

République Tunisienne
Présidence du Gouvernement



Livre Blanc

*Rapport de synthèse sur la réforme des entreprises
publiques en Tunisie*

Mars 2018

4.1 Table des matières

4.1	Table des matières	2
4.2	Préface.....	4
4.3	Introduction.....	5
4.4	Contexte et historique de la réforme.....	7
4.5	Dans le sillage d'une transition politique réussie, la Tunisie poursuit sa transition économique et sociale en vue d'une croissance inclusive et durable	7
4.6	La réforme de la gouvernance et des entreprises publiques cristallise de nombreuses préoccupations depuis les changements politiques en 2011	8
4.7	L'important travail déjà réalisé doit permettre désormais la mise en œuvre opérationnelle de cette réforme	10
4.8	Un diagnostic partagé : aperçu des principales problématiques affectant le secteur.....	13
4.8.1	<i>Le poids du secteur des entreprises publiques dans l'économie tunisienne</i>	13
4.8.2	<i>Des performances de moins en moins satisfaisantes et un impact budgétaire important ...</i>	14
4.8.3	<i>Les principaux facteurs expliquant la contre-performance du secteur</i>	17
	Un cadre juridique obsolète et une définition des entreprises publiques inadaptée	17
	Une structure actionnariale fragmentée et le rôle de l'Etat à redéfinir	18
	Une responsabilisation limitée des Conseils d'administration	19
	Des contrôles lourds et une transparence insuffisante	20
5	Stratégie et plan d'actions.....	21
Axe 1	: Refonte du système de gouvernance globale des entreprises publiques.....	22
Objectif 1.1	Préparer l'élaboration de la stratégie actionnariale de l'Etat	22
Objectif 1.2	Elaborer la stratégie actionnariale de l'Etat	23
Objectif 1.3	Mettre en œuvre et communiquer la stratégie actionnariale de l'Etat	23
Objectif 1.4	Développer le rôle des ministères techniques de tutelle dans la définition des politiques sectorielles, des contrats objectifs, des contrats programmes et des contrats de performance, et leur suivi	24
Objectif 1.5	Simplifier les règles de contrôle des marchés publics	24
Objectif 1.6	Renforcer la lutte contre la corruption.....	24
Axe 2	: Réforme du système de gouvernance interne des entreprises publiques.....	25
Objectif 2.1	Réviser les structures de gouvernance interne des entreprises publiques.....	25
Objectif 2.2	Mettre en place une stratégie d'utilisation des technologies de l'information et de la communication conformément aux règles de la bonne gouvernance, la transparence, la divulgation de l'information et la redevabilité.....	26
Objectif 2.3	Professionaliser la participation des membres des Conseils d'administration des entreprises publiques et renforcer l'efficacité de leurs actions.....	26
Axe 3	: Promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la Gestion des Ressources Humaines.....	28

Objectif 3.1 : Mettre en place une stratégie spécifique tenant compte du concept de développement durable et de la responsabilité sociétale et environnementale (RSE).....	28
Objectif 3.2 : Promouvoir et institutionnaliser le dialogue social entre et avec les différentes parties prenantes chargées du développement des entreprises publiques.....	28
Objectif 3.3 : Moderniser la fonction de gestion des RH en cohérence avec la réforme de la fonction publique	29
Objectif 3.4 : Développer la gestion prévisionnelle des RH	29
Objectif 3.5 : Améliorer la productivité des agents et des cadres des entreprises publiques.....	30
Axe 4 : Restructuration financière des entreprises publiques	31
Critères de classification.....	31
Les orientations générales	32
Objectif 4.1 : Identifier les entreprises et les établissements publics dont les besoins de financement sont les plus importants.....	33
Objectifs 4.2 : Préparer les établissements et entreprises publics en difficultés structurelles globales à la restructuration à venir.....	33
Objectif 4.3 : Outiller et faciliter le processus de restructuration financière	34
Objectif 4.4 : Assurer le suivi post-restructuration financière	35
Objectif 4.5 : A long terme, développer le partenariat entre les entreprises publiques et le secteur privé.....	35
6 Perspectives de la réforme.....	37
6.1 De la stratégie à la mise en œuvre de la réforme	37
Les contraintes du contexte d'économie politique et de capacités.....	37
Des mécanismes institutionnels clairement définis pour mener et contrôler la réforme : le pilotage de la réforme	38
Des avancées majeures attendues avant la fin de l'année 2018	39
6.2 Une démarche partagée, soutenue et coordonnée.....	39
Une démarche participative bénéficiant du soutien des parties prenantes.....	39
Une réforme s'inscrivant dans la politique de développement du pays	40
Le soutien effectif des partenaires techniques et financiers	40
7 Conclusion	41
8 Annexes	42
8.1 Annexe1 : Bibliographie	42
8.2 Annexe 2 : Glossaire des acronymes.....	43
8.3 Annexe 3 : Plan d'action détaillé de la réforme des entreprises publiques.....	44

4.2 Préface

Fruit de la Révolution de 2011, la transition politique tunisienne a été saluée dans le monde entier et est régulièrement citée en exemple. Après un long processus et différentes étapes, elle a permis d'aboutir à un nouveau modèle de démocratie prometteur. En parallèle, la transition économique et sociale amorcée nécessite encore de nombreux efforts et une volonté à même de transformer les systèmes existants pour favoriser une croissance inclusive et un développement durable. Dans ce contexte, les gouvernements successifs ont lancé des réformes structurelles pour corriger les déséquilibres budgétaires croissants, stimuler la compétitivité et améliorer la vie des citoyens tout en faisant face à de nombreuses difficultés économiques. Toutefois, les défis subsistent et l'essoufflement du modèle de développement suivi par la Tunisie, ainsi que les difficultés actuelles, imposent la poursuite des changements majeurs afin de répondre aux aspirations légitimes de la population. Au cœur de l'économie du pays et du nouveau modèle promu, la réforme des entreprises publiques apparaît comme une question cruciale pour le développement économique et social de la Tunisie.

Ce livre blanc est le fruit d'un travail concerté et engagé depuis deux ans suite à une consultation générale avec les experts, partis politiques et parties prenantes : UGTT, UTICA, CONNECT, UTAP et autres. Il retrace les quatre axes stratégiques de la réforme des entreprises publiques qui sont : (i) Refonte du système de gouvernance globale des entreprises publiques ; (ii) Réforme du système de gouvernance interne des entreprises publiques ; (iii) Promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la Gestion des Ressources Humaines et ; (iv) Restructuration financière des entreprises publiques.

Il consacre le principe général d'avoir des entreprises publiques compétitives et pérennes avec une situation financière saine qui préserve l'intérêt de l'Etat, l'entreprise et des employés. La démarche se base sur une approche du cas par cas avec une priorité pour les entreprises en difficulté dans un cadre consultatif avec les partenaires économiques et sociaux.

Taoufik Rajhi

Ministre Chargé des Réformes Majeures

4.3 Introduction

Les entreprises publiques tunisiennes ont servi de socle au développement des infrastructures et des services sous la conduite de l'État et ont été un moteur de sa croissance économique. Toutefois au fil du temps, le déclin de l'efficacité et l'efficacité de la majorité des entreprises publiques a conduit à une baisse de la qualité des prestations ainsi qu'à une remise en question de leur viabilité. Depuis 2011, la performance et la rentabilité des entreprises publiques, qui souffraient déjà de défaillances, se sont encore détériorées. Ces résultats négatifs ont impacté l'équilibre financier au point que certaines entreprises, au bord de la cessation d'activité, n'ont pu résister que grâce au soutien de l'Etat, à travers des subventions exceptionnelles ou des garanties, en l'absence de stratégie globale de redressement du secteur. Un diagnostic¹ précis et assez largement partagé de la situation des entreprises publiques en Tunisie remet en cause leur gouvernance (au sens large, global et interne) et souligne de nombreux dysfonctionnements. Les contre-performances du secteur s'expliquent notamment par (i) Un cadre juridique obsolète et des définitions inadéquates, (ii) Une structure actionnariale fragmentée et un rôle de l'Etat à redéfinir, (iii) Une responsabilisation limitée des Conseils d'administration et (iv) Des contrôles lourds et une transparence insuffisante.

Afin de libérer le potentiel de croissance du pays, soulager les finances publiques, améliorer la qualité des prestations de services et garantir la viabilité des entreprises publiques, la réforme des entreprises publiques est donc une composante essentielle du programme économique du pays. Dans ce cadre, la réflexion engagée par le gouvernement tunisien et discutée avec les parties prenantes (y compris les partenaires techniques et financiers) a abouti à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'actions synthétique.

Alors que les principes généraux de cette réforme avaient été adoptés par le Conseil des Ministres en novembre 2015, elle a été présentée, assortie d'un plan d'actions synthétique lors d'un séminaire les 21 et 22 novembre 2016 réunissant l'ensemble des parties prenantes. L'élaboration conjointe et collaborative d'une déclinaison pratique de la stratégie en un plan d'actions détaillé et priorisé, accompagné d'un premier partage des responsabilités dans une logique de redevabilité, a permis de franchir une étape supplémentaire à l'été 2017.

L'approche participative mise en place a permis à chacun de s'exprimer et de faire des propositions et commentaires, dans le respect des différentes approches et cultures de travail. Elle visait ainsi une meilleure acceptation et l'appropriation de la réforme par les parties prenantes et un dialogue social plus apaisé. Ces échanges ont également été l'occasion de confirmer qu'un important travail avait déjà été engagé par les parties prenantes (aussi bien au niveau des tutelles que des entreprises publiques elles-mêmes) sur lequel il faudra capitaliser.

S'inscrivant dans le cadre du plan quinquennal 2016-2020, la stratégie de réforme de la gouvernance et des entreprises publiques constitue le cadre général pour la réforme et s'articule autour des quatre axes suivants :

- (i) La refonte du système de gouvernance globale des entreprises publiques afin de repenser totalement le rôle de l'Etat, notamment son rôle d'Etat actionnaire à travers la création d'une structure centrale et unique de gestion des entreprises publiques.

¹ Banque mondiale 2014

- (ii) La réforme du système de gouvernance interne des entreprises publiques en vue d'une plus grande autonomie dans la prise de décision opérationnelle mais également une plus grande exigence en matière de transparence et de redevabilité. La responsabilisation des Conseils d'administration est ainsi au cœur de cet axe.
- (iii) La promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la Gestion des Ressources Humaines. Compte-tenu de l'importance accordée par le gouvernement aux questions sociales et environnementales depuis la révolution de 2011 et du poids de l'importance des entreprises publiques tunisiennes pour l'économie du pays et donc la société, il a été décidé de promouvoir ces dimensions. La promotion de la gestion des ressources humaines contribuera au dialogue social et permettra également l'amélioration de la performance des entreprises publiques.
- (iv) La restructuration financière des entreprises publiques, en se focalisant sur les structures en difficultés financières mais qui ont néanmoins la possibilité de s'améliorer, de se redresser et pérenniser leur équilibre financier. Les principes fondamentaux retenus pour cette restructuration financière consistent notamment à intervenir par le haut du bilan (re-capitalisation) de ces entreprises publiques, à rendre exceptionnel et non systématique le recours aux subventions par le renforcement de l'autonomie financière (autosuffisance) et à étudier l'opportunité de créer des nouveaux fonds dans lesquels le secteur privé pourrait participer.

La stratégie offre une vision claire et globale des enjeux du secteur et des différents rôles de l'Etat, et fixe les ambitions et les défis que souhaite relever le gouvernement tunisien pour les années à venir. Le plan d'actions décline des orientations stratégiques en objectifs opérationnels (19), portés par des actions concrètes (59) pour réaliser ces ambitions. Ces deux documents de référence fournissent un éventail complet des solutions et des mesures politiques nécessaires pour améliorer la gouvernance et la performance des entreprises publiques, et mettent l'accent sur un ensemble d'actions clés à mener à court, moyen et long termes. Les 10 mesures structurantes de la réforme ont également été identifiées.

L'enjeu est désormais celui de la mise en œuvre de cette réforme. La multiplicité des enjeux (de gouvernance, économiques, financiers et sociaux notamment) fait de la réforme des entreprises publiques une réforme sensible mais déterminante pour l'avenir du pays. Les défis de la mise en œuvre effective sont nombreux et nécessiteront des moyens importants, tant en termes de ressources humaines que de coopération transversale entre les départements.

En ce sens, la mise en place de mécanismes institutionnels clairement définis pour le déploiement de la réforme semble un préalable nécessaire. Le comité de pilotage qui doit ainsi être créé avant la fin de l'année 2018 constitue une avancée majeure engageant le processus de réforme sur une nouvelle dynamique. D'autres facteurs clés devront être réunis pour garantir son succès à long terme, notamment (i) le maintien d'une démarche participative bénéficiant d'un consensus politique et de l'implication des parties prenantes, (ii) le soutien effectif et continu des partenaires techniques et financiers et (iii) l'inscription de la réforme dans la stratégie globale de développement du pays en veillant à la coordination des différents chantiers en cours.

