

**Etude comparative de la gouvernance des entreprises et des
établissements publics au Maroc : Une lecture des lois de finances
2015, 2016 et 2017**

**Comparative study of corporate governance and public
institutions in Morocco:**

Reading of the finance laws: 2015-2016 and 2017

Ibtissam BENERRAMI

Doctorante FSJES Mohammédia, Université Hassan II
Inspecteur à la Direction Régionale Des impôts, Casablanca, Maroc
benerramiibtissam@gmail.com

Ahmed HEFNAOUI

Enseignant chercheur
FSJES Mohammédia, Université Hassan II,
Laboratoire de Recherche en Performances Economiques et Logistiques
: hefnaoui_ahmed@yahoo.com

Résumé :

Le présent article présente une analyse descriptive du principe de la gouvernance des entreprises et des établissements publics sur la base d'une étude comparative basée sur la lecture des dernières lois de finances à savoir : 2015,2016 et 2017.

A travers cette étude comparative, nous allons suivre l'évolution de la gouvernance au sein des entreprises et des établissements marocains dans différents secteurs d'activité afin de situer les points de forces et de faiblesses de chaque entreprise et établissement public en matière de la gouvernance .

Mots clés : gouvernance, établissement, entreprise, public, Maroc.

Abstract:

The present article presents a descriptive analysis of the principle of the governance of the companies and public corporations on the basis of comparative study based on the reading of the last finance laws namely: 2015.2016 and 2017.

Through this comparative study, one will follow the evolution of the governance within the companies and the Moroccan establishments in various branches of industry in order to locate the points of forces and weaknesses of each company and public corporation as regards the governance.

Key word: governance, establishment, company, public, Morocco.

Introduction :

Le thème de gouvernance des entreprises et établissements publics au Maroc est d'une brûlante actualité au Maroc. En effet, la majorité des réformes engagées par les pouvoirs pour améliorer la sphère publique convergent vers ce thème. (Tarik Jellouli, 2014)

Face aux impératifs de gestion et de contrôle de ces établissements, les organes et les outils de bonne gouvernance vont s'imposer pour remédier aux lacunes managériales dont souffrent ces entités et améliorer leur performance.

Des questions d'ordre théorique et manageriel trouvent leur raison d'être : comment délimiter le concept de la gouvernance ? Quelles sont les actions explicatives de la bonne gouvernance des entreprises et établissements publics Marocains ? Quelles sont les implications d'une bonne gouvernance des entreprises et établissements publics sur le territoire dont ils relèvent ?

Pour cerner la réflexion, nous nous sommes basés sur l'introduction du concept de la gouvernance aux rapports sur le secteur des entreprises et établissements publics en faisant une étude comparative entre les lois de finance des années 2015 ,2016 et 2017.

Nos réflexions et nos conclusions peuvent être utiles ,dans un premier lieu, d'analyser l'état d'avancement de la notion de la gouvernance et ses manifestations par rapport au secteur des entreprises et établissements publics et dans un second lieu , d'aider les pouvoirs et décideurs publics à cibler les mécanismes de forces et de faiblesses afin d'instaurer les outils et les organes de bonne gouvernance adéquats au niveau des entreprises et établissements publics .Cette dernière se traduira par une amélioration de la gestion des entreprises et établissements publics et des prestations rendues aux usagers .

1. Lecture de loi de finance 2015 : Amélioration de la gouvernance et de l'efficacité de gestion des EEP

Selon le rapport sur le secteur des entreprises et établissements publics tel que établis par la direction des entreprises et des établissements publics durant l'année budgétaire 2015, l'amélioration de la gouvernance des EEP et de l'efficacité de leurs interventions constitue indéniablement une préoccupation constante des pouvoirs publics. L'atteinte de cet objectif est recherchée à travers la conduite de plusieurs chantiers de réformes portant particulièrement sur le renforcement du dispositif de gouvernance et de transparence des EEP, la généralisation de la contractualisation de leurs relations avec l'Etat, le développement

d'une politique de Gestion Active du Portefeuille, la convergence vers les normes comptables internationales et le développement des Partenariats Public-Privé.

1.1. Renforcement de la gouvernance et de la transparence du portefeuille public

Le déploiement des bonnes pratiques de gouvernance favorise le développement d'un tissu économique compétitif, la promotion d'un climat de confiance, l'attrait de l'investissement national et étranger, la facilitation de l'accès des entreprises aux capitaux et le renforcement de leur viabilité et de leur pérennité.

A cet égard, le déploiement du Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP se poursuit et ce, parallèlement au développement des instruments de gestion de ces organismes. Pour consolider les avancées réalisées, un projet de réforme globale a été élaboré en vue d'assurer une évolution constructive du système de contrôle et de gouvernance des EEP vers des préoccupations de maîtrise des risques, d'amélioration des performances et de sauvegarder du patrimoine public.

1.1.1. Déploiement du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP

Le processus de mise en oeuvre du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP, lancé en mars 2012, se poursuit à travers des actions soutenues de communication, vulgarisation, de formation et de déploiement permettant, outre une mise en oeuvre adéquate des recommandations du code, de promouvoir davantage son contenu et de préparer des relais qui contribuent à diffuser et à veiller à sa mise en oeuvre effective auprès d'une large population d'EEP.

Les actions concertées impliquant les ministères de tutelle et les EEP ont conduit à la mise en oeuvre effective du Code par la généralisation progressive de la réalisation de bilans de gouvernance et de plans d'amélioration de la gouvernance ainsi que par le développement des modèles de documents de gouvernance.

En ce qui concerne le fonctionnement des organes délibérants des EEP, les actions menées ont abouti à une meilleure programmation et à une cadence élevée des réunions des conseils d'administration, des conseils de surveillance et des autres organes délibérants des EEP ainsi qu'à une dynamisation accrue des comités spécialisés issus desdits conseils, notamment les comités d'audit.

Le dynamisme du fonctionnement des organes délibérants des EEP a été soutenu au cours de 2013 et 2014 en relation avec les enjeux importants auxquels font face les EEP en termes d'amélioration continue de leur gouvernance et de leurs performances, de développement de

leurs investissements et de veille à la pertinence et à la cohérence des projets et des actions menés. A cet égard, une évolution positive de la périodicité de la tenue des réunions des organes délibérants des EEP a été relevée sur la période 2008-2013. Ainsi, 96% des EEP ont tenu au moins une réunion de leurs organes délibérants en 2013 et en 2012 contre 78% en 2008.

Ce constat positif est le résultat de la conjonction de plusieurs facteurs dont :

- l'engagement explicite du Gouvernement en faveur de l'amélioration de la gouvernance et de la transparence des EEP couronné par la mise en oeuvre des recommandations du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP ;
- l'implication des EEP dans le lancement et la conduite des différents projets structurants et stratégies sectorielles impliquant les EEP et leurs organes délibérants ;
- les efforts de sensibilisation, d'accompagnement et de suivi fournis en faveur d'une régularité et d'une efficacité accrue des réunions des organes délibérants des EEP.

De même, les années 2012 et 2013 ont connu un développement significatif de l'institution des comités spécialisés (audit, stratégie et investissement, nomination et rémunération,..) émanant des organes de gouvernance au niveau de nombreux EEP ainsi que l'opérationnalisation des comités existants. Ainsi, l'essentiel des EEP soumis au contrôle d'accompagnement disposent d'un comité d'audit contribuant à l'amélioration de leur dispositif de contrôle interne et de gestion comptable et renforçant leur système de veille.

Par ailleurs, des actions soutenues sont également entreprises pour la généralisation de la présentation des comptes des EEP à l'audit par des cabinets spécialisés. Ainsi, et pour l'arrêté des comptes pour l'année 2012, la quasi-totalité des comptes des EEP, présentés à la certification en 2013, ont été certifiés. Ceci est le fruit des actions menées pour améliorer les dispositifs comptables et financiers des EEP ayant permis de renforcer la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes. Les travaux en cours, en 2014, consolident davantage cette tendance positive.

