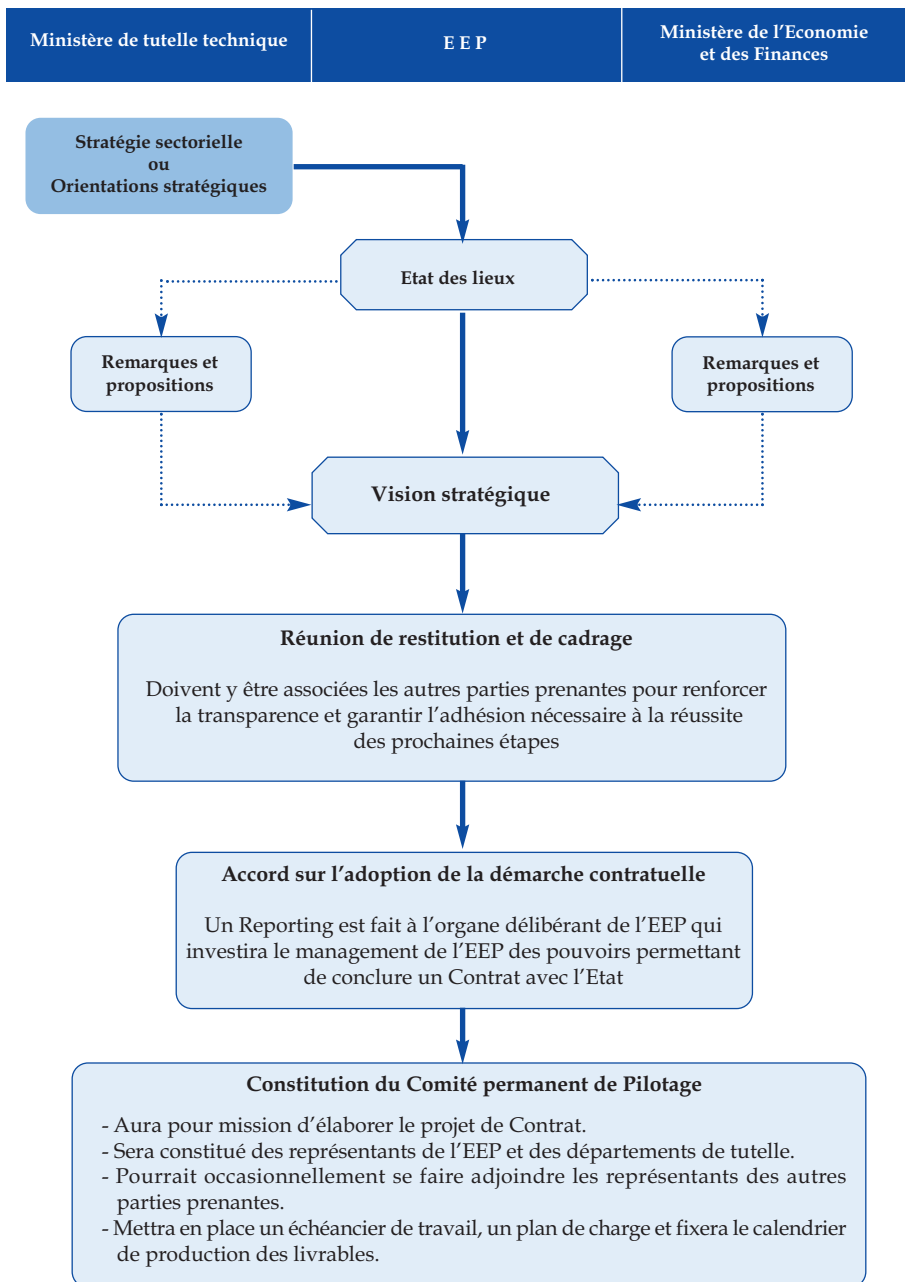
Cette étape devrait aboutir à la constitution d'un Comité de pilotage dont la mission serait d'élaborer, dans un délai déterminé, un projet de Contrat. Ce comité est constitué des représentants de l'EEP et des Départements de tutelle ainsi que des représentants des autres parties prenantes éventuellement. Dans une démarche projet inter-institutions, le Comité devrait arrêter son plan de charge et l'échéancier de ses travaux.

Le Comité aura pour principale mission d'élaborer le projet de Contrat mais devra notamment constituer une base documentaire où seront consignés tous les documents exploités : textes de lois, études sectorielles, projections financières, comptes-rendus des travaux, glossaires...etc. Cette base documentaire permettra une meilleure traçabilité à même de renforcer l'apprentissage organisationnel.

Facteurs clés de succès

La clarté de la vision stratégique, le partage du diagnostic de la situation et des objectifs à atteindre et l'élaboration le cas échéant d'un Business Plan viable

Logigramme simplifié de la 1^{ère} étape : initiation de la démarche contractuelle



2.2. La formalisation du Contrat

Si l'état des lieux marque le point de départ de la démarche contractuelle, la définition des objectifs en indique l'aboutissement. Ainsi et afin de garantir l'indispensable adéquation entre les deux extrémités de la démarche, les grandes lignes à suivre durant l'exécution du Contrat doivent être connues : c'est l'objet du plan d'action. En effet, le plan d'action est un outil de visibilité qui aide à renforcer le cadrage du Contrat et de sa procédure de suivi, ultérieurement.