4.4 Contexte et historique de la réforme

4.5 Dans le sillage d'une transition politique réussie, la Tunisie poursuit sa transition économique et sociale en vue d'une croissance inclusive et durable

Fruit de la Révolution de 2011, la transition politique tunisienne a été saluée dans le monde entier et est régulièrement citée en exemple. Après un long processus et différentes étapes, elle a permis d'aboutir à un nouveau modèle de démocratie prometteur. En parallèle, la transition économique et sociale amorcée nécessite encore de nombreux efforts et une volonté à même de transformer les systèmes existants pour favoriser une croissance inclusive et un développement durable. En effet, le projet sociétal de la Tunisie repose désormais sur un nouveau système de valeurs et la mise en place de la bonne gouvernance qui doit permettre la réalisation de la prospérité économique et l'enracinement de la justice sociale dans ses différentes dimensions. Dans ce cadre, les réformes structurelles contribuent aux grands changements opérés au niveau des politiques économiques et sociales, et doivent se traduire concrètement par des règles et pratiques nouvelles améliorant, dans les faits, le fonctionnement de l'économie afin de réduire les disparités socioéconomiques.

De fait, si l'économie tunisienne a pu croître à un rythme appréciable dans les années 1990 et 2000², la qualité de cette croissance n'a pas permis de réduire suffisamment les disparités (régionales, sociales et de genre notamment). Cela s'est traduit par l'essoufflement du système illustré avec un taux de chômage persistant autour de 13%, en dépit de la valeur ajoutée générée. Les événements sociaux et politiques ayant conduit à la révolution de 2011 ont fait la lumière sur cette situation et permis une prise de conscience des failles existantes. Dans ce contexte, et bien qu'ils aient fait face à de nombreuses difficultés économiques, les gouvernements successifs ont lancé des réformes structurelles pour corriger les déséquilibres budgétaires croissants, stimuler la compétitivité et améliorer la vie des citoyens. Ainsi, plus de cinq ans après la révolution, la Tunisie peine à retrouver des niveaux de croissance soutenus, plusieurs facteurs conjoncturels et structurels expliquant cette contreperformance. Le taux d'investissement reste faible et s'est même contracté, la participation au marché du travail n'augmente que lentement, alors que les recettes fiscales sont moins importantes qu'attendues et le déficit budgétaire croissant (6% du PIB en 2016). Traditionnellement très tributaire de l'industrie du tourisme, l'économie a également été touchée par la crise qui a affecté le secteur, en particulier après les attentats de 2015.

Aujourd'hui, le gouvernement tunisien a entrepris un certain nombre d'actions permettant de faire face aux tensions économiques, et les perspectives de l'économie nationale s'améliorent lentement. Toutefois, les défis subsistent et les limites du modèle passé, ainsi que les difficultés actuelles, imposent la poursuite des changements majeurs afin de répondre aux aspirations légitimes de la population. Au cœur de l'économie du pays et du nouveau modèle promu, la réforme de la gouvernance et des entreprises publiques apparaît comme une question cruciale pour le développement économique et social de la Tunisie.

Par ailleurs, l'héritage historique est présent dans la gouvernance des entreprises publiques, comme en témoigne la prise de décision centralisée. Les contrôles et audits inadéquats ont

² Entre 1990 et 2010, la croissance potentielle a atteint 5,2% avec une croissance effective de 4,5% en moyenne

parfois contribué à une gestion opaque des ressources. Trois principales raisons, au moins, justifient l'importance accordée à cette réforme :

- (i) la révolution tunisienne a lancé un débat sur la gouvernance en général, et celle des entreprises publiques en particulier, dans la mesure où plusieurs affaires liant le clan Ben Ali à des établissements publics ont vu le jour et mis en lumière d'importants dysfonctionnements ;
- (ii) à l'heure où la marge de manœuvre fiscale est de plus en plus limitée, il est important d'identifier les risques budgétaires potentiels liés aux entreprises publiques ;
- (iii) le rôle essentiel joué par les établissements et entreprises publics dans des secteurs-clés de l'économie tunisienne (comme le secteur bancaire, les transports ou l'industrie), dont l'impact économique et social est considérable. La situation actuelle semble offrir un *momentum* approprié pour la mise en œuvre opérationnelle d'une réforme déjà bien engagée.

4.6 La réforme de la gouvernance et des entreprises publiques cristallise de nombreuses préoccupations depuis les changements politiques en 2011

Les entreprises publiques tunisiennes ont servi de socle au développement des infrastructures et des services sous la conduite de l'État, et se sont révélés être des moteurs de la croissance économique. Elles jouent toujours un rôle important dans l'économie nationale. Sept (7) des dix (10) premières entreprises du pays (en termes de chiffres d'affaires) sont des entreprises publiques. L'État est ainsi présent dans la fourniture de services publics, de services marchands ainsi que dans l'importation de produits de base. Toutefois, au fil du temps, le déclin de l'efficacité et de l'efficacités de la majorité des entreprises publiques a conduit à une baisse de la qualité des prestations, ainsi qu'à une remise en question quant à leur viabilité. Certaines entreprises se sont retrouvées dans des situations managériales et financières délicates. Le développement du secteur privé a également été obstrué par cette hypertrophie du secteur public. En outre, le marché du travail est lourdement influencé par le décalage important qui existe entre les conditions de travail dans le secteur public et celles du secteur privé.

Le diagnostic³ largement partagé de la situation des entreprises publiques en Tunisie remet en cause leur gouvernance (au sens large, global et interne) et souligne de nombreux dysfonctionnements, tels que les trop nombreux contrôles qui ont affecté le fonctionnement et la performance des entreprises publiques, alors que le rôle d'État actionnaire s'avère insuffisamment assuré. Dans le même sens, la multiplicité des structures en charge de la supervision, la complexité du paysage administratif ainsi que l'implication de plus en plus déterminante de nouvelles parties prenantes notamment à travers les mouvements sociaux et les revendications de la société civile, nuisent à la performance des établissements publics. La faiblesse du cadre institutionnel a aussi contribué aux dysfonctionnements de ces entreprises publiques d'où la nécessité d'aller vers des réformes audacieuses, mettant l'accent

³ Banque mondiale 2014

sur l'environnement de contrôle. Ainsi, l'absence de pilotage performant de la part de l'Etat engendre une utilisation inefficace de la ressource publique qui enclenche une spirale d'inefficacité dont l'issue nécessite une réforme à grande échelle. Cet état des lieux présenté a progressivement été partagé par l'ensemble des acteurs et parties prenantes. Il ne semble pas avoir soulevé d'oppositions particulières sur le fond, tant les différentes parties prenantes sont conscientes de la situation et de la nécessité d'agir rapidement et avec efficacité.

Etant donné que la contre-performance des entreprises publiques est considérée comme un frein supplémentaire à la croissance, leur réforme apparaît ainsi comme une composante essentielle du programme économique des autorités tunisiennes qui permettra de libérer le potentiel de croissance du pays. En effet, cette réforme consiste à soulager les finances publiques, améliorer la qualité des prestations de services tout en garantissant la viabilité des entreprises publiques. En outre, cette réforme fait partie d'un plan de réformes majeures inscrites dans le plan stratégique de développement quinquennal 2016-2020 qui vise à promouvoir une croissance plus forte, inclusive et génératrice de plus d'emplois

A l'occasion de l'élaboration du plan quinquennal 2016-2020⁴ et suite au *Stand-by Arrangement* organisé avec le FMI, la réflexion engagée par le gouvernement tunisien et discutée avec les parties prenantes (y compris les partenaires techniques et financiers) a abouti en octobre 2015 à l'élaboration d'une stratégie de réforme des entreprises publiques.

La réforme de la gouvernance des entreprises publiques s'est inscrite d'emblée dans une démarche participative. Les principes généraux de cette réforme ont été discutés par le Conseil des Ministres en novembre 2015, et la stratégie a été présentée lors d'un séminaire les 21 et 22 novembre 2016.

La réforme de la gouvernance et des entreprises publiques a ainsi pour objectif de promouvoir la compétitivité et assurer la viabilité des entreprises publiques à moyen terme. Elle s'articule ainsi autour des quatre (4) axes suivants :

- i. *La refonte du système de gouvernance globale des entreprises publiques (renforcement du rôle de l'Etat actionnaire notamment par la création d'une entité unique ad hoc) ;*
- ii. *La réforme du système de gouvernance interne des entreprises publiques (renforcement de l'indépendance et de la compétence des organes de gestion et direction) ;*
- iii. *La promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la Gestion des Ressources Humaines (renforcement du processus participatif) ;*
- iv. *La restructuration financière des EPP (amélioration de la performance).*

Rassemblant l'ensemble des parties prenantes (les ministères de tutelle des entreprises publiques, les chefs d'entreprises publiques, les partenaires sociaux, les médias, et des partenaires techniques et financiers de la Tunisie, etc.), cette conférence nationale sur la stratégie de modernisation et de gouvernance des institutions publiques a été l'occasion de

⁴ Rompant avec les approches précédentes, le plan quinquennal 2016-2020 a fait l'objet d'une consultation élargie à tous les niveaux et repose sur trois principes fondamentaux : l'efficacité, l'inclusivité et la soutenabilité. Le premier axe du plan (qui en comprend cinq) concerne la bonne gouvernance, la réforme de l'administration et des entreprises publiques et la lutte contre la corruption et comprend notamment le renforcement de la transparence et la divulgation de l'information ainsi que la révision de leur stratégie de financement.

discuter des défis auxquels les entreprises publiques sont confrontées en Tunisie et de proposer une vision de réforme de ce secteur clé de l'économie. Les recommandations proposées par un groupe de travail, composé de représentants des ministères, des EP et du principal syndicat du pays, l'UGTT et l'UTICA, coordonné par la Présidence du Gouvernement, ont permis de commencer à établir un programme de réformes de ces institutions. Ces recommandations ont été établies sous la forme d'un plan d'actions synthétique au sein desquels les actions structurantes ont été identifiées et associées à un calendrier de mise en œuvre ambitieux.

Afin de conduire de manière efficace et effective cette réforme des entreprises publiques, une *Task Force*⁵ a été constituée sous la présidence du Ministre chargé des réformes majeures et réunissant la Présidence du Gouvernement, le Ministère des Finances ainsi que les ministères sectoriels concernés. Une étape complémentaire a toutefois été jugée nécessaire pour rendre la réforme véritablement opérationnelle à travers l'élaboration conjointe et collaborative d'une déclinaison pratique de la stratégie et du plan d'actions synthétiques en un plan d'actions détaillé et priorisé, accompagné d'un premier partage des responsabilités dans une logique de redevabilité. Dans ce contexte, 13 ateliers de travail thématiques ont été organisés entre juin et juillet 2017, rassemblant des participants variés représentant les différentes parties prenantes⁶. En tout, plus d'une centaine de personnes ont été mobilisées.

L'approche participative mise en place a permis à chaque participant de s'exprimer, de contribuer activement et de faire des propositions et commentaires constructifs, faisant ressortir différentes approches et cultures de travail parfois divergentes, voire opposées. Elle visait ainsi une forte implication, une meilleure acceptation de la réforme et un dialogue social plus apaisé. Ces échanges ont également été l'occasion de confirmer qu'un important travail avait déjà été engagé par les parties prenantes (aussi bien au niveau des tutelles que des entreprises publiques elles-mêmes) sur lequel une capitalisation par retours d'expériences est attendue.

Les résultats de ces travaux et le plan d'actions ainsi obtenu ont fait l'objet d'un atelier élargi le 21 juillet à Tunis et ont été présentés en Conseil des Ministres et ont également fait l'objet d'échanges et de réunions entre le gouvernement, l'UGTT, l'UTICA et CONECT.

4.7 L'important travail déjà réalisé doit permettre désormais la mise en œuvre opérationnelle de cette réforme

Au-delà des travaux de qualité obtenus à l'issue d'un long processus enclenché depuis 2014, de nombreux éléments semblent aujourd'hui réunis pour permettre d'avancer plus concrètement dans la réforme. En effet, alors que plusieurs mesures politiques et techniques susceptibles d'améliorer la performance des entreprises publiques sont déjà identifiées, le diagnostic partagé, l'implication des parties prenantes dans le choix des mesures à mettre en œuvre, ainsi que la forte volonté politique du gouvernement doublée d'un soutien constant des

⁵ Un arrêté datant du 29 mars 2017 fixe la composition et les attributions de cette *Task force*.