En termes de perspectives et en vue d'accélérer la mise en oeuvre des recommandations du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP, un plan d'action a été conçu pour capitaliser sur les réalisations et pour imprimer une cadence plus accélérée à la dissémination des bonnes pratiques de gouvernance des EEP, notamment en ce qui concerne l'accompagnement direct des EEP dans leurs démarches visant à mettre en place les pratiques et les documents de gouvernance. Ce plan d'action vise à insuffler une nouvelle dynamique au déploiement du Code en mettant l'accent sur :

- le perfectionnement interne des EEP notamment en matière de maîtrise des outils de mise en oeuvre (cartographie des risques...);
- l'accélération du déploiement du Code et l'approfondissement de sa mise en oeuvre (bon fonctionnement des organes délibérants, maîtrise des risques...);
- le renforcement de la formation et de l'information et de la communication à destination du grand public (rapports, sites web, publications...); l'évaluation de la performance de l'action des organes délibérants.

1.1.2. Développement des instruments de gestion des EEP

L'entrée en vigueur, à compter du 1er janvier 2014, du décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics a permis le renforcement de l'égalité d'accès des concurrents à la commande publique, une plus grande équité dans le traitement des soumissionnaires ainsi que la dématérialisation accrue des procédures et ce, pour plus de transparence et d'efficacité de la dépense publique.

Dans le cadre de cette réforme consacrant l'harmonisation des procédures de passation de la commande publique, il a été procédé à l'élargissement du champ d'application aux Collectivités Territoriales et à certains Etablissements Publics (EP) tout en tenant compte de leurs spécificités et ce, conformément à la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. Les principales actions entreprises au titre des années 2013 et 2014 ont porté sur :

- La publication de l'arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances qui fixe la liste des EP devant appliquer la réglementation des marchés publics ;
- La diffusion de la Circulaire du Ministre de l'Economie et des Finances n° 2-3673 du 28/11/2013 invitant les EEP disposant de règlements propres à harmoniser leurs règlements avec la nouvelle réglementation sur les marchés publics ;
- La conduite d'actions intensives de formation, d'information et de vulgarisation formation au profit des acheteurs publics
- La réalisation des travaux d'harmonisation des règlements propres des EP non concernés par le décret susvisé, avec les nouvelles dispositions de la réforme des marchés publics.

Ces EP opèrent, rappelons-le, dans certains secteurs dont les spécificités de leurs activités nécessitent qu'ils disposent de règlements propres, tout en les alignant sur les principes et les règles régissant la nouvelle réglementation sur les marchés publics.

Par ailleurs, dans le cadre de la modernisation et l'harmonisation des méthodes de travail des Contrôleurs d'Etat et des Trésoriers payeurs et l'uniformisation de la liste des pièces justificatives, le Ministère de l'Economie et des Finances (DEPP) a élaboré deux nomenclatures des pièces justificatives de la dépense des établissements publics, destinées aux Contrôleurs d'Etat et aux Trésoriers Payeurs et Agents Comptables. Ces nomenclatures mettent à la disposition des différents agents de contrôle un cadre de référence normalisé pour la réalisation de leurs opérations de contrôle concernant l'engagement des dépenses ainsi que leur paiement. Ce travail s'inscrit dans un cadre global de normalisation de l'ensemble des procédures de contrôle de la dépense des établissements publics qui englobe l'élaboration des nomenclatures de dépenses ainsi que de manuels et guides de contrôle pour les Trésoriers Payeurs, les Agents comptables et les Contrôleurs d'Etat.

En matière d'audits externes, les actions entreprises tendent à renforcer l'efficacité du contrôle financier de l'Etat en l'orientant vers le suivi des performances, la prévention des risques et la préservation des ressources et ce, en plus de la régularité et de la conformité de gestion. Les opérations d'audit réalisées, ces dernières années, ont touché la quasi-totalité des secteurs d'activité, en l'occurrence l'énergie, les mines, le transport, les aéroports, l'électricité, l'eau et l'assainissement liquide, l'habitat, l'agriculture, la santé, l'éducation et la formation. A cet effet, il convient de signaler que 63 opérations d'audit ont été réalisées durant la période 2000-2013 et qui ont donné lieu à l'élaboration de plans d'actions permettant de remédier aux insuffisances et dysfonctionnements constatés.

Dans un contexte de plus en plus marqué par des exigences accrues en matière de performances et de visibilité de l'action publique, les audits externes des EEP ont été réorientés davantage vers des préoccupations d'ordre stratégique (gouvernance de l'établissement, cadre institutionnel, stratégie globale....) et ce, en plus des considérations financières, opérationnelles ou de gestion. Dans ce cadre, le programme prévisionnel d'audit externe des EEP pour la période 2014-2015, soumis à l'accord du Chef de Gouvernement, porte sur l'audit de la fonction commerciale (facturation/recouvrement) au niveau des Régies Autonomes de Distribution d'eau et électricité de Marrakech, de Kenitra, d'Oujda et de Meknès, ainsi que l'audit stratégique et l'examen des scénarii de devenir de la Société Marocaine d'Ingénierie Touristique (SMIT) et de l'Office de Commercialisation et d'Exportation (OCE).

Par ailleurs, le processus d'amélioration de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la bonne gouvernance, du droit d'accès à l'information, de la reddition des comptes

et de diffusion de l'information financière et extra-financière sur les EEP constitue un choix irréversible avec notamment la publication, en 2013, du décret n° 2.13.882 et de l'arrêté du MEF n° 3268-13 relatifs à l'obligation de la publication des comptes des EEP dans le Bulletin Officiel au plus tard sept mois après la date de clôture de l'exercice. Ce nouveau dispositif, implémenté dès 2014 pour les comptes de 2013, stipule que les Etablissements Publics qui tiennent une comptabilité conforme au Code Général de la Normalisation Comptable (CGNC) seront tenus de publier annuellement leurs comptes sociaux et consolidés au Bulletin Officiel. Ces informations portent sur le Bilan, le Compte Produits et Charges ainsi que l'Etat des Soldes de Gestion. Concernant des Etablissements Publics ne tenant pas encore une comptabilité conforme au CGNC, ils seront autorisés, à titre transitoire et en attendant la mise en place de cette comptabilité, à publier au Bulletin Officiel, une situation comptable simplifiée, établie sur la base d'un modèle fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances. Ce modèle porte sur l'exécution du budget d'équipement et de fonctionnement ainsi que sur la trésorerie de ces organismes.

1.1.3. Généralisation de la contractualisation des relations Etat-EEP

La démarche de contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP, en tant que vecteur d'amélioration de la gestion du portefeuille public au regard de ses apports en termes de responsabilisation des managers, d'appréciation de la performance et d'amélioration de l'efficacité de l'EEP, connaît un tournant suite notamment à son inscription en tant que priorité du programme du Gouvernement et, également, à la diffusion du Guide Méthodologique de la Contractualisation et de la Circulaire du Chef de Gouvernement n°8/2013 du 15 mai 2013 y relative.

Dans ce cadre, et en conformité avec les orientations du Gouvernement, le processus de la généralisation de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP se poursuit avec la conclusion de nouveaux Contrats-Programmes et la préparation d'autres. En effet, les années 2013 et 2014 ont été marquées par la conclusion de trois nouveaux Contrats-Programmes avec l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable (ONEE), l'Agence pour l'Aménagement de la Vallée du Bouregreg (AAVBR) et le Groupe Barid Al Maghrib (BAM).

Outre la poursuite de l'évaluation et du suivi des Contrats en vigueur, les projets de Contrats-Programmes qui sont en cours d'initiation ou de finalisation pour couvrir la période 2014-2018 concernent un certain nombre d'EEP dont la MAP, le Groupe HAO, l'ANP, l'ONDA, la SNRT et la SOREAD 2M.