Ainsi et à partir des conclusions de la réunion de restitution et de cadrage, le comité permanent de pilotage constitué, s'attellera pendant cette phase, à la traduction de la vision stratégique partagée en un plan d'action opérationnel selon les priorités fixées par les parties prenantes et les ressources mobilisables.

Ce plan d'action, qui n'est pas forcément repris en intégralité dans le corps du Contrat, doit être exprimé en engagements contractuels clairement définis.

En effet, un Contrat n'est pas un Business Plan d'entreprise stricto sensu mais un programme commun basé sur une vision stratégique et articulé autour d'actions où l'association des parties prenantes est primordiale. Ce programme peut être décliné en projets afférents à toutes les composantes de l'environnement réglementaire, institutionnel, managérial, financier, économique et social de l'EEP.

Pour ce faire, l'objectif essentiel de l'élaboration d'un Contrat est d'aboutir à un seuil acceptable de satisfaction par rapport aux attentes de toutes les parties.

La formalisation du Contrat doit s'appuyer sur l'expérience acquise et sur l'observation des historiques ainsi que sur les benchmarks avec les meilleurs normes et standards. De même, elle constituera une projection pour l'avenir englobant tous les aspects pris en charge par le Contrat.

Ainsi conçue, la formalisation du Contrat améliore le dialogue entre les partenaires jusqu'à ce qu'elle débouche sur une concrétisation écrite, identiquement comprise et acceptée par tous.

Facteurs clés de succès

- Il est généralement admis qu'une négociation est plus efficace si elle se déroule entre des partenaires en nombre réduit.
- La négociation est un processus itératif qui risquerait de s'éterniser sans les mesures suivantes :
 - Arrêter un échéancier, dès la constitution du Comité de Pilotage, et le communiquer à tous les intervenants ;
 - Investir les membres du Comité de Pilotage de pouvoirs décisionnels aussi larges que possible

Au terme de cette phase, l'EEP s'engage formellement à réaliser les objectifs convenus d'un commun accord et l'Etat s'engage à accompagner l'EEP pour la réalisation de ces objectifs.

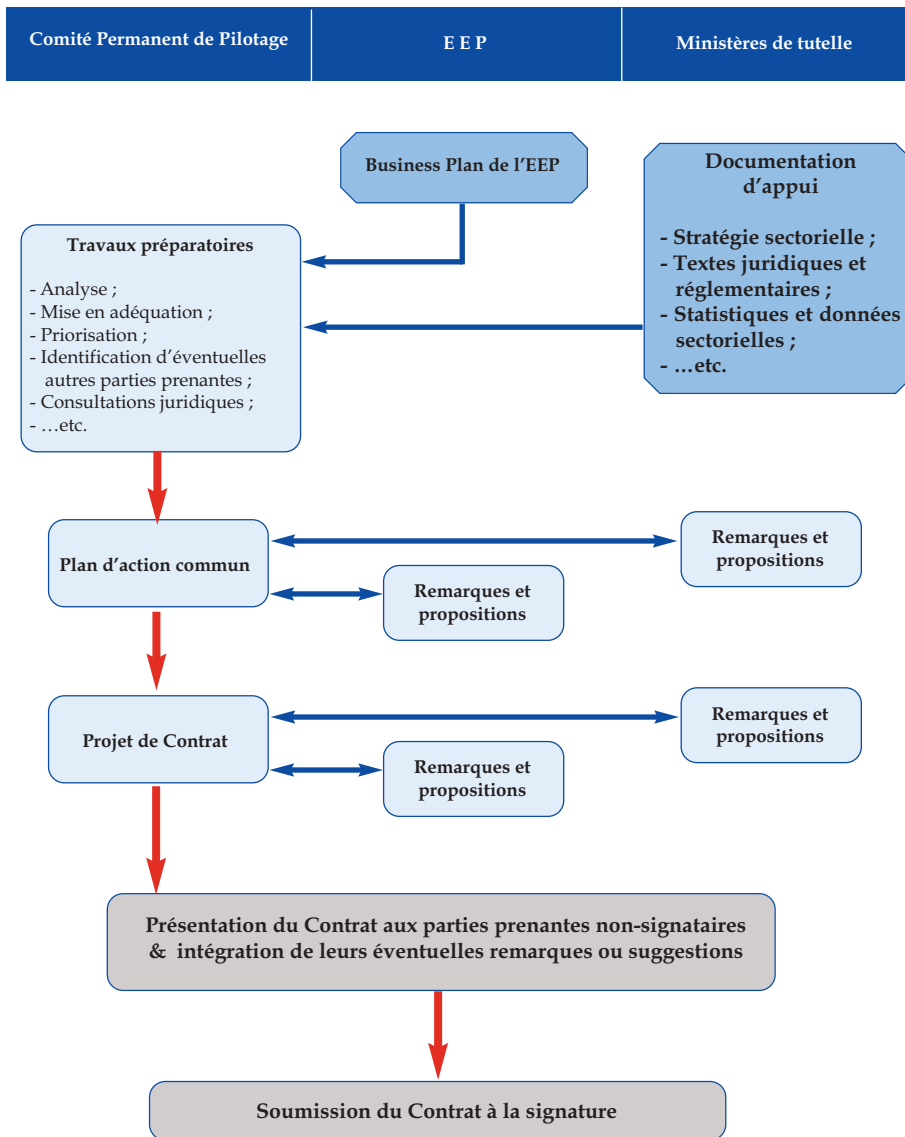
Ainsi, le Contrat entre en vigueur et de plein effet à la date de sa signature par les autorités représentant l'Etat et par le représentant de l'EEP sauf si une date ultérieure d'entrée en vigueur est fixée par les dispositions du Contrat.