⁶ 6 ministères ont participé, 9 entreprises publiques et 5 partis politiques signataires du pacte de Carthage

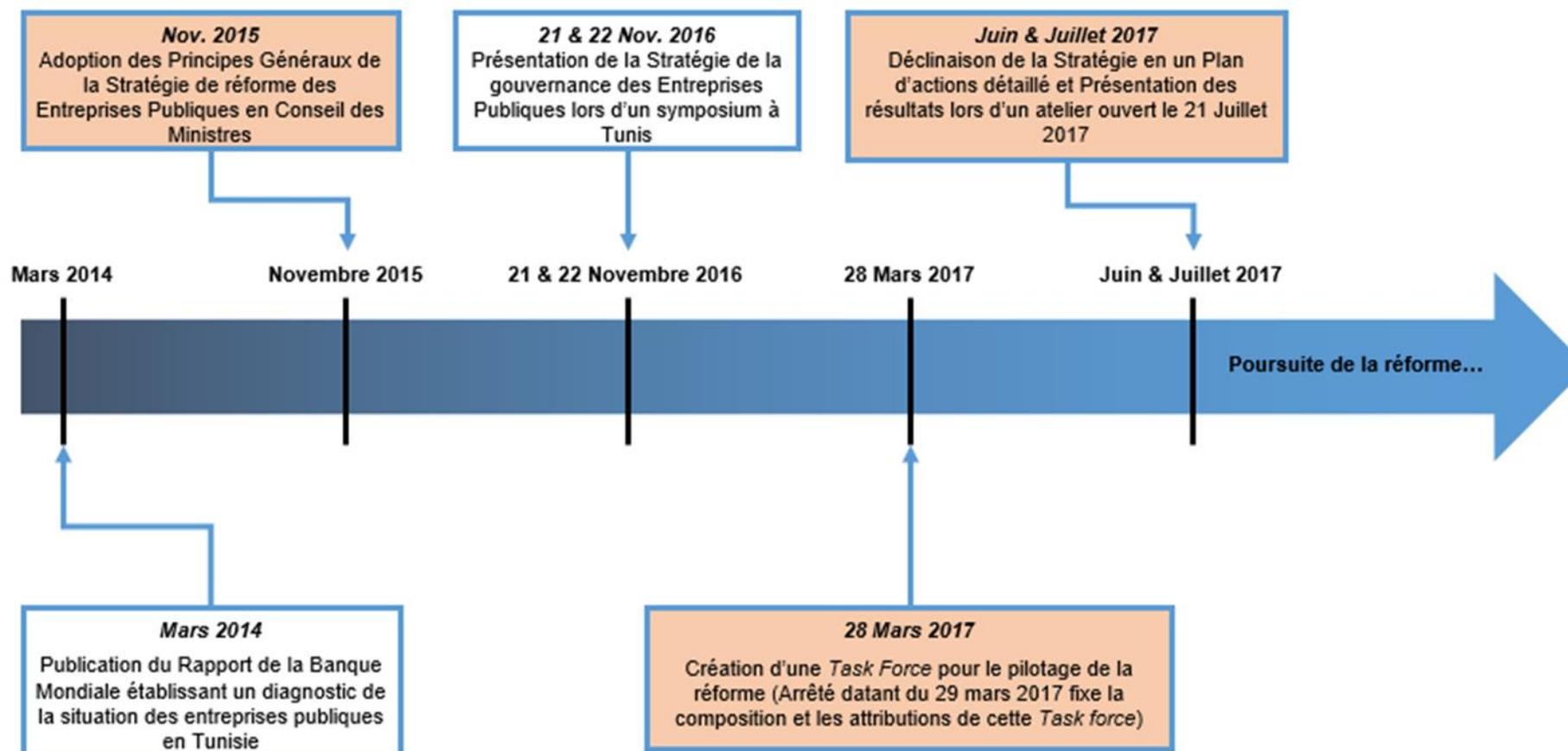
partenaires techniques et financiers sont autant de signes encourageants pour le succès de la réforme.

La volonté d'implémentation des réformes structurelles ainsi que l'urgente nécessité de la réforme des entreprises publiques sont régulièrement rappelées par le gouvernement tunisien. Ainsi dans son discours du 14 janvier 2017, le Président du Gouvernement Monsieur Youssef Chahed désignait les entreprises publiques comme une priorité absolue, rappelant que les graves difficultés qu'elles rencontrent font encourir un risque à l'ensemble de l'économie du pays. Il appelait ainsi à assurer un traitement différencié des entreprises publiques, à maintenir la concertation avec les parties prenantes et invitait à repenser le rôle de l'Etat.

La Tunisie est déjà bien avancée dans certains grands chantiers ouverts, dont ceux de la réforme de la fonction publique, des caisses sociales et de fiscalité avec de bonnes perspectives pour les mois à venir. Le gouvernement souhaite tirer profit de cette situation et s'inscrire dans cette dynamique, tout en veillant à assurer la coordination et la cohérence nécessaires entre ces différentes réformes. Dans le même sens, la réforme prometteuse du secteur public bancaire pourra dans certains cas servir de référence pour l'ensemble des autres réformes en cours et à venir. Par ailleurs, les partenaires techniques et financiers, toujours très actifs en Tunisie mais dont les interventions se sont davantage accrues depuis la révolution de 2011, semblent particulièrement intéressés par la réforme de la gouvernance et des entreprises publiques.

Le schéma ci-après présente de manière synthétique les grandes étapes de la réforme des entreprises publiques en Tunisie.

Les grandes étapes de la réforme des entreprises publiques en Tunisie



4.8 Un diagnostic partagé : aperçu des principales problématiques affectant le secteur

4.8.1 *Le poids du secteur des entreprises publiques dans l'économie tunisienne*

Le poids des entreprises publiques dans l'économie tunisienne est important. A l'indépendance, l'Etat tunisien a hérité du contrôle de secteurs-clés de l'économie, comme les mines, les transports et les services bancaires. Les entreprises publiques étaient alors considérées comme essentielles pour des projets de développement dont l'intérêt allait au-delà de ceux du secteur privé. C'était le cas pour l'exploitation du phosphate, l'exploration pétrolière, la production de ciment et le raffinage du pétrole. En outre, il a vite été assigné à ces entreprises des objectifs socio-économiques pour la collectivité, tels que l'emploi ou la redistribution des revenus. Beaucoup de ces entreprises ont donc été créées. Au milieu des années 80, environ 190 entreprises publiques représentaient 30% des emplois dans le secteur formel. En raison de faibles performances, d'un coût de fonctionnement élevé et des impératifs des plans d'ajustement structurel, une vague de privatisations eut lieu à la fin des années 80 et au début des années 90. C'est dans ce contexte de privatisation que la loi 89-9 de février 1989 a défini légalement l'entreprise publique.

Aujourd'hui, le secteur des entreprises publiques est constitué de 102 entreprises publiques (dont 46 sont des Sociétés Anonymes), 73 EPNA non considérés comme entreprises publiques et 24 Etablissements Publics de Santé, soit un total de 199⁷. L'État détient en outre des participations publiques dans un certain nombre d'entreprises, dont certaines exercent des activités précédemment contrôlées par des proches du chef de l'État déchu (biens mal acquis partiellement et provisoirement nationalisés).

Les entreprises publiques opèrent dans de nombreux secteurs, les plus importants étant le transport, l'industrie, l'énergie, les services financiers et les services non financiers. Ces structures sont présentes aussi bien dans des secteurs concurrentiels (le ciment, le sucre, les produits agricoles, la construction/équipement/travaux publics et l'immobilier) que non concurrentiels (le pétrole, le raffinage, le commerce, le tabac et l'alcool) ainsi que dans les services publics marchands (électricité et gaz, eau, transport, poste et télécommunications).

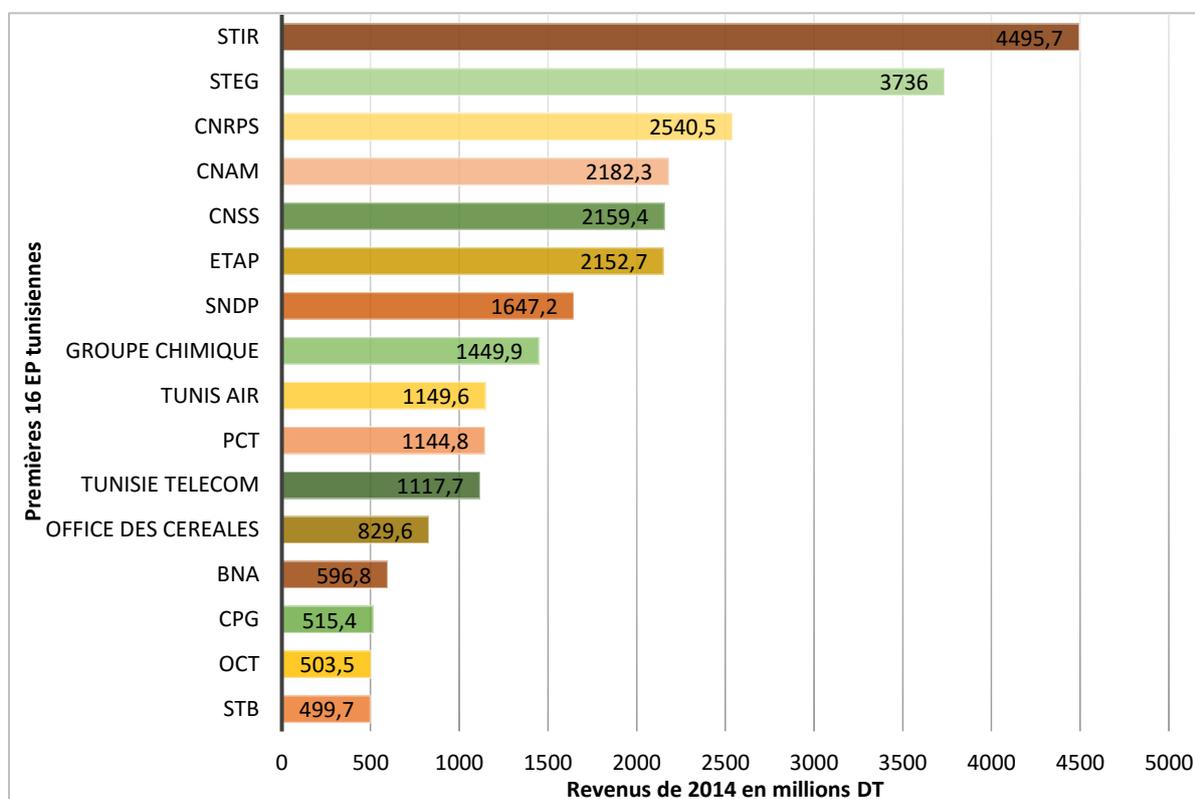
La présence de l'Etat est importante dans les services publics (électricité, eau, assainissement, transport), ainsi que dans l'importation de certains produits de base tels que les céréales, le thé, le café, les huiles végétales, le fer et les produits pharmaceutiques. De nombreuses entreprises publiques soumises à des régimes de subventions ont des positions de monopole dans la production, l'importation et la distribution de biens. Dans l'agriculture et l'agro-industrie, les entreprises publiques détiennent des positions de monopole au sein de

⁷ Bien que le présent rapport traite de l'ensemble du secteur, certains établissements publics ne sont par définition pas concernés par une partie des mesures proposées, comme celles relatives aux Conseils d'Administration et à la restructuration financière.

nombreux secteurs y compris l'import-export (le secteur sucrier à titre d'exemple) tandis que plusieurs barrières réglementaires à l'entrée ont été relevées, en particulier sur les marchés des intrants. L'Etat contrôle également des entreprises importantes dans presque tous les secteurs manufacturiers et de services. Les entreprises publiques jouent ainsi un rôle encore significatif dans l'économie. Ainsi en 2014 la contribution économique des entreprises publiques représentait 9,5% du PIB (contre 13% en 2010) avec 4% de la population active occupée et près de 12% de la masse salariale totale (les effectifs ayant fortement augmenté depuis 2011). Toutefois, leurs tailles respectives sont très hétérogènes et une vingtaine d'entre elles représentent près de 80% du secteur, aussi bien en termes de chiffre d'affaires que d'effectifs.