En termes de perspectives, l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances et la mise en oeuvre de la réforme projetée du dispositif de gouvernance et de contrôle des EEP est appelée à contribuer à un plus grand enracinement de cette démarche parmi les bonnes pratiques de management des EEP.

- **Mise en œuvre d'une gestion active du portefeuille public**

L'amélioration de la contribution du portefeuille public à la dynamique économique et sociale que connaît le Maroc passe certes par le renforcement des performances opérationnelles et financières des organismes le composant, par la modernisation de leur gouvernance et le raffermissement de leur transparence. Elle est également tributaire d'une vision structurée et intégrée quant à la gestion de ce portefeuille sous l'angle de vue de l'Etat Actionnaire, rôle à mettre en évidence et à encadrer par rapport à d'autres rôles assumés par l'Etat vis-à-vis du portefeuille public : stratégie, garant du service public, contrôleur...

Dans ce cadre, et en continuité des travaux menés notamment en matière de contrôle et de gouvernance des EEP, d'amélioration de l'information financière et extra-financières desdits EEP et de passation des commandes publiques, le Ministère de l'Economie et des Finances, en sa qualité de représentant de l'Etat actionnaire, conduit une étude visant à mettre en place une gestion active du portefeuille public.

Celle-ci a pour finalité le renforcement du leadership des EEP dans la création de valeur, l'amélioration de la compétitivité, la diversification des sources de croissance et développement de l'investissement. Elle vise également l'amélioration de la situation financière des EEP concernés par une veille proactive sur la pérennité de leur modèle économique et ce, à travers le renforcement des rendements des fonds propres, l'optimisation des résultats et la maîtrise des risques et des coûts.

La gestion active du portefeuille public a aussi pour objectif majeur l'élaboration d'une ligne de conduite claire et visible pour l'Etat Actionnaire, déclinée dans une Charte publique de la stratégie actionnariale, portant particulièrement sur la mise en oeuvre des politiques et des stratégies publiques, la préservation des intérêts et du patrimoine publics, la consolidation de la bonne gouvernance et l'adoption d'une politique de dividendes pluriannuelle, visible et équilibrée. Dans ce cadre, un diagnostic approfondi du portefeuille public a été mené et enrichi d'un benchmark international et d'une consultation des principaux EEP et départements ministériels concernés. L'un des constats majeurs est que ce portefeuille porte des enjeux socio-économiques et financiers fort importants, tout en étant marqué par une évolution dynamique manifeste à travers le développement important des filiales, dédiées

parfois à des projets stratégiques structurants de l'économie nationale. Enfin, les problématiques majeures posées par le cadre actuel de gestion dudit portefeuille public ont été adressées dont le cadre juridique, institutionnel et procédural, régissant cette gestion, lequel cadre devra être complété pour l'adapter au caractère dynamique du portefeuille public.

La Charte publique de la stratégie actionnariale est appelée à préciser les lignes directrices du rôle de l'Etat Actionnaire dans la gestion active d'un périmètre pertinent d'EEP, choisis sur la base de critères précis et portant des enjeux socio-économiques et patrimoniaux importants nécessitant l'exercice d'une telle gestion. Y seront également précisés, la vision stratégique de l'Etat Actionnaire ainsi que ses orientations et ses engagements à l'égard des EEP concernés et ce, en contrepartie de ses exigences à l'égard de ces entités. La Charte clarifiera enfin le cadre réglementaire et procédural relatif à la gestion active du portefeuille.

Ainsi, à travers cette gestion active, l'Etat entend s'affirmer comme un actionnaire s'engageant à long terme vis-à-vis des EEP du périmètre sous GAP. Cette démarche vise en outre à consacrer l'incarnation du rôle de l'Etat Actionnaire et, partant, permettre l'évaluation de l'exercice de ce rôle dans une perspective dynamique et ce, à travers une actualisation périodique de ladite Charte en fonction des enjeux d'une part, et par un Reporting régulier sur ses réalisations, d'autre part.

- **Convergence vers les normes comptables internationales**

Le projet de convergence du Code Général de Normalisation Comptable (CGNC) vers les normes comptables internationales, qui vise la mise à jour du cadre de l'information comptable et financière, revêt une importance particulière dans la mesure où il participera à l'amélioration du climat des affaires dans notre pays.

Ce projet constitue un chantier structurant pour les années à venir, eu égard aux objectifs escomptés de la convergence, notamment, l'intégration des nouveautés normatives introduites dans le référentiel comptable international et la production d'une information comptable et financière de meilleure qualité.

A cet égard, et au terme des travaux menés en 2013 et au cours de l'année 2014, suite à la mise en place de la Commission Technique Spécialisée (CTS) chargée de l'élaboration de ce projet, ce projet se basera sur la philosophie générale du référentiel IFRS, qui place l'investisseur au coeur des destinataires de l'information comptable et financière, tout en veillant à une mise en oeuvre progressive et non coûteuse dudit projet, au sein des entreprises concernées et en tenant compte des spécificités des PME/TPE. En outre, les orientations ci-après sont retenues :

- pour les comptes consolidés des Entités d'Intérêt Public (EIP) et des groupes qui dépassent, pendant deux exercices successifs, certains seuils à fixer par arrêté du Ministre chargé des Finances (bilan, chiffre d'affaires et effectif), le choix serait « Full IFRS » ;

- concernant les comptes sociaux des PME, la convergence ne portera que sur certaines normes comptables ;

- s'agissant des Très Petites Entreprises (TPE) et vu la nature de cette catégorie d'entreprises, réalisant, notamment, un faible chiffre d'affaires et employant un effectif très réduit, un traitement particulier, portant sur un modèle de convergence simplifié, leur sera consacré.

Sur un autre plan, un projet de loi sur les comptes consolidés (avec obligation d'application des normes IFRS pour les Entités d'Intérêt Public) a été préparé, dont les principaux objectifs sont l'appréciation de la véritable situation financière des Groupes économiques, une meilleure comparabilité de leurs performances et l'amélioration de la prise de décisions au niveau des instances dirigeantes.

Par ailleurs et en matière d'organisation de la profession comptable, le projet de loi n° 127-12 réglementant la profession de comptable agréé et instituant une « organisation professionnelle des comptables agréés » a été adopté par la Commission des Finances de la Chambre des Représentants en date du 30 septembre 2014. Ce projet vise l'harmonisation de l'organisation institutionnelle et professionnelle du comptable agréé avec les nouvelles orientations constitutionnelles prônant la bonne gouvernance et la reddition des comptes. En outre, il a pour ambition de participer à l'amélioration du climat des affaires au Maroc et par voie de conséquence, le renforcement de l'attractivité du pays et l'incitation à l'investissement.

- **Responsabilité sociale et environnementale des EEP**

Pour promouvoir la publication des rapports de développement durable et de responsabilité sociétale, par les EEP au Maroc, un guide intitulé « *La publication des rapports de développement durable et de responsabilité sociétale au Maroc* », a été élaboré pour les EEP, dans l'objectif de la mise en place de définitions, de concepts et de stratégies d'introduction en vue de leur permettre de mieux prendre en compte les dimensions « *Développement durable* » et « *Responsabilité sociétale* » dans leurs communications et leurs publications.

Dans ce cadre, la gestion de l'entreprise devra s'appuyer de plus en plus sur un modèle ouvert, selon lequel les environnements sociaux, écologiques et économiques peuvent être influencés. Ainsi, les managers devront, désormais, mettre l'accent sur les interactions des entreprises avec leurs environnements respectifs. Pour conserver une bonne réputation et une

viabilité à long terme, les entreprises doivent intégrer des valeurs sociétales dans leurs objectifs, leurs rapports, leurs publications et leurs communications en général. A ce titre, elles sont appelées à souligner leur responsabilité envers notamment la société, l'environnement naturel et le climat social dans lesquels elles opèrent. Ainsi, le développement d'une entreprise est directement lié aux conditions de l'environnement dans lequel elle évolue.