Le Contrat est signé, au nom de l'Etat, conjointement par le ministre de tutelle et le ministre chargé des finances et, pour l'organisme, par le président de l'organe délibérant ou par le Directeur s'il reçoit délégation dudit organe.

Dans des cas spécifiques où l'exécution du Contrat revêt un caractère interministériel prééminent, le Contrat peut être signé, au nom de l'Etat, par le Chef du Gouvernement.

Le Contrat est généralement conclu pour une période de 5 ans. Cette durée peut être limitée à 3 ans dans certains cas, notamment pour la mise en œuvre de plans de restructuration à court terme ou pour résoudre une problématique ponctuelle.

Logigramme simplifié de la 2^{ème} étape : Formalisation du Contrat



3. Deuxième phase : Exécution du Contrat

Les contractants sont tenus d'exécuter les obligations contractuelles dans le respect des principes de transparence et de collaboration.

Toutefois, il est compréhensible que l'une des parties prenantes n'exécute pas ses engagements tels que prévus par le Contrat. L'inexécution peut être sous forme soit de retards d'exécution par rapport à l'échéancier arrêté soit de défauts d'exécution (inexécution totale ou partielle d'un engagement contractuel ou sa mauvaise exécution).

Ainsi, pour pallier ces potentiels risques d'inexécution, dès l'entrée en vigueur du Contrat, une obligation d'information incombe à chacune des parties prenantes, vis-à-vis des autres parties, dans le cas où des contraintes opérationnelles surgissent, entravant la bonne mise en œuvre d'une ou de plusieurs mesures prévues par le Contrat.

Ce devoir de transparence se complète par un devoir de collaboration qui consiste, pour chacune des parties, à faciliter aux autres parties l'exécution de leurs engagements tels que stipulés par le Contrat.

Ainsi, en principe, les engagements sont spontanément exécutés. Par ailleurs, un Comité ad hoc, chargé du suivi de l'exécution du Contrat, est constitué des représentants des signataires. Il est tenu notamment d'examiner, sur saisine de l'une des parties et à la lumière des éléments factuels qui lui sont transmis, les risques potentiels d'inexécution du Contrat et de formuler toutes les recommandations de nature à en améliorer l'exécution.

En outre, le secrétariat du Comité tient un état de suivi de la mise en œuvre des recommandations et met en place un dispositif de reporting régulier aux parties prenantes.

4. Troisième phase : Suivi et évaluation de l'exécution du Contrat

Un Contrat comprend toujours un chapitre consacré à la manière dont ses clauses seront suivies et les réalisations évaluées. Dans ce cadre, l'élaboration d'un rapport d'exécution du Contrat par l'EEP est systématiquement prévue.

En effet, l'évaluation de l'exécution du Contrat est effectuée sur la base de ce rapport qui doit contenir, a minima, les éléments suivants :

- Les principaux faits saillants qui ont marqué le fonctionnement de l'EEP pendant la durée écoulée ;
- Un rappel des projections contenues dans le Contrat ;
- L'examen des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, en suivant la même logique qui a présidé à l'élaboration du Contrat (grille d'indicateurs techniques, économiques financiers...), comparativement aux prévisions et aux réalisations de l'exercice de référence ;
- L'inventaire des résultats qualitatifs et, le cas échéant, des impacts consécutifs à la mise en œuvre du Contrat ;
- L'état d'avancement de l'exécution des engagements incombant aux autres parties prenantes.

A la lumière du contenu de ce rapport ainsi que sur la base des connaissances accumulées par les tutelles (opérations d'audits, contrôle financier, inspections générales des ministères...), le Comité ad hoc chargé de l'évaluation de l'exécution du Contrat, tient ses réunions afin d'examiner l'état d'avancement et les réalisations. A la fin de chacune de ses sessions, le Comité élabore un « Rapport de Suivi et d'Évaluation » qu'il adressera aux autorités signataires du Contrat, aux autres parties prenantes le cas échéant, et au Président de l'organe délibérant de l'EEP.