Présentation des 16 Premières Entreprises Publiques (revenus 2014)

Source : *Rapport annuel sur les résultats des établissements publics durant la période 2010-2014*, Unité de Suivi du Système de Productivité des Etablissements et Entreprises Publics, Présidence du Gouvernement

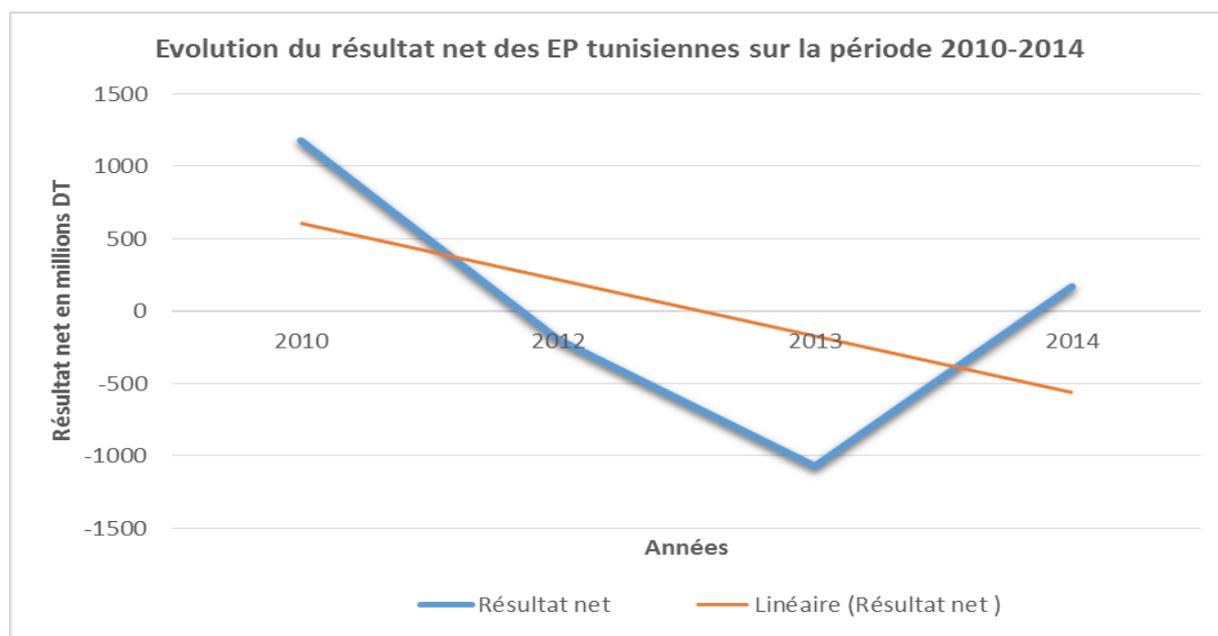


4.8.2 Des performances de moins en moins satisfaisantes et un impact budgétaire important

Depuis 2011, les performances et la rentabilité des EEP, qui souffraient déjà de défaillances, se sont détériorées. Des résultats négatifs ont impacté l'équilibre financier au point que certaines entreprises, au bord de la cessation d'activité, n'ont pu résister que grâce

au soutien de l'Etat. Celui-ci s'est manifesté à travers des subventions exceptionnelles ou des garanties, en l'absence de stratégie globale de redressement du secteur.

En effet, entre 2010 et 2014, les revenus agrégés des entreprises publiques ont cru de 27%, alors que les bénéfices ont chuté de 55%, suite à des pertes très importantes en 2013. Chaque entreprise a son propre schéma de rentabilité, avec parfois de fortes variations d'une année sur l'autre. Néanmoins, les 6 entreprises publiques⁸, dont le bénéfice avait le plus baissé, affichaient des signes de reprise en 2014. Le nombre d'entreprises déficitaires reste significatif.

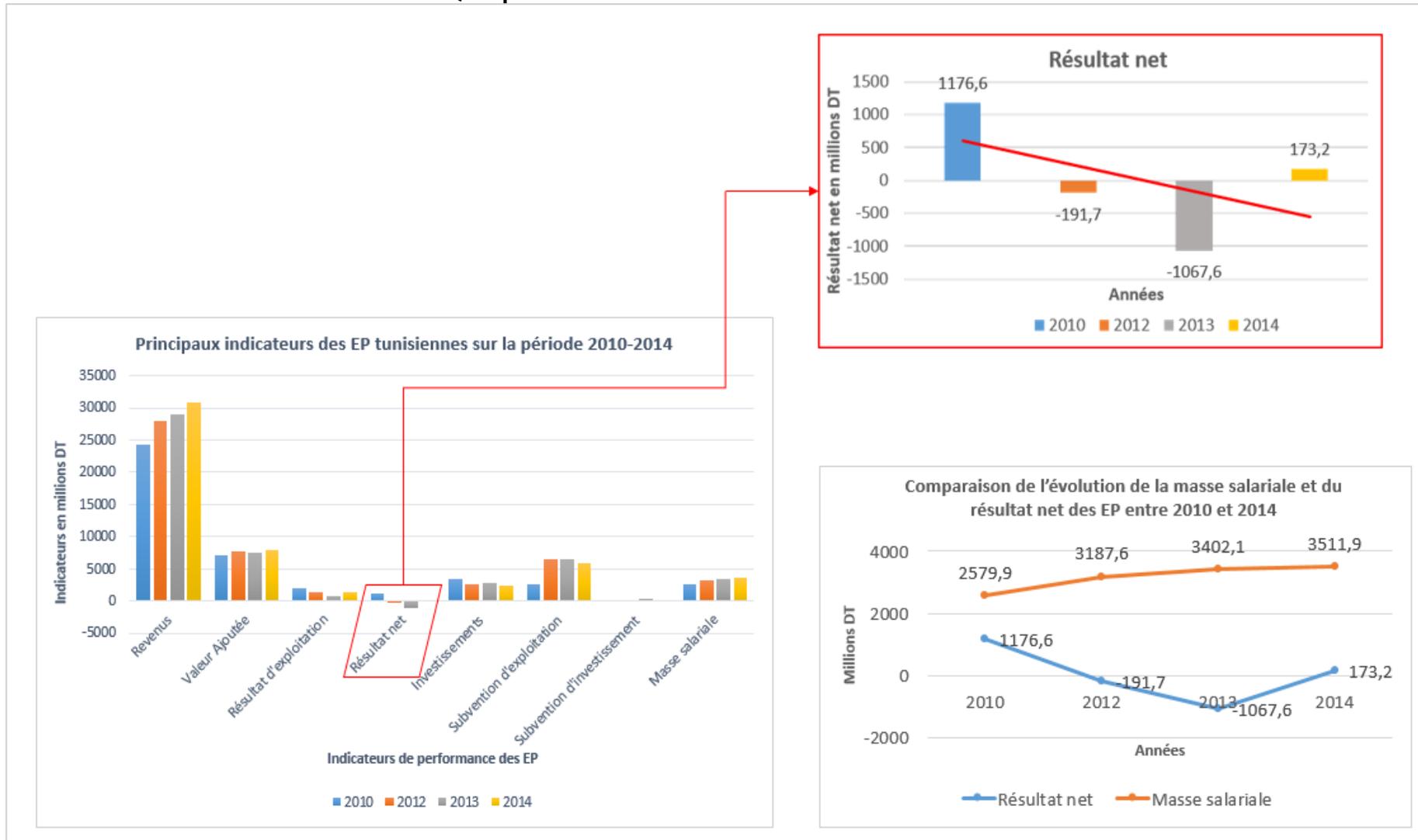


Source : *Rapport annuel sur les résultats des établissements publics durant la période 2010-2014*, Unité de Suivi du Système de Productivité des Etablissements et Entreprises Publics, Présidence du Gouvernement

Alors qu'un nombre important d'entreprises publiques restent structurellement déficitaires, ou à peine rentables (nécessitant des restructurations et l'élaboration de stratégies « exhaustives » pour redresser leurs performances), divers facteurs conjoncturels expliquent également cette contre-performance. Ainsi l'augmentation à un rythme inhabituel de la masse salariale (recrutements des sous-traitants, application de l'amnistie, etc.), la croissance limitée des revenus (4% par an en moyenne sur la période) en partie liée à la situation sociale, les difficultés à ajuster les prix administrés en raison de la politique de subvention de l'Etat ou encore les carences en matière de gouvernance et de gestion, sont autant de paramètres ayant affecté la situation, notamment financière, des entreprises publiques. En même temps, certaines entreprises publiques, notamment l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP) et Tunisie Telecom, sont restées rentables et continuent d'enregistrer des bénéfices.

⁸ Groupe Chimique Tunisien (GCT), Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG), Société Tunisienne de Banque (STB), Banque de l'Habitat (BH), STEG et Tunis Air

Quelques données chiffrées sur la situation des EP tunisiennes



Source : *Rapport annuel sur les résultats des établissements publics durant la période 2010-2014*, Unité de Suivi du Système de Productivité des Etablissements et Entreprises Publics, Présidence du Gouvernement

Le montant des subventions d'exploitation et d'investissements versés par l'État aux entreprises publiques a ainsi atteint 8,9% du PIB en 2013 et 7,5% en 2014, profitant essentiellement à 9 entreprises dont la STEG, la STIR, l'ODC, TRANSTU, la SNCFT, SORETRAS, et STS. Ces transferts ont permis de maintenir la politique de subventions de l'État ainsi que l'accès et la qualité des services publics. A l'inverse, les nombreuses entreprises publiques déficitaires, qui n'ont reçu aucun transfert de l'État entre 2013 et 2014 ont vu leur capital et leurs liquidités se tarir, accumulant de ce fait des arriérés.

Une partie des entreprises publiques avait également des niveaux de dette élevés fin 2015, comme la STEG et Tunis Air. Les passifs éventuels sont importants mais restent difficiles à évaluer de manière globale. En 2015, la dette extérieure des entreprises publiques garantie par l'État atteint 12% du PIB contre 10% en 2013, la STEG cumulant plus de 50% de cette dette. La dette des entreprises publiques envers le système bancaire représente environ 5% du PIB.

Cette situation a ainsi pesé lourdement sur le budget de l'Etat, constituant également un risque pour l'efficacité du service public, la fourniture de prestations de services publics et impactant en outre le secteur bancaire ainsi que les caisses sociales.

4.8.3 Les principaux facteurs expliquant la contre-performance du secteur

Un cadre juridique obsolète et une définition des entreprises publiques inadaptée

Le cadre juridique actuel des entreprises publiques n'est plus adapté à la situation et aux enjeux actuels. Entrée en vigueur à la fin des années 1980, la Loi 89-9 contient très peu de dispositions sur la gouvernance et celles qui existent constituent un frein à l'efficacité des entreprises. En effet, le cadre juridique dans lequel évoluent les Entreprises Publiques n'a pas été adapté aux enjeux actuels et la définition de l'entreprise publique, ses objectifs et ses obligations vis-à-vis de l'Etat actionnaire et du marché restent vagues.

La loi distingue deux catégories d'entreprises publiques (i) les établissements publics à caractère non administratif (EPNA), qui jouissent d'une autonomie administrative et de gestion et dont la liste est fixée par décret et (ii) les sociétés anonymes (SA) détenues par l'Etat ou dont l'Etat, une collectivité ou autre entité publique, détient au moins 50% du capital. Ces deux formes d'entités ont pourtant des formes juridiques, des objectifs et des activités très différents, et la répartition apparaît parfois comme arbitraire et dépourvue de critères objectifs.

Des disparités existent également au sein des EPNA, certaines exerçant des activités partiellement ou totalement commerciales (dans le secteur de l'énergie et du transport par exemple) alors que d'autres sont des institutions publiques ayant une activité de marché commerciale limitée ou absente (agences et régies notamment). Il n'existe à ce jour aucun inventaire systématique de ces différentes structures, y compris au sein d'un même secteur. La mixité et l'absence de nomenclature claire de classification de ce portefeuille a ainsi affaibli sa gouvernance, son contrôle et affecté les performances des entreprises publiques.

Par ailleurs, les entreprises publiques sont également régies par le Code du Commerce et le Code des Sociétés Commerciales (pour les SA uniquement) et un certain nombre de lois sectorielles. Ces lois sont étayées par des décrets qui définissent les responsabilités des ministères de tutelle concernés, les fonctions des conseils d'administration et la nomination du représentant de l'État (Décret n° 2002-2197), les modalités de gouvernance des EPNA (Décret n° 2002-2198), la liste des EPNA considérées comme assimilées aux entreprises publiques (Décret n° 2002-2199, amendé par le Décret n° 2004-2265) et la désignation des ministères de tutelle en tant qu'autorités de contrôle des EPNA et des SA (Décret n° 2005-910).

Une structure actionariale fragmentée et le rôle de l'Etat à redéfinir

Conformément à la Loi 89-9, la Tunisie dispose d'une structure de propriété «décentralisée», dans laquelle les quinze ministères de tutelle constituent des autorités de contrôle désignées et exercent leur pouvoir sur les entreprises publiques. Ces autorités de tutelle sont aussi appuyées par un certain nombre de structures horizontales, essentiellement situées au sein de la Présidence du Gouvernement et du Ministère des Finances. La coordination entre ces différentes structures, dont les ressources sont parfois insuffisantes, reste défailante. Cependant, des améliorations significatives ont été constatées depuis la mise en place de la *Task Force* en mars 2017.