A cet égard, le système dit « *Global Reporting Initiative* » (GRI), constitue l'approche la plus appliquée et la plus testée dans le monde entier. Ce référentiel comporte un catalogue d'indicateurs qui permettra aux entreprises de mieux mesurer l'impact de leurs activités en matière de développement durable et de responsabilité sociétale. Le GRI comporte également un système de gradations qui peuvent faire l'objet d'audits externes.

En matière de déploiement, les EEP sont appelés à se concentrer sur les indicateurs essentiels de ce référentiel et à fixer un cadre minimal pour l'établissement de leurs rapports.

- **Partenariat public privé : levier de développement des investissements des EEP**

L'année 2014 a connu la poursuite du processus d'adoption du projet de loi n° 86-12 sur les Partenariats Public-Privé. En effet, ledit projet a été adopté par la Chambre des Représentants en date du 12 février 2014.

Ce projet de loi sur les PPP, réalisé dans le cadre d'une approche participative associant les différentes parties prenantes dont les EEP et les départements ministériels concernés, a pour objet de définir un cadre général unifié et incitatif au développement des PPP au Maroc au profit de l'Etat, des Etablissements Publics relevant de l'Etat et des Entreprises Publiques.

Les principaux objectifs dudit projet de loi consistent à :

- harmoniser le cadre général de préparation, d'attribution et de suivi des projets PPP ;
- créer un cadre plus incitatif pour amplifier le recours aux PPP dans les différents secteurs pertinents y compris les secteurs non marchands ;
- offrir une plus grande visibilité aux investisseurs nationaux et internationaux pour le développement des projets PPP et créer de nouveaux mécanismes de gestion de la commande publique.

Ce cadre légal des PPP privilégie la généralisation de l'habilitation du secteur public à contracter des contrats PPP, l'évaluation préalable des projets, l'introduction des notions de « *Dialogue compétitif* » et de rapport qualité/prix (« *Value for Money* »), l'institution du partage des risques et de la rémunération sur la base du niveau de performance ainsi que des mécanismes de suivi et de contrôle des projets.

Cette approche partenariale constituera un nouveau relais pour la réalisation d'infrastructures et la fourniture de services publics. Elle permettra également de renforcer l'implication des opérateurs privés dans le développement de projets publics, de diversifier les modes opératoires : innovations managériales, ingénierie financière et des projets, évaluation..., tout en améliorant la gouvernance économique et l'environnement des affaires en termes d'efficacité, de célérité et de transparence.

Afin de compléter le dispositif juridique permettant de développer le recours au PPP, il a été élaboré un ensemble de guides méthodologiques dans l'objectif d'aider au renforcement du recours au PPP au Maroc. Il s'agit : - du « *Guide des clauses minimales* » qui est un outil d'aide à la rédaction des contrats PPP et qui offre aux décideurs une architecture standardisée d'un modèle de contrat avec des variables en fonction des spécificités des secteurs ;

- du « *Manuel des bonnes pratiques en PPP* » qui représente un instrument d'aide à la réalisation des projets PPP pour les départements ministériels et les organismes publics concernés ;

- de la « Note sur l'aspect "Value for Money (VfM)" » qui a pour objectif de clarifier la notion de « *Value For Money* », de décrire les principes fondamentaux devant permettre de la calculer de façon cohérente et rationnelle et de déterminer les spécificités de son application lors des différentes phases de la mise en oeuvre d'un projet PPP.

A rappeler que depuis 2011, le MEF a mis en place une cellule PPP pour l'accompagnement technique des ministères et des Etablissements Publics et le suivi des projets de PPP. Cette cellule a pour missions d'apporter l'assistance technique aux administrations et EEP pour l'identification, le montage et le suivi des projets PPP.

2. Lecture de la loi de finance 2016 : Amélioration de la gouvernance et de l'efficacité de gestion des EEP

L'année 2016, selon le rapport sur le secteur des entreprises et établissements publics tel que établis par la direction des entreprises et des établissements publics durant l'année budgétaire 2016, est appelée à constituer l'année de l'accélération de la concrétisation d'importantes réformes dont la plupart ont vu la mise en place du cadre légal et réglementaire y afférent en 2015

En effet, l'année 2015 est particulièrement marquée par la finalisation et la mise en place de réformes structurantes pour l'économie nationale et ce, dans un environnement de plus en plus compétitif et exigeant en termes de gouvernance, de qualité de service, d'infrastructures

et logistiques concurrentielles et dynamiques. Ainsi, outre la réforme de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui aspire à améliorer la lisibilité de l'action publique et à l'orienter vers l'atteinte de résultats clairement prédéfinis tout en assurant une meilleure transparence de leurs budgets et de leur gouvernance, l'année 2015 a connu la publication du nouveau cadre juridique régissant le Partenariat Public-Privé (PPP), à travers la publication de la loi n° 86-12 relative aux contrats de PPP le 22 janvier 2015 et du décret n° 2-15-45 pris pour son application le 1er juin de la même année et ce, après un débat parlementaire riche, couronné par l'approbation à l'unanimité de ladite loi.

De même, dans le cadre des efforts déployés pour améliorer le climat des affaires, en particulier la transparence des petites et moyennes entreprises, la profession de comptable agréé a été dotée d'un cadre légal dédié permettant de réglementer et d'instituer une Organisation professionnelle dédiée à cette profession et ce, en vertu de la loi n° 127-12 publiée au Bulletin Officiel le 20 août 2015. En effet, cette loi vise à réorganiser cette profession en vue de remédier aux insuffisances relevées au niveau du cadre réglementaire régissant actuellement le titre de comptable agréé. Cette loi s'inscrit également dans l'esprit de la Constitution en contribuant au renforcement de la transparence financière et à la moralisation des affaires et ce, à travers la modernisation du fonctionnement et de la gouvernance de la profession comptable et l'instauration d'un climat de confiance pour l'investissement.

D'autres chantiers de réformes sont menés dans l'objectif d'améliorer davantage la gouvernance des EEP et de renforcer l'efficacité de leurs actions et la qualité de leurs interventions et ce, dans la perspective de mieux contribuer à l'amélioration de la compétitivité et de la productivité du tissu économique national, au développement de la connectivité des territoires, à l'attrait des investissements et à la réduction des coûts des facteurs. Il s'agit particulièrement de la consolidation du dispositif de gouvernance et de transparence des EEP, de l'amélioration du mode de passation de la commande publique et de la mise en place d'une politique de Gestion Active du Portefeuille.

2.1. Partenariat public privé : levier de développement des investissements publics

Le déploiement du cadre juridique des PPP, entamé en 2015, a pour objet de définir un cadre général unifié et incitatif au développement des PPP au Maroc au profit de l'Etat et des EEP.

Les principaux objectifs escomptés consistent à :

- Harmoniser le cadre général de préparation, d'attribution et de suivi des projets PPP ;

- Créer un cadre plus incitatif pour intensifier le recours aux PPP dans les différents secteurs pertinents y compris les secteurs non marchands ;
- Offrir une plus grande visibilité aux investisseurs nationaux et internationaux pour le développement des projets PPP et créer de nouveaux mécanismes de gestion de la commande publique.

A cet égard, le recours aux PPP s'inscrit dans le cadre de l'évolution qualitative du rôle de l'Etat et des autres organismes publics, appelés à renforcer davantage leurs partenariats avec les opérateurs privés. Il constitue ainsi un levier de premier choix et une alternative de financement pertinente pour accompagner les investissements publics afin de renforcer les infrastructures du pays, accroître sa compétitivité et améliorer les conditions de vie des populations. De même, le PPP permet de bénéficier de l'expertise et des capacités d'innovation et de financement du secteur privé et d'améliorer ainsi l'effectivité et la qualité des services et l'efficience des dépenses publiques. Il représente enfin un changement culturel dans les relations entre les secteurs public et privé se traduisant par la maîtrise des coûts, le partage des opportunités et des risques et le renforcement de la qualité des services publics.