Le Comité doit en outre produire un rapport final à l'issue de la période couverte par le Contrat (rapport de clôture du Contrat). Dans ce rapport, le Comité procède à une évaluation rétrospective des réalisations au regard des objectifs initiaux et des éléments conjoncturels ayant marqué la période d'exécution du Contrat.

Dans l'optique de capitaliser sur l'expérience passée et afin de tirer les conclusions de nature à améliorer les apports des futurs Contrats, ledit Comité doit, par ailleurs, consacrer une partie du rapport de clôture à :

- Une évaluation des impacts et des effets du Contrat sur la situation globale de l'entité concernée ;
- L'évaluation des contraintes éventuelles qui seraient des facteurs de risque à prévenir pour les futurs Contrats ;
- La formulation de toutes les recommandations profitables pour la conduite des éventuels Contrats ultérieurs si les parties prenantes en conviennent.

Ce rapport de clôture est communiqué aux signataires du Contrat ainsi qu'au Président de l'Organe de gouvernance de l'EEP.

5. Amendement du Contrat

En cas de survenance d'un événement majeur de nature à rendre caduques les hypothèses ayant servi à l'élaboration du Contrat ou l'une ou plusieurs des dispositions contractuelles, le Contrat peut être amendé, étendu ou annulé.

La partie signataire ayant constaté ce fait doit saisir officiellement les autres signataires du Contrat pour leur exposer l'événement nouveau et motiver la nécessité de revoir le Contrat initial tel que conclu.

- Dans le cas d'une proposition d'amendement

Le Comité de suivi tient une réunion spécialement dédiée à l'examen de l'événement nouveau et de son impact sur la poursuite de l'exécution du Contrat dans sa formulation initiale, dans un délai n'excédant pas 30 jours calendaires après réception de la correspondance.

À l'issue de cette réunion, le Comité de suivi élabore un rapport spécifique où il prend une position motivée par rapport à la proposition d'amendement.

Les parties prenantes désignent leurs représentants dans une commission restreinte ayant pour mission de formuler le projet d'avenant au Contrat.

Le dossier ainsi constitué, comprenant la demande d'amender le Contrat, l'avis motivé du Comité de Suivi et le projet d'avenant convenu, est transmis aux autorités signataires à qui revient, en dernier ressort, la décision d'amender le Contrat. Après sa signature, l'avenant ainsi formalisé fait partie intégrante du Contrat.

- Dans le cas de défaillance d'une condition suspensive ou de caducité

S'il s'agit de la défaillance d'une condition suspensive ou la survenance d'un événement majeur de nature à rendre caduc le Contrat, le Comité de suivi tient une réunion afin d'apprécier l'opportunité de maintenir ou non le Contrat dans un délai n'excédant pas 30 jours calendaires après réception de la correspondance.

Le comité communique son avis aux autorités signataires auxquelles revient en dernier ressort la décision d'annuler ou de maintenir le Contrat.

S'il est décidé que le Contrat soit annulé, le Comité suivi tient une réunion de clôture du Contrat.

6. Stratégie de communication autour du Contrat

L'élaboration d'une stratégie de communication auprès des parties prenantes constitue un facteur clé de succès de la démarche contractuelle.

En effet, une communication pertinente permet de prévenir certains risques et, de ce fait, doit être intégrée dans toutes les étapes de la vie du Contrat.

Dans ce cadre, les principaux objectifs de la stratégie de communication viseront essentiellement :

1. La sensibilisation des partenaires de l'EEP aux contraintes que rencontre l'EEP dans l'accomplissement de ses missions ;
2. L'amélioration de la connaissance des possibilités offertes pour enraceriner les synergies et fonder des partenariats ;
3. Une meilleure cohésion des actions des entités intervenant dans le même secteur d'activité de l'EEP.

C'est dans cette perspective qu'une stratégie de communication est mise en place, visant d'abord les parties prenantes, entre lesquelles un dialogue permanent doit être instauré afin d'assurer leur adhésion à la conclusion du Contrat et leur soutien lors de l'exécution du Contrat.

Par ailleurs, en fonction des enjeux situationnels, une analyse « du champ de force » doit être menée par les parties prenantes pour décider de la stratégie de communication adéquate à adopter pour s'assurer de l'appui des autres partenaires.

CHAPITRE 3 : MODÈLE DE CONTRAT

Généralement, un Contrat peut contenir les éléments suivants :

<i>la présentation du contexte général</i>
<i>les parties du Contrat, son champ d'application, sa durée</i>
<i>l'état des lieux</i>
<i>les objectifs à atteindre conjointement arrêtés</i>
<i>le plan d'action</i>
<i>les moyens pour y aboutir, nature, volume et sources</i>
<i>la procédure de suivi de l'exécution du Contrat</i>
<i>les clauses de révision</i>
<i>le mode de renouvellement du Contrat</i>
<i>des annexes</i>

D'après les expériences marocaines en la matière, un Contrat reliant l'Etat à un EEP est formulé le plus souvent dans un document qui contient notamment les éléments suivants :

1. Préambule

Cette partie introductive expose succinctement le contexte, général et sectoriel, dans lequel s'inscrit l'élaboration du Contrat. Il y est notamment procédé à un bref rappel des lignes directrices de la vision stratégique de l'Etat dans le domaine concerné qui retrace le cadre général de la politique sectorielle du Gouvernement.