Dans le cadre juridique actuel, les ministères de tutelle ont pour responsabilité principale de surveiller les entreprises publiques de leur secteur. Ils sont responsables de l'approbation des contrats-programmes et programmes de travail, des budgets provisionnels, des états financiers, des délibérations du Conseil d'administration, des grilles des salaires et des augmentations de salaire. En outre, ils examinent pratiquement toutes les questions relatives aux ressources humaines et à l'organisation (organigrammes, statuts spéciaux, titres de classement des emplois, plans de compensation, conditions de nomination, programmes de recrutement, augmentations de salaires, voyages à l'étranger, et systèmes de suivi des performances). Le ministre de tutelle doit également approuver toutes les décisions du Conseil d'administration avant leur entrée en vigueur.

Au sein de la Présidence du Gouvernement, en plus de la Direction Générale des Privatisations, l'Unité de suivi de l'organisation des entreprises publiques supervise les projets de lois et de réglementations relatifs aux entreprises publiques, mais aussi les politiques de rémunération et d'organisation tandis que l'Unité de suivi des systèmes de productivité des entreprises publiques contrôle la performance notamment en coordonnant le processus d'élaboration des contrats-programmes et la production de rapports sur les entreprises publiques. Le comité du contrôle d'Etat, relevant également de la Présidence du Gouvernement, est appelé à exercer le contrôle préalable et concomitant. Relevant du Ministère des Finances, la Direction Générale des Participations joue un rôle de coordination de l'ensemble du portefeuille des entreprises publiques et met en œuvre les opérations capitalistiques (achat, cession fusion, restructuration, etc.) des entreprises publiques et participations de l'État.

L'Etat a ainsi un rôle ambivalent auprès des entreprises publiques puisqu'il est à la fois actionnaire et, à ce titre, soucieux des performances économiques et financières des

entreprises, mais également garant de l'intérêt général. Il contrôle ainsi l'activité des entreprises publiques mais doit aussi leur assurer une certaine autonomie de gestion. Cette dualité se révèle être encore plus problématique dans les secteurs où l'Etat est régulateur (cas du secteur bancaire ou aérien par exemple).

L'organisation institutionnelle telle que définie ne constitue pas un ensemble structuré et cohérent, et présente ainsi de nombreuses limites. En effet, l'absence de séparation claire entre les missions de contrôle et de gestion conduit à des interférences directes des ministères dans les opérations qui viennent ralentir la prise de décision et in fine, déresponsabilise les Conseils d'Administration. Par ailleurs, la multiplicité des fonctions assumées par l'Etat sans distinction claire (actionnaire, contrôleur, décideur politique, régulateur, etc.) risque d'entraîner des dysfonctionnements et des pratiques anticoncurrentielles sur le marché. Les différents ministères de tutelle, bien qu'ayant une connaissance certaine des secteurs, manquent de compétences opérationnelles, notamment financières et commerciales.

Enfin, la fragmentation de la fonction actionnariale⁹ rend les contrôles complexes et parfois inefficaces et la redevabilité diffuse, voire inexistante.

Une responsabilisation limitée des Conseils d'administration

Les Conseils d'administration sont composés de représentants de l'administration et de responsables publics actifs ou à la retraite (en général deux ou trois représentants du ministère de tutelle, et huit ou neuf représentants désignés par d'autres ministères). Ils sont nommés pour une période de trois ans et un maximum de deux mandats. Dans certains cas, des membres du Conseil d'administration peuvent être désignés par les utilisateurs ou les représentants du personnel. Dans le cas des entreprises publiques cotées, comme Tunis Air, les actionnaires minoritaires peuvent désigner un ou plusieurs administrateurs.

Le cadre institutionnel actuel ne prévoit aucun critère ou procédure de sélection hormis l'obligation d'avoir exercé dans le secteur public pendant au moins 5 ans et de répondre aux exigences de la fonction publique. Dans ces conditions, les Conseils d'administration des entreprises publiques ne possèdent pas l'objectivité, les compétences et les connaissances spécifiques requises pour exercer leurs fonctions et les risques de conflits d'intérêt sont avérés. Par ailleurs, les Conseils d'administration ont des pouvoirs limités et, dans les faits, ne sont pas autorisés à agir de manière autonome. Ils restent alors des appendices des ministères. En outre, les responsabilités du Conseil d'administration, qui devraient être celles prévues par le Code des Sociétés Commerciales, ont été affaiblies par :

(i) l'amendement de 1996 de la loi 89-9 qui dispose que « les décisions du Conseil d'administration sont considérées comme approuvées «temporairement», en attendant l'approbation du ministre de tutelle ;

(ii) le décret 2002-2197, qui dispose qu'« en sus de l'approbation des contrats-programmes, des budgets, des états financiers et des rémunérations, le ministère de tutelle doit également examiner les titres de classification des emplois, les plans de rémunération,

⁹ Le terme d'Etat actionnaire s'applique directement au cas des entreprises publiques qui ont le statut de S.A. (dont l'Etat détient tout ou partie des actions) mais peut s'appliquer par extension aux établissements publics (EPNA) même si ces entreprises n'ont pas de capital en actions.

les organigrammes, les conditions de nomination, les modalités de recrutement et les augmentations de salaire, domaines qui relèvent normalement du Conseil d'administration » ;

(iii) la présence du contrôleur de l'État à toutes les réunions du Conseil d'administration en tant qu'observateur, mais dont les avis sont néanmoins consignés dans les procès-verbaux et

(iv) le choix du président du Conseil d'administration par l'État plutôt que par le Conseil lui-même, conformément à la Loi 89-9.

De ce fait, l'ingérence manifeste de l'Etat engendre un retard dans la prise de décision mais également une dilution de la responsabilité et de la redevabilité du Conseil d'administration.

Des contrôles lourds et une transparence insuffisante

De manière générale, les contrôles restent lourds et la transparence insuffisante en l'absence de système harmonisé de suivi de la performance. La transparence et la redevabilité dans l'utilisation des biens publics ne peuvent alors être garanties.

La législation actuelle impose aux entreprises publiques de nombreux contrôles a priori (Contrôle d'Etat et HAICOP¹⁰ par exemple) et a posteriori (Contrôle général des services publics, Contrôle général des finances, Contrôle général du domaine de l'Etat et des affaires foncières, Cour des Comptes, Inspection départementale). Le manque de mécanismes de coordination efficace réduit pourtant l'efficacité de ces contrôles, qui restent très formels et se limitent souvent à assurer la conformité avec la législation. Ces contrôles constituent en revanche un lourd fardeau pour les entreprises, en particulier celles qui opèrent dans un secteur concurrentiel.

La majorité des entreprises publiques ne publient pas leurs états financiers¹¹ annuels et ne préparent pas d'états financiers intermédiaires. A l'exception des entreprises cotées en bourse, le niveau de transparence et la qualité du *reporting* des entreprises publiques restent faibles, réduisant par la même la redevabilité et la performance du secteur.

Le processus de nomination des auditeurs indépendants est également inadapté. Les critères de sélection très formels ne prennent pas en compte l'expertise sectorielle, alors que la fréquence de rotation (3 ans) ne permet pas l'investissement suffisant pour un travail de qualité.

Enfin, les entreprises publiques disposent de systèmes d'informations dépassés ce qui ne permet pas d'assurer un suivi en temps réel de leur situation et de leurs performances.

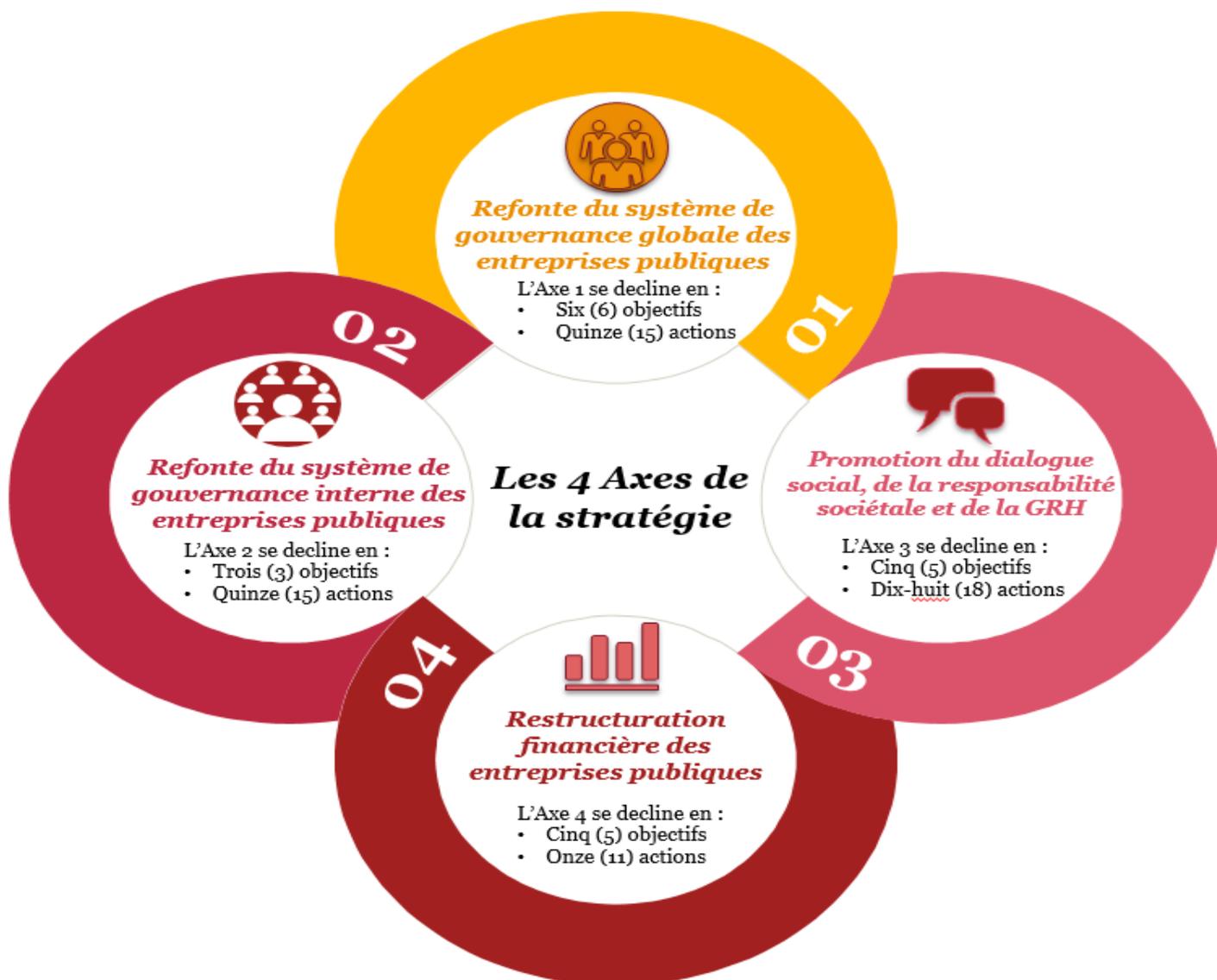
¹⁰ Ces deux institutions agissent, à titre consultatif, avant la prise de décision par l'entreprise et diligentent des contrôles a posteriori qui sont réalisés à l'issue de la prise de décision

¹¹ L'article 14 de la loi n° 89-9 impose pourtant déjà aux entreprises publiques la publication des états financiers avant le 31 août de chaque année

5 Stratégie et plan d'actions

Prenant en compte ce diagnostic sans appel et partagé, la réflexion engagée par le gouvernement tunisien, et discutée avec les parties prenantes, a abouti à l'élaboration d'une Stratégie de la Réforme et de la Gouvernance des Entreprises Publiques. S'inscrivant dans le cadre du plan quinquennal 2016-2020, elle a été rendue publique lors d'un symposium tenu en novembre 2016. Elle est le fruit d'un travail participatif impliquant les différentes parties prenantes, en particulier des représentants des ministères, des entreprises publiques et de l'UGTT, sous la coordination de la Présidence du Gouvernement et le Ministère de la Fonction publique. Cette stratégie, accompagnée de son plan d'actions, constitue le cadre général pour la réforme et s'articule autour des quatre axes suivants :

Les quatre (4) axes de la Stratégie de réforme des entreprises publiques



La stratégie offre une vision claire et globale des enjeux du secteur et des différents rôles de l'Etat, elle vient fixer les ambitions et les défis que souhaite relever le gouvernement tunisien pour les années à venir. Le plan d'actions décline des orientations stratégiques en objectifs opérationnels (19), portés par des actions concrètes (59) pour réaliser ces ambitions.