La mise en place du nouveau cadre vient également consolider et compléter le cadre juridique existant et ce, via la généralisation de l'habilitation du secteur public à contracter des contrats PPP compte tenu des nombreuses expériences réussies en la matière dans divers secteurs que le Maroc compte à son actif. Cette nouvelle loi sur les PPP est basée sur les principes de bonne gouvernance, de corrélation entre responsabilité et reddition des comptes et d'égal accès des citoyens aux services publics.

Elle assoie également les règles relatives à la concurrence et à la transparence dans l'attribution des projets PPP, à l'évaluation préalable des projets pour s'assurer de la pertinence du choix du PPP et au dialogue compétitif pour maximiser les chances d'avoir la meilleure offre et l'excellent rapport coût- avantage au profit de la personne publique. Cette loi introduit aussi le partage optimisé des risques pour veiller au maintien de l'équilibre économique du contrat et de la rémunération sur la base du niveau de performance ainsi que des mécanismes de suivi et de contrôle durant les phases d'exécution et d'exploitation du projet.

De même, parmi les apports fondamentaux de cette loi figure l'obligation d'évaluer les contrats de PPP par la personne publique ainsi que la mise en place d'un ensemble de dispositions et de mécanismes pour assurer une meilleure gouvernance et un pilotage plus efficient des projets PPP. Ainsi :

- La loi a prévu les clauses minimales et pertinentes à préciser dans un contrat de PPP pour assurer sa pérennité, l'équilibre des relations et l'intérêt des usagers ;
- Cette loi fait obligation d'informer sur les contrats PPP en publiant une synthèse des principales clauses ;
- Elle fait obligation d'établir annuellement un rapport sur l'exécution du contrat PPP et le niveau de satisfaction des obligations des deux parties.

Le succès durable des PPP dépend fortement de la qualité de préparation des projets, de la rigueur et de la transparence dans l'attribution des contrats, de la clarté des clauses des contrats conclus et de la convergence des attentes des citoyens, de l'Etat et du secteur privé en termes de qualité de services, d'optimisation des coûts et de rentabilisation des capitaux investis. En effet, le caractère durable des contrats PPP peut être appréhendé à travers les éléments suivants :

- Un plus grand soin dans la préparation des projets pour mieux répondre aux attentes des usagers avec le souci permanent de préserver le patrimoine et la qualité de service
- La soumission des projets à l'évaluation préalable pour s'assurer que le mode PPP est le mieux adapté pour leur réalisation et pour leur exploitation et permettre, ainsi, la pérennité des contrats ;
- Le renforcement de la bancabilité des projets et l'optimisation des charges de financement à travers un ensemble de mécanismes idoines : partage des risques, octroi de suretés/garanties, préservation de l'équilibre économique des contrats, institution de la possibilité de faire substituer la personne privée défaillante ;
- L'institution d'un cadre global de gouvernance des contrats de PPP couvrant les phases d'accompagnement, d'approbation, d'autorisation, d'information, de contrôle, d'évaluation et de Reporting.

Par ailleurs et afin de permettre le développement du tissu productif national, le nouveau cadre légal des PPP intègre la préférence nationale et favorise la promotion des petites et moyennes entreprises et l'émergence d'acteurs nationaux disposant du savoir-faire et des moyens adéquats.

Cette approche partenariale constituera un nouveau relais pour l'amélioration de l'offre marocaine en infrastructures et services et ce, en parallèle à l'intensification continue de l'investissement public direct. Elle permettra également de renforcer la gouvernance économique et l'environnement des affaires en termes d'efficacité, de célérité et de transparence.

A cet effet, la mise en oeuvre de ce nouveau cadre légal et réglementaire suppose la synergie des efforts et la conjugaison des capacités publiques et privées en vue d'identifier les projets publics de développement les plus pertinentes susceptibles d'être réalisés en mode PPP et pouvant répondre aux dispositions contenues dans ledit cadre juridique.

Par ailleurs, afin de compléter le dispositif juridique et opérationnel permettant de développer le recours au PPP, un ensemble de guides méthodologiques et de manuels didactiques sont élaborés en vue de permettre le renforcement et la professionnalisation du recours au PPP.

2.2. Renforcement de la gouvernance et de la transparence du portefeuille public

Dans l'objectif de renforcer la contribution des EEP à la dynamique de développement économique et social et à l'amélioration du climat des affaires et de la compétitivité du pays, des efforts sont déployés pour le renforcement de la gouvernance de ces EEP et de leur transparence à travers la finalisation du projet de réforme globale du système de leur contrôle et de leur gouvernance, la consolidation des avancées réalisées en termes de déploiement des bonnes pratiques de gouvernance des EEP recommandées par le Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP et de la généralisation progressive de la contractualisation de leurs relations avec l'Etat ainsi que le renforcement de la transparence de ces organismes à travers notamment le développement de leurs instruments de gestion, la poursuite des audits externes de ces organismes et l'amélioration de leurs délais de paiement.

2.3. Réforme du dispositif de gouvernance et de contrôle financier de l'Etat sur les EEP et renforcement du contrôle interne de ces entités

Les efforts déployés pour l'amélioration de la gouvernance et du contrôle financier de l'Etat sur les EEP seront appelés à être couronnés en 2016 par la mise dans le circuit d'approbation du projet de loi relatif à la gouvernance et au contrôle financier de l'Etat sur les EEP sachant qu'en janvier 2015, ce projet de loi a été publié sur le site du SGG et a fait l'objet de finalisation et de mise au point concertée avec les départements et organismes concernés.

En phase avec la réforme de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui aspire à améliorer la lisibilité de l'action publique et à l'orienter vers l'atteinte de résultats clairement prédéfinis tout en assurant une meilleure transparence de leurs budgets et de leur gouvernance, ce projet de réforme du dispositif de gouvernance et de contrôle financier de l'Etat sur les EEP vise à faire évoluer ce dispositif vers des préoccupations de maîtrise des risques, d'amélioration des performances et de sauvegarde du patrimoine public, tout en professionnalisant davantage les métiers de contrôle et d'administrateur au sein des EEP.

Cette réforme sera menée en consolidant les acquis issus notamment de la mise en oeuvre de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier sur les entreprises publiques et autres organismes et du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP et en apportant des améliorations certaines aussi bien en matière de gouvernance qu'en ce qui concerne le contrôle financier de l'Etat sur EEP.

En matière de gouvernance, le projet de loi se propose de clarifier les différents rôles de l'Etat en tant que stratège, actionnaire et propriétaire, accompagnateur et contrôleur notamment par le renforcement et la formalisation du rôle de l'Etat stratège à travers la déclinaison de l'orientation stratégique au sein des EEP en objectifs clairs et mesurables par le biais de la contractualisation notamment. Il introduit également des règles visant la professionnalisation et l'opérationnalisation des organes délibérants à travers la limitation de leur taille, l'institutionnalisation du processus de nomination des administrateurs, l'introduction des administrateurs indépendants, la consécration de la notion de responsabilité et l'obligation d'assiduité et de participation active des administrateurs. De même, le projet consacre la responsabilisation et l'évaluation des organes délibérants, la généralisation des comités spécialisés émanant de l'organe délibérant et la responsabilisation accrue de la tutelle des EEP particulièrement en ce qui concerne la formulation des orientations stratégiques relatives aux EEP.

Pour ce qui est du contrôle financier, le projet ambitionne d'améliorer son efficacité et de l'orienter vers l'appréciation des performances et la prévention des risques, particulièrement, à travers la clarification de ses objectifs (opportunité, régularité, fiabilité et performance) et des responsabilités de ses acteurs, l'introduction d'une nouvelle typologie de contrôle (a priori, d'accompagnement, a posteriori et contractuel) et l'extension optionnelle du contrôle financier à d'autres entités publiques.