De même, cette partie présente la vision à moyen terme de l'EEP qui devrait être en adéquation avec la politique gouvernementale. Cette vision doit trouver ses fondements dans le diagnostic de l'action de l'EEP, de ses performances et le cas échéant, des contraintes auxquelles il se trouve confronté. Les éléments saillants de ce diagnostic doivent ainsi être rappelés. Les recommandations des institutions de contrôle et des auditeurs peuvent aussi enrichir cette partie.

Par ailleurs, les objectifs stratégiques et les impacts escomptés de l'élaboration du Contrat doivent être clairement énoncés.

2. Dispositions générales

Cette partie énonce principalement les éléments suivants :

- Identification des parties prenantes et de leurs représentants signataires du Contrat. S'il y a lieu, il est fait référence à la délégation conférant aux signataires le pouvoir d'agir au nom des parties prenantes ;
- Formulation concise de l'objet du Contrat dont découlera la définition des engagements réciproques de l'Etat et de l'EEP. Il s'agit d'énoncer d'une manière synthétique les principales actions et mesures à entreprendre par les deux parties ;
- Fixation de la durée du Contrat en précisant notamment la date de son entrée en vigueur ou le cas échéant, la condition nécessaire à son entrée en vigueur ;
- Exposé des principales hypothèses retenues au moment de l'élaboration du Contrat.

3. Engagements de l'EEP

Dans cette partie, sont déclinées, sous formes d'engagements, les différentes actions et mesures à entreprendre par l'EEP durant la période du Contrat. Parmi les différents volets abordés à ce niveau, l'on peut citer :

- 1^{er} volet : Aspects stratégiques

Sur la base du positionnement ciblé par l'EEP à moyen terme et de l'analyse de son environnement immédiat, l'EEP développe sa vision stratégique et la décline en actions et mesures visant à :

- Consolider et garantir une intégration optimale de l'EEP dans le cadre de la stratégie sectorielle de l'Etat ;
- Entreprendre les démarches nécessaires, notamment auprès des partenaires institutionnels de l'EEP, visant la concrétisation de la vision stratégique de l'EEP ;
- Mettre en œuvre les chantiers stratégiques prioritaires pour pérenniser le modèle d'entreprise convenu et atteindre le positionnement ambitionné.

- 2^{ème} volet : Aspects opérationnels de l'activité de l'EEP

Contenant des mesures, déclinées en objectifs à atteindre échelonnés sur la durée du Contrat et avec des valeurs cibles arrêtées d'un commun accord, concernant notamment :

- La mise en œuvre d'une gestion efficiente des ressources humaines basée sur la maîtrise, le redéploiement et l'optimisation des effectifs, le développement des compétences et le renforcement de la formation ;
- L'amélioration de l'efficacité organisationnelle ;
- La rationalisation des coûts par la maîtrise des charges courantes de fonctionnement ;
- La mise en place d'un système de gestion moderne en vue d'améliorer la productivité ;
- La mise en place ou l'amélioration du SIG ;
- L'accroissement des performances techniques traduites en objectifs opérationnels à atteindre ;
- L'amélioration de la qualité des services et des prestations fournis aux usagers ou à la clientèle ;
- Le désengagement de l'EEP de certaines activités non nécessaires à son activité soit par leur externalisation soit par leur cession.

Par ailleurs, dans ce volet, le programme d'investissement de l'EEP est décliné en projets, en précisant ses composantes, son échéancier et son mode de financement. De même, un tableau de bord de suivi est arrêté contenant notamment des indicateurs significatifs ainsi que des données permettant le suivi et l'évaluation des réalisations (échéancier des projets, engagements des investissements, mobilisation des fonds...).

Lesdits engagements sont traduits par l'atteinte des seuils de performance, selon une fréquence déterminée, des principaux indicateurs arrêtés au niveau des projections annexées au Contrat.

- 3^{ème} volet : Aspects économiques et financiers

L'EEP s'engage à améliorer ses principaux indicateurs économiques et financiers dont notamment :

- L'amélioration des agrégats de performance et d'activité tels que le chiffre d'affaires, le résultat d'exploitation, le résultat net ;

- Le rétablissement ou le maintien des équilibres économiques et financiers ;
- L'optimisation de la gestion de la trésorerie ;
- Le maintien de ratios d'endettement à des niveaux acceptables.

Lesdits engagements sont traduits par l'atteinte des seuils de performance, selon une fréquence déterminée, des principaux indicateurs et ratios arrêtés au niveau des projections annexées au Contrat et dont l'impact sur la situation de l'entité devrait être acté et chiffré.