Il s'agit d'un document partagé qui pourra, dans un second temps, être décliné en feuilles de route pour chacune des parties prenantes de la réforme. De manière générale, les recommandations des différentes parties prenantes et notamment des partenaires techniques et financiers sont en synergie avec l'approche proposée dans la stratégie et le plan d'actions.

Ces deux documents de référence fournissent un éventail complet des solutions et des mesures politiques nécessaires à l'amélioration de la gouvernance et de la performance des entreprises publiques. Elles mettent l'accent sur un ensemble d'actions clés à mener à court, moyen et long termes.

L'esprit de la réforme vise à améliorer la gouvernance, la performance et la redevabilité des entreprises publiques, ainsi que leur responsabilité sociale et sociétale. En ce sens, elle concerne l'ensemble des 199 structures considérées comme entreprises publiques selon le décret N°2004-2264 du 27 septembre 2004, soit 102 entreprises publiques, 74 EPNA et 23 EPS. Toutefois dans le détail, certaines actions ne seront, par définition, pas applicables à la totalité de ces structures en leur état actuel.

Axe 1 : Refonte du système de gouvernance globale des entreprises publiques

L'axe 1 de la stratégie et du plan d'actions de la réforme de la gouvernance et des entreprises publiques concerne l'architecture de la gouvernance globale des entreprises publiques. Il s'agit donc notamment de repenser totalement le rôle de l'Etat, notamment son rôle d'Etat actionnaire. Cet axe se compose de 6 objectifs et 15 actions, certaines d'entre elles comprenant des sous actions.

Objectif 1.1 Préparer l'élaboration de la stratégie actionnariale de l'Etat

Cet objectif vise à préparer la stratégie actionnariale de l'Etat par un certain nombre d'actions préliminaires nécessaires en amont de l'élaboration de la stratégie en tant que telle. Il s'agit notamment de mieux connaître, et partager l'état des lieux de l'existant, aussi bien en ce qui concerne les structures intervenant actuellement dans la stratégie actionnariale de l'Etat, que les entreprises publiques. Ce travail se fait également en ayant un regard sur les expériences à l'échelle internationale afin de s'inspirer des meilleures pratiques. Cela doit permettre de mieux classifier les entreprises publiques et parvenir à une définition partagée de l'Etat actionnaire.

Ainsi, les 5 actions proposées pour parvenir à cet objectif, sont :

- (i) Élaborer la cartographie des structures existantes intervenant dans la stratégie actionnariale de l'Etat ;
- (ii) Faire un benchmark des options organisationnelles connues, communiquer et partager les résultats de ce benchmark ;
- (iii) Etablir un recensement exhaustif du portefeuille des participations de l'Etat et du patrimoine des EP ;
- (iv) Homogénéiser la classification et la segmentation des EP ;
- (v) Se doter d'une définition commune et partagée de ce qu'est un Etat actionnaire.

Toutes ces actions sont nécessaires et pourraient démarrer rapidement, même si certaines nécessiteront des moyens techniques, financiers et humains et une durée de réalisation relativement longue.

Objectif 1.2 Elaborer la stratégie actionnariale de l'Etat

Cet objectif vise à élaborer la stratégie actionnariale de l'Etat, aussi bien dans sa vision stratégique à long terme et son positionnement, que dans les priorités de l'Etat à un temps donné en fonction de la politique à moyen terme du gouvernement. Des modélisations de différents scénarios pourront alors aider la prise de décision.

Pour ce faire, trois actions sont prévues :

- (i) Définir les lignes directrices et les objectifs de l'Etat actionnaire ;
- (ii) Fixer les priorités de l'Etat actionnaire au regard de critères à définir ;
- (iii) Modéliser différents scénarios à partir des objectifs fixés, des critères partagés et des indicateurs macroéconomiques identifiés ;

Cette distinction entre les lignes directrices et les priorités plus temporaires de l'Etat actionnaire permettra de s'inscrire dans des horizons différents pour une politique cohérente.

Objectif 1.3 Mettre en œuvre et communiquer la stratégie actionnariale de l'Etat

Cet objectif vise une étape phare de la réforme de la gouvernance des entreprises publiques, puisqu'il s'agit de la mise en œuvre de la stratégie actionnariale de l'Etat. En effet, une fois la stratégie actionnariale de l'Etat élaborée, la création d'une structure centrale de gestion des entreprises publiques constituera une étape fondamentale. En parallèle, l'harmonisation éventuelle de l'ensemble des entreprises publiques sous un même statut contribuera la réalisation des objectifs du secteur. Une bonne communication est incontournable pour accompagner ces changements importants.

Trois actions sont inscrites dans cet axe :

- (i) Communiquer autour de la stratégie actionnariale définie ;
- (ii) Envisager la création d'une structure centrale de gestion des EP ;
- (iii) Envisager l'opportunité d'harmoniser l'ensemble des EP sous un même statut juridique.

Bien que la création d'une structure unique semble faire l'objet d'un consensus, un important travail préliminaire reste à faire, notamment s'agissant de ses attributions, son

rattachement, ses modalités d'organisation. Une démarche participative et progressive par phase pourrait faciliter la démarche. Cet objectif s'inscrit nécessairement dans le moyen terme.

Objectif 1.4 Développer le rôle des ministères techniques de tutelle dans la définition des politiques sectorielles, des contrats objectifs, des contrats programmes et des contrats de performance, et leur suivi

Cet objectif doit permettre de réviser le rôle des ministères techniques et leur relation avec les entreprises publiques de leur secteur en les inscrivant dans le cadre de politiques sectorielles globales et efficaces. La contractualisation de cette relation favorisera la performance des entreprises publiques ainsi que leur suivi. Toutefois, les différents types de contrats existants ont montré leurs limites ; ils devront donc être repensés dans une logique plus équilibrée.

Ainsi la première action sera d'analyser et d'actualiser la méthode de préparation, d'exécution et de suivi des contrats objectifs et des contrats programmes, avant de les reprendre et de les remettre en application par les deux parties contractantes (l'Etat et l'entreprise).

Bien que nécessaire à l'ensemble des entreprises publiques, cet objectif ne pourra probablement être atteint que par phases. En effet, des contrats objectifs, des contrats programmes et des contrats de performance pourraient être réintroduits dans un premier temps au sein d'un certain nombre d'entreprises publiques choisies, le système n'ayant peut-être pas la capacité suffisante de conduire cette démarche à l'échelle de toutes les entreprises publiques dans l'immédiat.

Objectif 1.5 Simplifier les règles de contrôle des marchés publics

Il s'agit ici de réviser la réglementation relative aux marchés publics vers l'allègement des procédures et la refonte de leur exécution tout en garantissant leur transparence. Ce travail, déjà en cours, doit être poursuivi.

Objectif 1.6 Renforcer la lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est au cœur des aspirations populaires depuis la révolution. Emblématique du nouveau modèle démocratique incarné par la Tunisie, elle est également une priorité du gouvernement tunisien.

Les entreprises publiques sont un secteur particulièrement sensible à la corruption, justifiant d'y consacrer un objectif entier afin de renforcer les mécanismes pour prévenir la fraude interne et dénoncer la corruption. Ce travail, qui doit être fait en étroite collaboration avec l'Instance nationale de lutte contre la corruption, doit démarrer dès que possible.

Axe 2 : Réforme du système de gouvernance interne des entreprises publiques

L'axe 2 concerne la gouvernance interne au sein de l'entreprise publique, en vue d'une plus grande autonomie dans la prise de décision opérationnelle, mais également une plus grande exigence en matière de transparence et de redevabilité. La responsabilisation des Conseils d'administration est ainsi au cœur de cet axe.

Objectif 2.1 Réviser les structures de gouvernance interne des entreprises publiques

La révision des structures de gouvernance interne des entreprises publiques part du constat que les structures de gouvernance actuelles ne sont pas efficaces. En ce sens, un certain nombre d'actions ont été proposées pour renforcer les dispositifs et structures mais aussi pour repenser leurs rôles et responsabilités.

Les deux premières actions concernent ainsi les comités spécialisés d'appui aux Conseils d'administration¹². Il s'agit de :

- (i) Généraliser la mise en place de comités spécialisés d'appui aux Conseils d'administration ;
- (ii) Mettre en place un dispositif objectif et transparent de sélection et d'évaluation de la performance individuelle des membres de ces comités.

Ces comités apparaissent aujourd'hui comme nécessaires pour préparer et soutenir le travail des Conseils d'administration dont le rôle doit être renforcé. Toutefois à moyen terme, et considérant la montée en compétences attendue des membres des Conseil d'administration, ces comités pourraient éventuellement ne plus être obligatoires voire être supprimés, à l'exception du Comité Permanent d'Audit Interne et du Comité des Risques.

La 3^{ème} action prévue est de renforcer les structures et dispositifs de contrôle et d'audit interne. Pour ce faire, l'état des lieux des politiques et des dispositifs de contrôle et d'audit interne actuellement en place dans les entreprises publiques (y compris les ressources et compétences disponibles) est un préalable nécessaire pour pouvoir rédiger et/ ou mettre à jour ces cadres de référence, afin de renforcer et animer un réseau des auditeurs internes certifiés et formés.

Enfin, la révision des rôles et responsabilités des différents corps de contrôle des entreprises publiques pourra commencer par la réalisation d'un benchmark international sur leurs rôles et responsabilités, ainsi que celle d'un diagnostic organisationnel (périmètre et missions) de l'ensemble des corps de contrôle intervenant dans le secteur. Le positionnement

¹² Ces comités sont les suivants :

- Comité Permanent d'Audit Interne « CPAI »,
- Comité des risques « CR »,
- Comité RH,
- Comité d'Investissement « CI »,
- Comité Stratégique « CS ».

et le champ d'intervention du contrôle de l'Etat dans le cadre de la stratégie actionnariale pourra être revu vers davantage d'audit, d'évaluation et de conseil.

Objectif 2.2 Mettre en place une stratégie d'utilisation des technologies de l'information et de la communication conformément aux règles de la bonne gouvernance, la transparence, la divulgation de l'information et la redevabilité

Cet objectif vise le renforcement de la transparence, conformément aux règles de la bonne gouvernance et de la redevabilité, à travers une meilleure diffusion de l'information par les entreprises publiques et l'Etat. Cela implique un développement et une meilleure utilisation des technologies de l'information et de la communication.

La première action met l'accent sur une meilleure application de la réglementation actuelle. La refonte des textes juridiques pourrait, en effet, permettre de rendre obligatoire la publication des informations financières (y compris les rapports d'activités) des entreprises publiques en prévoyant un mécanisme de sanction quant au non-respect du délai et de la publication des états financiers. A cet égard, différentes options sont en cours de réflexion.

Il sera nécessaire d'accompagner les entreprises publiques dans leur élaboration des Schémas Directeurs des Systèmes d'Information en réalisant au préalable un diagnostic et une évaluation détaillée des SI des différentes entreprises publiques et de leur niveau de maturité digitale.

Enfin, afin d'accompagner la mise en œuvre de SI intégrés et harmonisés entre les entreprises publiques et l'Etat, il est proposé en premier lieu d'étudier les solutions préexistantes sur le marché (benchmark notamment des processus métiers ex. SIRH, gestion de parc roulant...) puis de doter progressivement les entreprises publiques de SI intégrés et harmonisés. En parallèle, il sera utile de rendre progressivement obligatoire l'usage de plateforme de type TUNEPS, qui permet de dématérialiser les processus et procédures d'achats, simplifier les circuits de validation et diminuer les coûts, après avoir enrichi et adapté l'outil aux spécificités métiers de certaines entreprises, et former les acheteurs à l'utilisation de la plateforme. La mise en place et l'actualisation de l'application "entreprises publiques" qui centralise et met à jour l'ensemble des informations financières des entreprises publiques doit également être accélérée.

Objectif 2.3 Professionnaliser la participation des membres des Conseils d'administration des entreprises publiques et renforcer l'efficacité de leurs actions

La professionnalisation de la participation des membres des Conseils d'administration des entreprises publiques est un des points essentiels de la réforme puisqu'elle doit permettre de renforcer l'efficacité de leurs actions et par conséquent favoriser l'autonomie et la performance des entreprises publiques. Le retour d'expérience positif des banques publiques pourra servir d'exemple. Cet objectif ambitieux porte ainsi aussi bien sur la composition des Conseils d'administration que sur la sélection de ses membres, leur évaluation et leur formation. Huit actions sont ainsi envisagées pour répondre à cet objectif, parfois assorties de sous actions.

La première action concerne la révision de la composition des Conseils d'administration des entreprises publiques et les modes de sélection de leurs membres. Le nombre des membres des CA sera donc compris entre 3 et 12 personnes maximum¹³.