L'amélioration de l'efficacité du contrôle est également recherchée à travers l'instauration d'une nouvelle classification dynamique des EEP permettant de définir le type de contrôle applicable à chaque catégorie d'EEP et ce, sur la base de trois critères, à savoir le niveau de détention du capital des organismes publics, le niveau du concours du Budget Général de l'Etat et du risque financier et la qualité de la gestion et de la gouvernance.

De même, le projet de loi ambitionne d'assurer la dynamisation volontariste du dispositif à travers les obligations progressives de mise à niveau de la qualité de la gestion et de la gouvernance des organismes ainsi qu'une obligation de l'accompagnement des organismes dans la mise à niveau de leurs dispositifs de gestion et de gouvernance. La mise en oeuvre de

la réforme sera ainsi concrétisée via des changements graduels et maîtrisés du type de contrôle des EEP en vigueur. Ce dispositif évolutif et volontariste permettra d'adapter le contrôle aux enjeux et aux risques portés par les EEP d'une part, et le niveau de la qualité de leur gestion et de leur gouvernance d'autre part.

Le nouveau dispositif renforcera la clarification du rôle des agents de contrôle financier et la spécialisation des agents de contrôle financier selon les objectifs et le type de contrôle exercé. Ainsi, en plus du ministre chargé des finances investi du contrôle d'opportunité, il est prévu que le contrôle financier soit exercé par deux agents de contrôle à savoir le contrôleur d'Etat et le contrôleur payeur. Ce dernier, à la différence du système actuel, exercera en plus des missions confiées au Trésorier payeur et à l'agent comptable actuels, la mission de l'actuel contrôleur d'Etat et qui est matérialisée par le pouvoir de visa préalable des actes d'engagement de la dépense. Il assurera, de ce fait, le contrôle de régularité de l'ensemble de la chaîne de la dépense et ce, de l'engagement jusqu'au paiement, ce qui permettra d'éviter une rupture dans la chaîne de contrôle et une meilleure maîtrise des dossiers et des actes qui lui sont soumis pour paiement, en plus des avantages que procure la formule de l'interlocuteur unique notamment en termes d'efficacité d'intervention, de célérité et de proximité par rapport à l'organisme. En ce qui concerne le contrôleur d'Etat, sa mission porte accessoirement sur la régularité a posteriori pour englober les aspects se rapportant au contrôle de la fiabilité et l'appréciation des performances et des risques économiques et financiers.

De même, une feuille de route détaillée a été élaborée pour la conduite de cette réforme dans une optique de management du changement en programment des actions à moyen et long terme visant le renforcement des ressources humaines, l'amélioration du système d'information de la DEPP, le développement de la communication et la mise à niveau de l'organisation.

Parallèlement, le processus de mise en oeuvre du code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP sera intensifié en 2016 à travers l'accélération de l'adoption par les organes délibérants des EEP des plans d'amélioration de la gouvernance et de la mise en place des différents instruments de gouvernance au niveau d'une large population d'EEP.

Ces actions permettront de consolider les acquis enregistrés en 2014 et 2015 au cours desquelles près de 30 EEP ont adopté, par leurs Organes Délibérants, des plans d'amélioration de leur gouvernance. Ces entités ont également connu une amélioration remarquable de leurs pratiques de gouvernance à travers la mise en place des comités spécialisés notamment le

comité d'audit et le comité de gouvernance. De même, de nombreux EEP ont enrichi leurs sites web par la publication des informations financières et extra-financières dont la composition et le fonctionnement des organes de gouvernance, ont instauré des instruments de gestion des risques en adoptant notamment la cartographie des risques et ont renforcé la dématérialisation de leurs procédures. Enfin, certains EEP commencent à produire leur rapport dédié à la gouvernance et à en publier des synthèses sur leurs sites web, dans l'objectif d'une meilleure information des partenaires et du public.

Ces avancées sont le résultat d'actions continues de sensibilisation et d'accompagnement des EEP par le Ministère de l'Economie et des Finances sous forme d'assistance à la réalisation des bilans de gouvernance, à la conception des plans d'amélioration et à l'identification des besoins spécifiques en termes d'instruments, d'outils ou de formation ainsi que des voies et modalités pour atteindre les objectifs escomptés.

En ce qui concerne le fonctionnement des organes délibérants des EEP, des avancées réelles ont été enregistrées notamment pour ce qui est du respect de la périodicité des réunions avec 94% des EEP ayant tenu, en 2014, au moins une réunion de leurs Conseils. En outre, le taux des EEP ayant tenu 2 réunions de leurs Organes Délibérants marque une évolution remarquable en 2014 avec 41% contre 33% en 2013 et 21% en 2011, en conformité avec la recommandation du code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP.

Outre la consolidation de la régularité de la tenue de leurs réunions, l'institution et l'activité intense des comités spécialisés émanant desdits Organes Délibérants constitue l'une des principales avancées concrètes ayant contribué à professionnaliser leur action et à renforcer la pertinence et la qualité de leurs décisions et de leur impact sur l'évolution et les performances des EEP.

Enfin et en vue de permettre un meilleur positionnement des EEP et renforcer leur contribution à la dynamique de développement économique et social du pays, les efforts se poursuivent pour la généralisation progressive de la contractualisation pluriannuelle des relations des EEP avec l'Etat le cadre contractuel étant un outil de pilotage qui impacte fort positivement les performances opérationnelles et managerielles du portefeuille public grâce notamment ses apports en matière de modernisation de la gestion des EEP concernés, de rationalisation de leurs dépenses, d'amélioration de leur mode de gouvernance, de reddition des comptes et de pérennisation de leur modèle d'entreprise.

A cet égard, les Contrats Programme, actuellement en vigueur, en particulier, Etat-ONEE (2014-2017), Etat-AAVBR (2014-2018), Etat- BAM (2013-2017), Etat-RADEEMA (2013-

2016), Etat-RAM (2011-2016), Etat-ONCF (2010-2015) et Etat-ADM (2008-2015), font l'objet d'une évaluation et d'un suivi périodique conformément aux dispositions contractuelles propres à chaque cas. Par ailleurs et parallèlement auxdits travaux d'évaluation et de suivi, un certain nombre de nouveaux projets sont en cours d'initiation et/ou de mise au point et concernent notamment l'ANP, l'ONDA, l'AMDI, la CMR, la RAM, l'ADM, l'ONCF, la SNRT et SOREAD 2M.

Des relations contractuelles particulières entre l'Etat et certaines entités sont à souligner et ce, compte tenu des enjeux financiers, économiques et sociaux qui les caractérisent. Il s'agit de Contrats Programmes Etat-ONEE et Etat-RAM qui font l'objet d'un suivi trimestriel régulier assisté par des Cabinets externes.