- 4^{ème} volet : Aspects afférents à la gouvernance de l'EEP

Cette partie formalise les engagements de l'EEP en matière de renforcement de sa transparence vis-à-vis de son environnement et de consolidation du rôle de l'organe délibérant. A titre d'illustration, l'EEP s'engagera à :

- Mettre en œuvre les résolutions émanant de son organe délibérant et en assurer le suivi ;
- Constituer et renforcer le fonctionnement des comités spécifiques émanant de l'organe délibérant (d'audit, d'investissement, de stratégie, de rémunération, de gouvernance) tout en mettant en place les chartes fixant leur composition et les modalités de leur fonctionnement ;
- Mettre en oeuvre les recommandations consécutives aux missions effectuées par les différents organes de contrôle (Juridictions Financières, Inspection Générale des Finances, Contrôle financier...) ou dans le cadre d'audits stratégiques ou institutionnels diligentés par le Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Mettre en place un système performant de contrôle de gestion et d'audit interne ;
- Soumettre annuellement les états financiers de l'EEP à un audit externe.

4. Engagements de l'Etat

Le Contrat définit les mesures d'appui et d'accompagnement de l'Etat, selon le cas, la recapitalisation, la garantie des emprunts, l'accompagnement dans la mise en place des instruments de gestion, la modulation du contrôle financier et le lancement des études sectorielles nécessaires pour le développement de l'entité.

A titre d'illustration, l'Etat pourrait mettre en œuvre les mesures portant notamment sur :

- La définition des modalités de déblocage des dotations budgétaires lorsque l'EEP est subventionné par l'Etat ou lorsqu'il reçoit des dotations de capital ou d'autres concours publics éventuels ;
- L'octroi à l'entité concernée, conformément à la réglementation en vigueur, de la garantie de l'Etat lorsque celle-ci est exigée par les bailleurs de fonds ;
- La proposition d'homogénéisation ou de réforme du corpus législatif et réglementaire régissant l'activité de l'EEP ;
- La modulation du contrôle financier en vue de contribuer à rationaliser la gestion de l'EEP et à renforcer son autonomie de gestion et ce, sur la base de la maturité du SIG de l'EEP, des résultats et des performances constatées.

5. Suivi et évaluation de l'exécution du Contrat

Le suivi et l'évaluation de l'exécution des dispositions du Contrat sont assurés par un Comité ad hoc placé sous la présidence du Ministère de l'Economie et des Finances (Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation - DEPP) et composé des représentants des signataires du Contrat.

Ce comité, dénommé Comité d'Evaluation et de Suivi, se réunit au moins une fois par an et ce, immédiatement après la réunion du conseil d'administration de l'EEP consacrée à l'arrêté des états de synthèse de l'exercice clos et à chaque fois qu'un événement exceptionnel justifie sa consultation. Ledit comité peut s'adjoindre tout département, organisme ou expert dont la participation est jugée utile.

Selon les cas, un suivi plus cadencé peut être prévu par le Contrat trimestriellement ou semestriellement. Si les enjeux le justifient, le Comité d'Evaluation et de Suivi peut être assisté par un cabinet indépendant qui a pour mission de suivre l'exécution du Contrat et de donner une évaluation et un avis motivé sur les résultats de la mise en œuvre et leurs impacts sur la situation de l'EEP.

Le Comité d’Evaluation et de Suivi a, entre autres, pour missions de :

- Examiner l’état annuel d’exécution du Contrat élaboré par l’EEP concerné : A cet effet, le personnel et la Direction de l’EEP sont tenus de répondre à toute demande d’informations émanant dudit Comité et à communiquer à ce dernier, dans les meilleurs délais possibles, tout document ou élément d’explication demandé ;
- Acter tout écart constaté par rapport aux hypothèses retenues ayant des répercussions significatives sur les performances et les résultats de l’EEP et ce, en vue de recommander les réajustements et les solutions susceptibles de corriger les écarts constatés ;
- Elaborer un rapport annuel qui consigne ses constats et conclusions relatifs à l’exécution du Contrat au titre de l’année écoulée ainsi que ses recommandations pour l’amélioration de l’exécution des dispositions du Contrat ;
- Adresser le rapport annuel d’exécution susvisé aux signataires du Contrat.

6. Conditions d’amendement du Contrat

Dans le cas où des événements majeurs surviendraient pendant la période d’exécution du Contrat et qui auraient pour effet de bouleverser les hypothèses ayant servi à son élaboration, le Comité d’Evaluation et de Suivi, après examen, propose aux autorités signataires la révision dudit Contrat par avenant.

Après finalisation du projet d’avenant, l’acte est soumis à la signature des parties signataires du Contrat initial. L’avenant ainsi formalisé fait partie intégrante du Contrat.

Si l’une des parties signataires constate une défaillance d’une condition suspensive ou la survenance d’un événement majeur de nature à rendre caduc le Contrat, elle saisit les autres parties signataires. Le Comité d’Evaluation et de Suivi se réunit afin de juger de l’opportunité de maintenir le Contrat et communique son avis aux autorités signataires auxquelles revient en dernier ressort la décision d’annuler ou de maintenir le Contrat.