La définition des profils des membres des Conseils d'administration devraient permettre d'intégrer des administrateurs indépendants (experts, universitaires, etc.) et des représentants du personnel. Des critères objectifs et transparents de sélection des profils en fonction du secteur et de l'activité de l'entreprise concernée devront être identifiés et préalablement définis, et évoluer avec le cycle de vie de l'entreprise.

La deuxième action proposée porte sur la séparation de la fonction de direction et la fonction de la présidence du Conseil d'administration (sous réserve du respect des critères justifiant cette séparation, comme la taille de l'entreprise) avant de définir les lignes directrices de sélection et de désignation des directeurs généraux.

Afin de responsabiliser les Conseils d'administration et renforcer leur indépendance dans la prise de décision il conviendra également de réviser leurs prérogatives. La charte éthique des administrateurs clarifiant les valeurs qu'ils s'engagent à respecter, leurs rôles et responsabilités (droits et obligations), sera un outil facile à mettre en place et efficace pour marquer ce changement.

L'évaluation de la performance du Conseil d'administration contribuera à sa responsabilisation. Elle passera par

- (i) L'évaluation de la performance individuelle de chacun des membres du Conseil d'administration (y compris le Président du CA) ainsi que du Directeur Général par un comité d'évaluation indépendant, et selon des critères objectifs et transparents préalablement définis. La performance individuelle constatée à l'issue de cette évaluation sera récompensée/sanctionnée, notamment par le biais d'une révision des modes de rémunération tenant davantage compte de la performance.
- (ii) L'évaluation de la performance collective d'un Conseil d'administration au regard de l'atteinte des objectifs fixés dans les contrats objectifs et contrats programmes.

Ces actions ne porteront leurs fruits que si une montée en compétences des membres des Conseils d'administration garantit l'efficacité de leur participation à la prise de décision. Selon les besoins identifiés, ils seront donc formés et sensibilisés aux enjeux des entreprises publiques et du secteur d'activité concerné et mis en réseau à travers un médium ad hoc pour un partage d'expérience régulier.

L'application de ces mesures ne sera possible que dans le cas des Sociétés Anonymes et/ou après l'éventuelle harmonisation des statuts juridiques des entreprises publiques.

¹³ L'article 10 de la loi 89-9 exige déjà que le nombre maximum des membres du conseil d'administration ne doit pas dépasser 12.

Axe 3 : Promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la Gestion des Ressources Humaines

Dépassant le cadre strict de la gouvernance, l'axe 3 appelle à renforcer le dialogue social, la responsabilité sociétale et la gestion des ressources humaines au sein des entreprises publiques. Compte-tenu de l'importance accordée par les autorités aux questions sociales et environnementales depuis la révolution de 2011 et du poids des entreprises publiques tunisiennes pour l'économie du pays et donc la société, il a été décidé de promouvoir ces dimensions. La promotion de la gestion des ressources humaines contribuera au dialogue social et permettra également l'amélioration de la performance des entreprises publiques.

Objectif 3.1 : Mettre en place une stratégie spécifique tenant compte du concept de développement durable et de la responsabilité sociétale et environnementale (RSE)

Le développement durable et la RSE ne sont généralement pas suffisamment pris en compte par les entreprises publiques. La RSE reste ainsi un concept flou qu'il faudrait en premier lieu redéfinir et préciser en vue d'un référentiel commun à diffuser largement.

Dans un second temps, il s'agirait de rendre obligatoire l'élaboration d'une stratégie de développement durable et de RSE au sein des entreprises publiques, tout en adaptant cette obligation aux spécificités de chaque entreprise. L'application de cette obligation aux entreprises publiques pourrait ainsi se faire par phases successives.

Le renforcement des mécanismes de sanctions et incitations pourra se faire à travers un benchmark des initiatives réussies à l'international puis une adaptation de la législation, tout en prenant en compte le coût élevé pour certaines entreprises de l'adaptation aux standards internationaux.

La création d'un fonds national et/ou de fonds régionaux d'impact positif pour le financement de programmes revêtant un caractère social et solidaire, en collaboration avec les entreprises publiques (dans le cadre de leur responsabilité sociale et environnementale) pourra être envisagé (cf. Axe 4 Objectif 4.3).

Objectif 3.2 : Promouvoir et institutionnaliser le dialogue social entre et avec les différentes parties prenantes chargées du développement des entreprises publiques

Le climat social est devenu un enjeu majeur de l'économie tunisienne, et sa dégradation a dans certains cas fortement contribué à la baisse de performances de certains établissements et entreprises publiques. Dans ces conditions, trois actions sont envisagées pour promouvoir et institutionnaliser le dialogue social entre et avec les parties prenantes chargées du développement des entreprises publiques.

A l'échelle nationale, il s'agit de créer au niveau national une instance de dialogue social rassemblant l'ensemble des parties prenantes ; prévue dans le pacte social signé en 2013, cette instance pourrait éventuellement être établie sur le modèle du Conseil économique et social supprimé depuis la révolution. Le conseil national du dialogue social, créé par l'adoption d'une loi à l'ARP en juillet 2017, et dont le périmètre d'intervention dépasse le secteur public, semble l'instance adaptée.

Le dialogue social devrait également être institutionnalisé au sein de chaque entreprise et établissement public et ce, à travers différents mécanismes. Parmi ces mécanismes on peut citer, l'obligation de réunions périodiques de dialogue social, la clarification du rôle et des responsabilités des syndicats dans la gestion de l'entreprise, la généralisation de la présence de représentants du personnel (syndiqués ou non) en tant que membre dans les Conseils d'administration ou les Conseils d'Etablissements et la création d'une structure unique de dialogue social au sein de chaque entreprise.

Enfin, l'ouverture du capital des entreprises publiques aux agents et autres parties prenantes doit être encouragée.

Objectif 3.3 : Moderniser la fonction de gestion des RH en cohérence avec la réforme de la fonction publique

En cohérence avec la réforme de la fonction publique, il est nécessaire de moderniser la fonction de gestion des Ressources Humaines des établissements et entreprises publiques. Trois actions ont été identifiées :

- (i) Réviser le régime d'approbation des organigrammes, des lois-cadres et des statuts des entreprises publiques afin de réduire les délais, notamment en précisant les règles et les objectifs d'élaboration et de validation d'un organigramme ;
- (ii) Développer et généraliser les SI de Gestion des ressources humaines qui doivent être opérationnels et adaptés pour faciliter la gestion des carrières, la gestion des recrutements, l'évaluation et l'auto-évaluation et la GPEEC ;
- (iii) Encourager et valoriser la mobilité des agents au sein des administrations et des entreprises publiques ; à cet effet, la réduction et l'harmonisation du nombre de statuts et la création d'une plateforme dématérialisée d'emplois regroupant l'ensemble des postes ouverts à la mobilité et au recrutement dans la fonction publique et au sein des entreprises publiques sont recommandées.

Objectif 3.4 : Développer la gestion prévisionnelle des RH

La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) est une préoccupation constante des autorités, dont la mise en œuvre est essentielle dans le cadre des réformes en cours. Le processus d'ajustement des ressources humaines aux emplois est par essence un processus de changement, qui nécessite de s'inscrire dans la durée, en fonction d'une cible prévisionnelle.

Dans ce cadre, la première étape est la mise en place d'une stratégie globale de gestion des RH tenant compte des objectifs et de l'activité des entreprises publiques à travers

l'établissement d'une loi-cadre. Cette loi-cadre pourrait prévoir une égalité d'accès et un partage équitable des responsabilités entre les femmes et les hommes.

L'outillage pour le suivi de la gestion prévisionnelle des RH au sein de chaque établissement et entreprises publiques doit également être généralisé, a minima en créant et généralisant l'usage d'un tableau de bord de GPRH établi sur 3 ans dont un socle d'indicateurs serait commun à l'ensemble des entreprises publiques, à plus long terme, en prévoyant dans le SIRH un module de gestion prévisionnelle.

La valorisation des formations reçues et dispensées pourra se faire à travers la mise en place des plans annuels de formation dans chaque entreprise et d'un mécanisme pour s'assurer de leur mise en œuvre.

Enfin la maîtrise de la masse salariale des entreprises publiques reste un enjeu sensible mais incontournable de la GPRH. Idéalement, une étude sur l'adéquation entre les effectifs et les besoins réels à l'échelle nationale et au niveau de chaque entreprise pourrait être réalisée, et un programme de redéploiement établi. Entre temps, les recrutements directs pourraient être encadrés en révisant le décret du 31/03/1997 et la possibilité de recrutement en CDD devrait être rétablie. A moyen terme, les dispositifs de départs volontaires en cours dans la fonction publique doivent être évalués et leur extension de manière plus généralisée aux entreprises publiques étudiées.

Objectif 3.5 : Améliorer la productivité des agents et des cadres des entreprises publiques

L'amélioration de la productivité des agents et des cadres des établissements et entreprises publiques est nécessaire au redressement de leurs performances mais contribue également plus généralement aux nombreux changements induits par cette réforme.

Dans cette optique, il est proposé de :

- (i) Renforcer et objectiver les mécanismes de contrôle et d'évaluation des agents et des cadres en fixant au cours des entretiens annuels professionnels des objectifs précis aux agents et cadres, en lien avec leur fiche de poste et les contrats programme ou les objectifs de l'entreprise ;
- (ii) Améliorer le système de motivation lié à la performance des agents des entreprises publiques en remplaçant par exemple les mécanismes de promotion automatique (ou par ancienneté) par des promotions liées au mérite (évaluation, dossier) ou à la réussite de concours (rationalisation de l'octroi des emplois fonctionnels) et développant des initiatives de reconnaissance de la performance et de valorisation des agents et cadres ;
- (iii) Renouveler la culture du travail dans les entreprises publiques à travers l'élaboration participative et collaborative d'un code de conduite au sein de chaque entreprise et le développement de parcours d'intégration afin de transmettre les valeurs de l'entreprise et instaurer la confiance ;
- (iv) Accompagner l'institutionnalisation des fonctions HSE (Hygiène Sécurité Environnement) ; un benchmark sur les fonctions HSE (périmètre, rôle et responsabilités, rattachement) pourrait être réalisé.

Axe 4 : Restructuration financière des entreprises publiques

Les mesures de réformes relatives à la stratégie de financement de la restructuration financière des établissements et entreprises publics, exerçant dans les secteurs concurrentiels et non concurrentiels, se focalisent sur ceux et celles qui rencontrent des difficultés financières mais qui ont néanmoins la possibilité de s'améliorer, de se redresser et pérenniser leur équilibre financier. Le principe de cas par cas prévaut malgré les orientations générales.

Les stratégies proposées pour la restructuration des entreprises publiques reposent sur des critères de classement qui se basent d'abord sur le caractère stratégique ou non stratégique du secteur. Ensuite il s'agit de distinguer les entreprises publiques qui assurent un service public et opérant dans un cadre de monopole d'Etat de facto de celles qui opèrent dans un cadre concurrentiel.

Critères de classification

Les critères adoptés pour caractériser une entreprise publique comme étant stratégique sont :

- Importance du secteur dans l'économie nationale (poids dans les équilibres financiers, impact sur la croissance, rôle dans la sûreté et souveraineté nationales, ex: énergie, phosphate ...)
- Rôle du secteur en tant que pourvoyeur de service public aux citoyens (ex: transport, poste, logement social ...)
- L'emplacement géographique de l'entreprise et son implication sociale pour la région.
- Rôle régulateur de l'Etat dans le secteur (ex: pharmacie centrale, OCT, ...)

Les critères concernant le caractère non stratégique de l'entreprise sont :

- Activité qui ne menace pas la continuité du service public et assurant l'approvisionnement du marché même par le secteur privé.
- Secteur non pourvoyeur de service public au citoyen.
- Secteur industriel/commercial concurrentiel où le privé est efficient
- Activité concurrentielle, n'ayant pas d'orientation sociale.