3. Lecture de la loi de finance 2017 : Consolidation de la gouvernance et renforcement de la gestion de l'efficacité de la gestion des EEP

Selon le rapport sur le secteur des entreprises et établissements publics tel que établis par la direction des entreprises et des établissements publics durant l'année budgétaire 2017, la bonne gouvernance et la transparence constituent des principes cardinaux qui guident le processus de consolidation et de renforcement de l'efficacité de l'action des EEP et d'amélioration de leurs performances au service du développement économique et social durable du pays. Dans ce cadre, le programme du Gouvernement pour la période 2012-2016 avait consacré, concernant les EEP, la mise en place des bonnes pratiques de gouvernance parmi ses principaux objectifs en vue de renforcer l'efficacité de l'action publique dans le processus décisionnel et de développer l'éthique par la moralisation et la lutte contre la corruption. En effet, l'amélioration de la gouvernance des EEP, la réforme du dispositif de contrôle de l'Etat sur les EEP et la généralisation des relations contractuelles pluriannuelles entre l'Etat et les EEP, figuraient parmi les axes prioritaires dudit programme. A cet égard, la période 2012-2016 a été caractérisée, en particulier, par : la publication du nouveau cadre juridique régissant le Partenariat Public-Privé (PPP) et la mise en place des institutions concernées ; la mise au point du projet de réforme du dispositif de gouvernance et du contrôle financier de l'Etat sur les EEP ; la mise en place par le Gouvernement du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP en tant que référentiel comprenant les règles et bonnes pratiques pour améliorer le cadre de gestion des entités publiques ; la mise en place des outils pour la généralisation progressive de la contractualisation pluriannuelle Etat-EEP ; l'amélioration du mode de passation des marchés publics ; la modernisation du

fonctionnement et de la gouvernance de la profession comptable à travers, notamment la mise en place de l'Organisation Professionnelle des Comptables Agréés ; le début de la mise en place d'une politique de Gestion Active du Portefeuille. En outre, des avancées réelles ont été relevées en termes de régularité de la tenue des réunions des organes de gouvernance des EEP, de généralisation progressive de la certification des comptes, d'institution des comités d'audit et de déploiement des systèmes d'information et de gestion pour améliorer le pilotage des EEP. Les années 2016 et 2017 sont appelées à connaître l'accélération de la concrétisation des réformes précitées à travers des feuilles de route couvrant l'ensemble des aspects juridiques institutionnels, organisationnels et de conduite du changement.

3.1. Partenariat public privé : levier de diversification des sources de financement des investissements publics

Le recours aux PPP s'inscrit dans le cadre de l'évolution qualitative du rôle de l'Etat et des autres organismes publics, appelés à renforcer davantage leurs partenariats avec les opérateurs privés. Il constitue ainsi un levier de premier choix et une alternative de financement pertinente pour accompagner les investissements publics afin de renforcer les infrastructures du pays, accroître sa compétitivité et améliorer les conditions de vie des citoyens. De même, le PPP permet de bénéficier de l'expertise et des capacités d'innovation et de financement du secteur privé et d'améliorer ainsi l'effectivité et la qualité des services et l'efficience des dépenses publiques. Il représente enfin un changement culturel dans les relations entre les secteurs public et privé se traduisant par la maîtrise des coûts, le partage des opportunités et des risques et le renforcement de la qualité des services publics. En ligne avec la volonté du Gouvernement de renforcer l'investissement public et de diversifier ses sources de financement et, parallèlement à la mise en place du cadre légal et réglementaire des PPP, le Ministère de l'Economie et des Finances a accompagné cette réforme par la mise en place, après l'entrée en vigueur de la loi n° 86-12 du 22 janvier 2015 et de son décret d'application n° 2-15-45 du 1er juin 2015, du cadre institutionnel et organisationnel de gouvernance publique des contrats de PPP. Il s'agit de la mise en place d'une Division dédiée aux PPP (rattachée à la DEPP), de la Commission Interministérielle chargée du PPP et de la Commission Nationale de la Commande Publique. De plus, un ensemble de livrables et de guides méthodologiques ont été élaborés en vue de leur harmonisation et leur partage avec les différents partenaires. En outre, et dans le cadre de la mise en œuvre d'une approche programmatique concertée des projets PPP, un travail préliminaire d'identification a été mené

avec les départements ministériels et EEP concernés, afin d'examiner les projets publics répondant aux critères d'éligibilité à un PPP et ce, à travers des études préalables qui permettront de définir précisément leur périmètre et leur opportunité. L'implémentation du PPP au Maroc est ainsi conduite en tant que chantier continu dans lequel le Ministère de l'Economie et des Finances compte dynamiser la cadence et consolider les actions entamées depuis son lancement, afin de le concrétiser par des projets à travers : la poursuite de l'appui dans le cadre l'identification, le montage et l'exécution des projets à lancer par les EEP et les ministères ; l'organisation de formations spécifiques par secteur au profit des EEP et des Ministères ; le développement du volet de la coopération et d'échange d'expertises avec des partenaires nationaux et internationaux.

3.2. Renforcement de la gouvernance et de la transparence du portefeuille public

L'amélioration du cadre de gestion des EEP, leur responsabilisation et le rehaussement du niveau de leur transparence sont recherchés à travers, particulièrement, l'amélioration de leur gouvernance et de l'efficacité du contrôle financier, la généralisation progressive de la contractualisation de leurs relations avec l'Etat ainsi que le renforcement de la transparence de ces organismes à travers, notamment le développement de leurs instruments de gestion, la poursuite des audits externes, la publication des comptes et l'amélioration des délais de paiement.

3.3. Chantiers visant l'amélioration de la gouvernance des EEP et l'efficacité du contrôle financier de l'Etat sur les EEP

Les chantiers menés pour l'amélioration de la gouvernance des EEP et de l'efficacité du contrôle financier portent, essentiellement sur la réforme du dispositif de gouvernance et du contrôle financier de l'Etat sur les EEP, la poursuite du déploiement du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP lancé officiellement en 2012 ainsi que la poursuite des efforts pour la généralisation progressive de la contractualisation pluriannuelle des relations entre l'Etat et les EEP. En ce qui concerne la réforme du dispositif de gouvernance et du contrôle financier de l'Etat sur les EEP, un projet de loi élaboré de concert avec les différents intervenants, vise à faire évoluer ce dispositif vers les préoccupations de maîtrise des risques, d'amélioration des performances et de sauvegarde de patrimoine public, tout en professionnalisant davantage les métiers du contrôle et d'administrateur au sein des EEP. Dans ce cadre, le projet de loi relatif à la gouvernance et au contrôle financier de l'Etat sur les

EEP, publié sur le site du SGG le 27 janvier 2015, a été finalisé avec les services du SGG courant 2015-2016 et introduit dans le circuit d'approbation à la mi-2016.

En matière de gouvernance, le projet de loi vise la consécration de la responsabilisation et l'évaluation des organes délibérants à travers, notamment l'instauration des mécanismes d'évaluation et des règles de bon fonctionnement des organes précités ainsi que des règles d'incompatibilité et de conflit d'intérêt. La responsabilisation des gestionnaires est prévue par le biais de la contractualisation. En outre, il est prévu le développement des instruments et modes de gestion et de la gouvernance interne des EEP par une plus grande efficacité et transparence dans leur gestion. Ce projet introduit également les règles visant la professionnalisation et l'opérationnalisation des organes délibérants à travers la limitation de leur taille, l'institutionnalisation du processus de nomination des membres des organes délibérants sur la base des critères privilégiant la compétence et l'expérience, l'introduction des membres indépendants et l'institution par les organes délibérants de comités spécialisés pour traiter des questions se rapportant, notamment aux orientations stratégiques et à l'audit. Pour ce qui est du contrôle financier, le projet ambitionne d'améliorer son efficacité et de l'orienter vers l'appréciation des performances et la prévention des risques, particulièrement, à travers la généralisation du contrôle financier en étendant son champ d'action à des entités non soumises auparavant à ce contrôle ainsi que l'unification du contrôle puisque le contrôle spécifique a été intégré dans le projet de loi. Le projet ambitionne, également, la clarification de l'objet du contrôle et l'introduction d'une typologie de contrôle répondant mieux aux impératifs d'une bonne dynamisation à savoir le contrôle a priori, le contrôle d'accompagnement, le contrôle a posteriori et le contrôle contractuel ainsi que quatre objectifs de contrôle qui consistent dans le contrôle de l'opportunité, de la régularité, de la fiabilité et l'appréciation des performances et des risques économiques et financiers. Le projet prévoit, en outre, la spécialisation des agents de contrôle financier selon les objectifs et le type de contrôle exercé. Ainsi, en plus du Ministre chargé des Finances, il est prévu que le contrôle financier soit exercé par deux agents de contrôle à savoir le contrôleur d'Etat et le contrôleur payeur. L'amélioration de l'efficacité du contrôle est, également, recherchée à travers l'instauration d'une nouvelle classification dynamique des EEP permettant de définir le type de contrôle applicable à chaque catégorie d'EEP et ce, sur la base de trois critères, à savoir le niveau de détention des organismes, le niveau du concours de l'Etat à leurs financements et du risque financier et la qualité de la gestion et de la gouvernance, avec une prépondérance de ce dernier critère. De même, une feuille de route détaillée a été élaborée pour la conduite de

cette réforme dans une optique de management du changement en programmant des actions à moyen et long termes visant le renforcement des ressources humaines, l'amélioration du système d'information de la DEPP, le développement de la communication et la mise à niveau de l'organisation