7. Annexes du contrat

Les documents annexés au Contrat en constituent une partie intégrante et peuvent comprendre notamment :

- détails des hypothèses techniques, économiques et financières ;
- détails et consistance du programme d'investissement et son plan de financement ;
- projections financières dont :
 - Comptes de Produits et de Charges prévisionnels et Bilans prévisionnels ;
 - Tableau emplois ressources prévisionnels ;
 - Plan de trésorerie prévisionnel ;
 - Ratios et indicateurs chiffrés (techniques et financiers prédéfinis) ;
 - Tableaux indicatifs de l'évolution des ressources humaines par catégorie.
- grilles des indicateurs contenant les valeurs cibles par période ;
- grille de construction ou à défaut, les définitions des indicateurs utilisés ;
- documents permettant une meilleure compréhension de la terminologie technique ;
- autres thèmes (documents relatifs à des questions particulières).

Sommaire indicatif d'un Contrat

I. Préambule

II. Dispositions générales

Article 1 : Parties du Contrat Programme

Article 2 : Objet du Contrat Programme

Article 3 : Durée du Contrat Programme

Article 4 : Hypothèses et annexes du Contrat Programme

III. Engagements de l'EEP

Article 5: Programme d'investissement

Article 6: Plan de financement

Article 7 : Engagements pour la mise en œuvre du plan de rationalisation interne

Article 8 : Engagements en matière d'amélioration de la productivité

Article 9 : Engagements en matière d'optimisation de la l'exploitation

Article 10 : Engagements en matière de réduction de coûts

Article 11 : Engagements en matière de qualité

Article 12 : Engagements en matière de Gouvernance

Article 13 : Objectifs chiffrés

IV. Engagements de l'Etat

Article 14 : Equilibre financier des activités de l'EEP

Article 15 : Partenariat avec les autres acteurs institutionnels

Article 16 : Réformes institutionnelles

Article 17 : Dispositions financières (subventions, augmentation de capital, amélioration du recouvrement...)

V. Modalités de suivi et d'évaluation de l'exécution du Contrat

Article 18 : Suivi du Contrat Programme

Article 19 : Amendement du Contrat Programme

ANNEXES

CONCLUSION

Le Maroc s'est engagé activement depuis plusieurs années, dans un vaste chantier de modernisation destiné particulièrement, à moderniser le pays et à accélérer son rythme de développement et à améliorer les conditions de vie de sa population.

Cette dynamique vient d'être couronnée par l'adoption d'une nouvelle Constitution permettant, entre autres, de consolider les mécanismes de moralisation de la vie publique en liant l'exercice de l'autorité et de toute responsabilité ou mandats publics aux impératifs de contrôle et de reddition des comptes.

Ainsi, au coeur des chantiers prioritaires menés par le Gouvernement, le renforcement de la gouvernance des EEP est un point focal de l'efficacité économique et financière de ces entités, de l'amélioration de leurs relations avec l'Etat, les opérateurs et les citoyens, du développement de l'éthique dans la gestion de la chose publique et du renforcement du climat de confiance pour attirer les investissements et permettre un fonctionnement satisfaisant de l'économie de marché.

C'est dans ce cadre que vient l'édition de ce guide méthodologique de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP afin de consolider davantage cette approche qui concilie entre plusieurs objectifs primordiaux : vision stratégique partagée, modèle d'entreprise pérennisé sur le moyen et long terme, performance et qualité de service améliorées, responsabilisation accrue et gouvernance renforcée.

ANNEXE

GLOSSAIRE ¹

- **Avenant à un Contrat** : acte complémentaire à un Contrat signé par les parties. L'avenant a pour objet de compléter ou de modifier une ou plusieurs clauses du Contrat initial, les autres clauses restant inchangées. Au même titre que le Contrat, l'avenant doit être signé par toutes les parties signataires du Contrat initial.
- **Comité de Suivi (ou Comité d'Evaluation ou Comité d'Evaluation et de Suivi)** : un comité ad hoc institué en vertu des dispositions contractuelles, constitué des représentants des parties prenantes au Contrat. Ce comité se réunit autant de fois que nécessaire, et au moins une fois par an, selon une cadence décidée d'un commun accord de ses membres. Ledit comité peut s'adjoindre tout département, organisme ou expert dont la participation est jugée utile. Les travaux de ce comité sont menés sur la base d'un Reporting élaboré par l'EEP.
- **Contractualisation** : processus par lequel l'Etat et chaque EEP concerné établissent et mettent au point de manière participative les différents engagements réciproques devant définir le cadre de développement et d'amélioration de gouvernance pour atteindre les objectifs de performance assignés.
- **Contrat Programme** : acte passé entre l'Etat représenté par le MEF et les tutelles et l'EEP concerné pour matérialiser les engagements réciproques des parties autour d'intérêts communs. Le Contrat permet une meilleure connaissance des responsabilités de chaque acteur et des engagements qu'il prend. Les caractéristiques essentielles du Contrat sont :
 - la pluri-annualité ;
 - la définition des objectifs de l'EEP ;
 - la réciprocité des engagements des parties ;
 - l'évaluation.
- **Durée du Contrat** : La durée du Contrat dépend essentiellement de son objet et du plan d'action qui y est développé ; la durée reste donc variable suivant les contextes. Néanmoins, la pratique privilégie des Contrats couvrant des durées de 5 ans et exceptionnellement de 3 ans.