Sur un autre plan, et quatre années après son lancement en 2012, le processus de mise en œuvre du Code de bonnes pratiques de gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics se poursuit à travers des actions soutenues de communication, de vulgarisation, de formation et de déploiement permettant, outre une mise en œuvre adéquate des recommandations du Code, de promouvoir davantage son contenu et de préparer des relais qui contribuent à sa diffusion et veillent à sa mise en œuvre effective auprès d'une large population des EEP. Ainsi, une quarantaine d'EEP ont réalisé des bilans de gouvernance et des plans d'amélioration de la gouvernance qui ont été adoptés ou sont en cours d'adoption par leurs organes délibérants. Ce qui indique que l'amélioration de la gouvernance des EEP figure de plus en plus, parmi les préoccupations permanentes des organes de gouvernance et des dirigeants des EEP, constituant ainsi une composante durable du développement de ces organismes. De même, les années 2016 et 2017 sont appelées à connaître des activités nouvelles en la matière : conduite des opérations d'évaluation externe de la gouvernance d'un groupe d'EEP d'une part, et initiation des travaux d'actualisation du Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP de 2012, d'autre part. Parallèlement, seront poursuivies les actions relatives à la dissémination des bonnes pratiques de gouvernance des EEP, notamment en ce qui concerne l'accompagnement de ces organismes dans leurs démarches visant à mettre en place les pratiques et les documents de gouvernance, le perfectionnement interne des EEP (mise en œuvre de la cartographie des risques...), le renforcement de la formation, de l'information et de la communication à destination des parties prenantes et du grand public (rapports, sites web, publications...) et l'évaluation de la performance de l'action des organes délibérants. Par ailleurs, les efforts se poursuivent pour la généralisation progressive de la contractualisation pluriannuelle des relations entre l'Etat et les EEP et le renforcement de la qualité de gestion et de transparence des EEP. L'objectif ultime est d'aligner les engagements mutuels et les dispositions des contrats avec les choix de politique générale des pouvoirs publics tout en tenant compte des attentes des citoyens et des opérateurs économiques en termes de qualité des services fournis, de leur accessibilité et leur continuité. Ainsi, les Contrats Programme en vigueur, à fin août 2016, sont : Etat-ONEE (2014-2017), Etat-AAVBR (2014-2018), Etat-GBAM (2013-2017), Etat-RADEEMA (2013-

2016) et Etat-RAM (2011-2016). Ces Contrats font l'objet d'une évaluation et d'un suivi périodiques conformément aux dispositions contractuelles propres à chaque cas. Des relations contractuelles particulières entre l'Etat et certaines entités sont à souligner et ce, compte tenu des enjeux financiers, économiques et sociaux qui les caractérisent. Il s'agit de Contrats Programme Etat-ONEE et Etat-RAM qui font l'objet d'un suivi trimestriel régulier assisté par des Cabinets externes. Dans le cadre de la généralisation progressive de la Contractualisation, les efforts seront poursuivis pour le suivi et l'évaluation des contrats programme en vigueur ainsi que pour la conclusion de nouveaux contrats concernant les EEP suivants : ADM, ANAPEC, ANP, ANCFCC, CMR, CNSS, ONCF, ONDA, RAM, SNRT et SOREAD 2M.

Dans un contexte caractérisé par une prise de conscience progressive et généralisée quant aux multiples enjeux environnementaux pour le Maroc, et ce particulièrement, dans l'élan national marqué cette année par l'organisation par le Royaume de la prochaine conférence des parties COP22, de nombreux EEP œuvrent en vue d'assurer la qualité et la conformité de leurs interventions avec les standards environnementaux et sociaux et avec la réglementation nationale dans le domaine. C'est le cas, à titre d'illustration, de l'ONEE qui a formalisé sa politique et ses engagements en matière de RSE. Cette politique vise la satisfaction de la clientèle, la sécurité du personnel et la préservation de sa santé, la sécurité et la sûreté de ses installations, la prévention des risques majeurs, le respect des exigences réglementaires environnementales applicables et la contribution à la pérennité des activités, et ce, en cohérence avec les orientations stratégiques de l'Office. De même, l'ONCF en tant qu'entreprise citoyenne, s'est inscrit, conformément aux objectifs définis dans le Contrat Programme, dans une démarche structurante en vue de disposer d'un Schéma Directeur de Management de l'Environnement. Le Holding d'Aménagement Al Omrane s'est également doté d'une Charte « Engagement d'Al Omrane pour le Développement Durable ». Cette disposition a été doublée par la formalisation et l'adoption du « Plan de Gestion Environnemental et Social d'Al Omrane », lancé officiellement en 2016. Par ailleurs, un processus dédié spécialement à la responsabilité sociale a été introduit au niveau de la cartographie des processus de la société ADM et, dorénavant, un plan d'action en la matière sera consolidé annuellement et suivi par une panoplie d'indicateurs de performance pour proposer les actions d'amélioration appropriées. Enfin, le Label RSE de la CGEM a été décerné à plusieurs EEP pour leur engagement permanent en matière du développement durable et de respect des règles de gouvernance. Il s'agit notamment de ADM, Maroc Télécom, MDJS, ABB, NOVEC ...

Tableau N°1 : Tableau récapitulatif d'amélioration de la gouvernance et de l'efficacité de gestion des EEP : Années budgétaires 2015-2016-2017

Année budgétaire	2015	2016	2017
Faits marquants	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de la gouvernance et de la transparence du portefeuille public ; - Déploiement du code de bonnes pratiques de la gouvernance ; - Développement des instruments de gestion - Renforcement du contrôle financier ; - Généralisation de la contractualisation de l'état-EEP ; - Mise en oeuvre d'une gestion active du portefeuille public ; - Convergence vers les normes comptables internationales ; - responsabilité sociale et environnementale ; - Partenariat public privé : levier de développement des investissements des EEP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Partenariat public privé levier de développements des investissements publics ; - Renforcement de la gouvernance et la transparence du portefeuille public ; - Réforme du dispositif de la gouvernance et de contrôle financier ; - Renforcement du contrôle interne ; - Gestion active du portefeuille public. 	<ul style="list-style-type: none"> - Partenariat public privé levier de diversification des sources de financement des investissements publics ; - Renforcement de la gouvernance et de la transparence du portefeuille public ; - Chantiers d'amélioration de la gouvernance des EEP ; - Efficacité du contrôle financier de l'état ; - Transparence accrue des EEP ; - Meilleur encadrement du rôle de l'état actionnaire.

Source : Auteur.

Références :

- Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et établissements publics (2012), Maroc;
- Rapport sur le secteur des entreprises et établissements publics, direction des entreprises et établissements publics (DEPP) (2015), Maroc ;
- Rapport sur le secteur des entreprises et établissements publics, direction des entreprises et établissements publics (DEPP) (2016), Maroc ;
- Rapport sur le secteur des entreprises et établissements publics, direction des entreprises et établissements publics (DEPP) (2017), Maroc.
- Tarik Jellouli, (2014).Gouvernance des établissements publics (EP) marocains : quelles implications sur le territoire ? Revue Marocaine de finances publiques, N°4(1), 254.