(1) Dans un souci de simplification, les notions développées dans cette partie et dans les parties suivantes sont d'ordre purement pragmatique et opérationnel et ne traitent pas des aspects juridiques, réglementaires ou doctrinaux. Ces notions sont classées par ordre alphabétique.

- **Indicateurs de performance** : représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Les indicateurs ci-après sont des indicateurs de performance :

- 1 - *indicateurs de moyens* : portant sur la disponibilité, l'allocation ou la consommation de ressources pour une activité donnée ;
- 2 - *indicateurs d'activité ou de production* : portant sur l'évaluation ou l'évolution de l'activité ou de la production matérielle ;
- 3 - *indicateurs de résultats finaux* : peuvent être scindés en deux catégories. Des « Indicateurs d'impact » qui portent sur la mesure des aspects liés à l'évolution de l'environnement qui sont directement imputables à l'action de l'EEP. Si cette évolution ne dépend que partiellement de l'action de l'EEP, la mesure se fera à l'aide des « Indicateurs d'effet » ;
- 4 - *indicateurs d'efficience* : rapport entre les réalisations obtenues et les moyens alloués ;
- 5 - *indicateurs d'efficacité* : rapport entre les réalisations obtenues et la valeur cible ;
- 6 - *indicateurs de qualité* : traduisent les conditions dans lesquelles se déroule l'activité de l'EEP. On peut en distinguer deux catégories : les « indicateurs de process » qui mesurent la conformité des modes de fonctionnement à un référentiel normatif et les « Indicateurs de satisfaction » qui mesurent la satisfaction du destinataire de la production de l'EEP (usager, client, fournisseur, partenaires...).

Le facteur clé pour une mesure pertinente de la performance, est la cohérence du cheminement logique qui mène au choix d'un indicateur significatif. En outre, la fiabilisation de l'information nécessaire à alimenter un indicateur, ainsi que les modalités de sa collecte sont essentielles pour la crédibilité et l'accessibilité des données d'évaluation et de suivi.

- **Instruments de gestion** : au sens de la loi n° 69-00, les instruments de gestion d'un EEP sont les composantes d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne mis en place par l'EEP, dont formellement :

- un statut du personnel ;
- un organigramme fixant les fonctions et attributions des structures organisationnelles ;
- un manuel de procédures ;
- un règlement des achats ;

- une comptabilité permettant l'établissement d'états de synthèse réguliers, sincères et certifiés sans réserves significatives ;
 - un plan pluriannuel couvrant une période d'au moins trois ans glissants comportant notamment les programmes physiques et les projections économiques et financières ;
 - un rapport annuel de gestion établi par la Direction.
- **Objectif** : but fixé pour l'activité de l'EEP. La littérature managériale donne une typologie abondante des objectifs. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs.
- **Plan d'action** : définition des objectifs à atteindre, de la répartition des responsabilités et des moyens à mettre en œuvre sur une période déterminée.
- **Performance** : capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité économique, de qualité de service et / ou d'efficience de la gestion.
- **Rapport de Suivi et d'Evaluation** : document récapitulatif et synthétisé de l'avancement de mise en œuvre des dispositions contractuelles, des contraintes éventuelles et des recommandations d'amélioration formulées par le Comité de Suivi. Il est élaboré par le Comité de Suivi.

Des copies dudit rapport dûment signées par les membres, sont adressées aux parties prenantes et au Président de l'Organe délibérant de l'EEP. De même, les données les plus importantes de ce rapport sont reprises dans le « rapport global sur la contractualisation Etat – EEP », adressé annuellement par le MEF/DEPP au Chef du Gouvernement.

- **Rapport d'exécution** : rapport présenté par l'EEP aux membres du Comité de Suivi, contenant toutes les données permettant le suivi intégral et exhaustif des réalisations au regard des objectifs stratégiques et des engagements contractuels ainsi que de tout autre élément de risque pouvant influencer sur l'exécution future du Contrat. Sur la base de ce rapport, ainsi que sur la base des données fournies par les autres parties prenantes, sont menés les travaux du Comité de Suivi.
- **Reporting** : documents informatifs présentant les données nécessaires au suivi de l'exécution du Contrat. Le Reporting doit normalement remplir trois fonctions :

- alerter prestement les décideurs sur les éventuels écarts décelés par rapport au plan d'action prévu dans le Contrat ;
 - instaurer un dialogue permanent entre les parties prenantes per mettant d'analyser les écarts et de proposer des actions correctrices ;
 - partager une information cohérente, synthétique et vérifiée sur les performances atteintes dans le cadre du Contrat.
- **Vision stratégique** : vision englobante et prospective du futur souhaité de l'EEP. Elle implique les parties prenantes au Contrat et propose un cadre d'intervention convergent et cohérent. La vision stratégique se situe généralement en amont du processus de planification. Elle doit découler de la stratégie développée par l'EEP en adéquation avec les missions qui lui sont assignés par l'autorité de tutelle ou la stratégie sectorielle le concernant.