Classification des entreprises publiques

	Pourvoyeur de services publics	Secteur Monopole d'Etat	Secteur concurrentiel
Activité stratégique	Etat	Etat	Partenariat stratégique avec le secteur privé
Activité non stratégique		Partenariat stratégique avec le secteur privé	Ouverture au capital privé

Les orientations générales

Les orientations générales de la restructuration financière des entreprises publiques reposent sur les éléments suivants :

- i. Le premier principe sur lequel reposent ces stratégies de restructuration consiste à préserver le caractère public des entreprises qui opèrent dans un secteur stratégique qu'il soit pourvoyeur de service public et/ou constituant un monopole d'Etat. En effet, ces entreprises publiques sont considérées comme étant un acquis pour la collectivité compte tenu du type d'activité qu'ils assurent, de leurs emplacements géographiques et de leur poids social. De ce fait, ce qui est proposé pour ces établissements en difficultés structurelles et souffrant de déséquilibres financiers est de mettre en place des mécanismes qui permettront la continuité de leurs activités et assureront leur pérennité. Il est à souligner que la situation actuelle sans intervention aucune peut menacer leur survie et peut avoir des répercussions négatives économiques et sociales importantes.
- ii. Une deuxième approche concernant les entreprises publiques opérant dans un cadre stratégique concurrentiel ou bien dans un cadre non stratégique et du domaine du monopole d'Etat. Compte tenu de leurs potentialités dans l'attraction des investisseurs privés et de l'ampleur des besoins financiers pour la restructuration, il sera tout d'abord primordial d'entamer une restructuration financière pour réaliser un équilibre financier minimum. En parallèle, une recherche active d'un partenaire stratégique sera lancée pour participer au capital de l'entreprise publique en question par l'acquisition d'actions ou participation à une augmentation du capital. Dans le cadre d'un partenariat public /privé, l'investisseur privé prendra en charge et poursuivra les mesures de restructuration tout en apportant son appui technique et son savoir-faire à l'entreprise en difficulté.
- iii. La troisième approche concernera certaines entreprises publiques, auxquelles s'ajouteront un certain nombre d'entreprises à participation publique jugée non stratégiques et opérant dans des secteurs fortement concurrentiels, et où le secteur public s'est révélé inefficace. La proposition serait d'ouvrir le capital de ces entreprises au secteur privé pour assurer leur développement et leur pérennité et préserver les emplois dans ces entreprises.

Etant donné l'incapacité de l'Etat d'apporter le soutien et l'appui financiers nécessaires à toutes les entreprises publiques concernées par les réformes, le soutien de l'Etat ira en priorité aux entreprises stratégiques ou celles ayant des possibilités de partenariat avec le privé.

Les principes fondamentaux retenus pour cette restructuration financière consistent notamment à intervenir par le haut du bilan ((re)-capitalisation) de ces entreprises publiques, à rendre exceptionnel et non systématique le recours aux subventions par le renforcement de l'autonomie financière (autosuffisance) et à étudier l'opportunité de créer de nouveaux fonds dans lesquels le secteur privé pourrait participer.

La restructuration financière des EEP exerçant dans des secteurs concurrentiels peut être réalisée par le bas du bilan (régularisation/radiation des dettes à court terme), par le haut du bilan (capitalisation) ou par le biais de partenariat public-privé.

Compte tenu des impacts économiques et sociaux que les opérations de restructuration des entreprises publiques peuvent engendrer, l'axe 4 fera l'objet de discussions

et de concertations plus approfondies avec toutes les parties prenantes notamment les partenaires sociaux. Cet axe se compose de cinq objectifs et onze actions, certaines d'entre elles comprenant des sous actions.

Objectif 4.1 : Identifier les entreprises et les établissements publics dont les besoins de financement sont les plus importants

Avant la restructuration, un travail préalable doit être mené afin d'identifier de manière objective les entreprises et les établissements publics concernés à partir de seuils connus et acceptés par l'ensemble des parties prenantes.

Les deux actions identifiées pour atteindre cet objectif sont :

- (i) Faire une première estimation du montant global¹⁴ nécessaire à la restructuration financière des établissements et entreprises publics. Cette première estimation globale doit capitaliser les travaux déjà réalisés dans ce domaine et tenir compte de la cartographie des établissements et entreprises publics (axe 1). A noter que les Etablissements Publics de la Santé (EPS) ne seront pas considérés pour cette estimation.
- (ii) Se doter d'une définition partagée et unifiée de la restructuration financière et opérationnelle, des modalités de financement mobilisables et des déclencheurs (seuils et indicateurs) à partir desquels une restructuration est envisageable, élaborés en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

Les mécanismes et modalités de financement peuvent être classés par type d'acteur :

- l'Etat (diverses formes de subventions directes telles que Fonds de Restructuration des Entreprises Publiques (FREP), subvention d'équilibre (augmentation de capital, prêts du Trésor, conversion de la dette), etc. ;
- l'Etat et les privés : Fonds de retournement ;
- les privés : partenaire stratégique et financier, ouverture du capital, montages PPP, etc.

Objectifs 4.2 : Préparer les établissements et entreprises publics en difficultés structurelles globales à la restructuration à venir

La restructuration des établissements et entreprises publics en difficultés structurelles globales doit être préparées de manière rigoureuse pour garantir son efficacité. Deux actions ont ainsi été identifiées dans ce sens.

Il s'agit dans un premier temps d'effectuer les études préalables à la restructuration, en menant des missions d'audit et de diagnostic des performances et des due diligences managériales, organisationnelles, financières, légales, techniques, etc. Leurs conclusions et les recommandations doivent être le résultat d'un travail collaboratif et participatif entre les établissements et entreprises publics concernés et le bureau/cabinet qui sera chargé de mener

¹⁴ L'expérience montre que ce montant devra probablement être régulièrement réévalué

ces études. Elles seront ensuite partagées et validées par les parties prenantes habilitées et permettront :

- (i) D'évaluer le coût de la préparation des établissements et entreprises publics à la restructuration financière (audit, évaluation du patrimoine, conseil juridique, etc.) ;
- (ii) De déterminer et d'estimer les éléments de coûts d'opportunité de chacune des solutions de financement envisageable pour l'entreprise publique concernée (coût du capital, coût de la dette, coût du risque...) ;
- (iii) De fixer le schéma de restructuration financière de chaque EEP, en concertation avec les différents acteurs (y compris les partenaires sociaux).

Le succès de ces restructurations ne sera possible qu'avec l'établissement et la mise en œuvre d'un important travail de communication et des mesures d'accompagnement pour la conduite et la gestion du changement au sein des entreprises publiques et autres parties prenantes.

Objectif 4.3 : Outiller et faciliter le processus de restructuration financière

La restructuration financière nécessite des outils et méthodes et un pilotage effectif.

En ce sens, il s'agira en premier lieu de préparer une étude sur la possibilité de créer un ou plusieurs fonds dédiés à la restructuration des entreprises publiques. Cette étude comprendra :

- Un état des lieux des missions et des modes de gestion et de fonctionnement du Fonds de Restructuration des Entreprises Publiques FREP (ressources financière, budget de l'Etat, produits de cession partielle ou totale d'actifs dans le cadre de la restructuration d'entreprises publiques, champs d'intervention).
- L'analyse de la situation et des performances actuelles du FREP aboutirait à des recommandations qui pourraient porter sur des scénarios pour la réactivation du FREP, voire même l'élargissement de ses prérogatives.
- Une étude d'opportunité et de faisabilité sur les conditions de création (i) d'un fonds national et/ou de fonds régionaux d'impact positif pour le financement de programmes revêtant un caractère social et solidaire, en collaboration avec les EEP (dans le cadre de leur responsabilité sociale et environnementale) dans le but d'impliquer et d'adapter les entreprises publiques à leur environnement externe ; (ii) d'un nouveau fonds mixte (public-privé) et ouvert à la participation des privés. Le FREP et ce nouveau fonds devront être complémentaires et couvrir tous les besoins de financement de restructuration/ recapitalisation financière des EEP.

Les différents modes de financement de la restructuration financière, devront être couverts par l'un des fonds (FREP et autre(s) nouveau(x) fonds). Une révision de l'arsenal juridique devrait permettre des restructurations financières plus rapides et efficaces (en particulier les textes régissant la CAREPP et le comité technique de privatisation). Enfin pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la restructuration financière, la création d'un comité de pilotage opérationnel chargé de la restructuration financière au niveau de chaque ministère

sectoriel est recommandée, ainsi qu'au sein de chaque entreprise ou établissement public concerné. Ces deux comités agiront en étroite coordination.

Objectif 4.4 : Assurer le suivi post-restructuration financière

La restructuration financière n'étant pas une fin en soi ne peut être déconnectée de la restructuration plus globale (axes 1, 2 et 3) ; un suivi post-restructuration permettra de suivre les fruits à court et moyen termes de ces opérations. Pour ce faire, un tableau de bord de suivi de l'évolution post-restructuration financière selon une périodicité prédéfinie doit être élaboré, comprenant des indicateurs clés de performance. Ce travail doit se faire à plusieurs niveaux : entreprise, secteur d'activités (tutelle) et national (Gouvernement) selon une périodicité à définir. La difficulté de cette action est liée à l'organisation et des processus internes des EEP et à leurs Systèmes d'Information respectifs.

Objectif 4.5 : A long terme, développer le partenariat entre les entreprises publiques et le secteur privé

Trois actions ont été identifiées pour atteindre cet objectif qui s'inscrit davantage dans le long terme. Il s'agit notamment de :

- (i) Consolider l'arsenal juridique des PPP (investissement, fiscalité, arbitrage, etc.) et alléger les procédures de sélection des partenaires privés pour des opérations PPP ;
- (ii) Communiquer sur les montages PPP par le biais de campagnes de communication, de sensibilisation et de vulgarisation du concept visant à impliquer et à inciter (motiver) le secteur privé dans l'effort d'investissement et de financement des plans de restructuration financière et des plans d'assainissement (tout en distinguant les deux démarches) ;
- (iii) Prioriser les opérations PPP en étudiant de manière systématique l'opportunité d'associer le secteur privé pour financer de grands projets nationaux et des EEP ainsi que des opérations de restructuration financière.

Les dix (10) actions structurantes de la réforme



Refonte du système de gouvernance globale des entreprises publiques

1. Recensement des entreprises publiques et rationalisation de la portée et des objectifs du secteur
2. Lignes directrices/objectifs (stratégie actionnariale)
3. Création de la structure centrale de gestion des EP



Promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la GRH

7. Stratégie de développement durable et RSE
8. Création de l'instance nationale de dialogue social

01

02

Les 10 actions structurantes de la Réforme

03

04

Refonte du système de gouvernance interne des entreprises publiques



4. Renforcement des conseils d'administration
5. Contractualisation de relations Etat/entreprises
6. Amélioration du Reporting financier

Restructuration financière des entreprises publiques



9. Estimation du montant global nécessaire à la recapitalisation
10. Etudes préalables à la recapitalisation

6 Perspectives de la réforme

Bien que des arbitrages concernant certaines options laissées ouvertes – souvent stratégique et politiques – restent à rendre au fil de l'avancée de la réforme, la stratégie et le plan d'actions présentés ci-dessus fournissent des solutions et mesures politiques et techniques susceptibles d'améliorer la gouvernance des entreprises publiques, et par conséquent leurs performances. Toutefois, aucun changement de taille n'est intervenu depuis le début des réflexions en 2013 (à l'exception du secteur bancaire) et les problèmes identifiés alors demeurent inchangés.

Ainsi le principal défi à relever pour aller de l'avant est désormais celui de la mise en œuvre, et les actions engagées ces derniers mois semblent à cet égard prometteuses et s'inscrivent dans une nouvelle dynamique.

6.1 De la stratégie à la mise en œuvre de la réforme

Les contraintes du contexte d'économie politique et de capacités

Au-delà du large consensus existant sur la situation des entreprises publiques et la nécessité de changement, le processus reste complexe et ne sera finalisé qu'à long terme, et devra prendre en compte les positions et intérêts des parties prenantes. La réforme de la gouvernance et des entreprises publiques est en effet une réforme sensible et coûteuse. Si les coûts en sont supportés par des groupes visibles et audibles, les avantages, bien que substantiels pour l'économie, comme l'accroissement des revenus pour l'Etat et, éventuellement, des impôts moins élevés pour la masse des contribuables, restent diffus dans l'immédiat.

Le gouvernement a envoyé des signaux forts quant à sa volonté de réformer les entreprises publiques et confirmera l'engagement politique en faveur de cette réforme. En ce sens, les ressources, humaines et financières, allouées à la réforme doivent encore être précisées et renforcées. A la suite de la suppression du ministère de la Fonction Publique et de la Gouvernance, qui avait piloté la conception de la stratégie et du plan d'actions initial, les services de la Présidence du Gouvernement se sont retrouvés en charge de la réforme mais leurs capacités techniques restent contraintes.

Les racines politiques des échecs passés dans la gouvernance des entreprises publiques ne doivent pas non plus être négligées. L'héritage autoritaire du régime de Ben Ali est ainsi omniprésent dans la gouvernance des entreprises publiques, comme l'illustre par exemple la prise de décision centralisée, émanant du sommet vers la base, les contrôles et audits inadéquats, favorisant la manipulation politique, la gestion opaque des ressources, et l'utilisation des entreprises publiques à des fins clientélistes. Depuis 2011, la transition démocratique a généré de nouveaux défis pour la gouvernance publique et la réforme : l'instabilité politique et l'émergence de la politique partisane ont toutes deux affecté le secteur des entreprises publiques, à travers notamment la dilution du pouvoir et une capacité moindre de contrôle et de suivi au sein des ministères, y compris sur les résultats des audits et des contrôles.

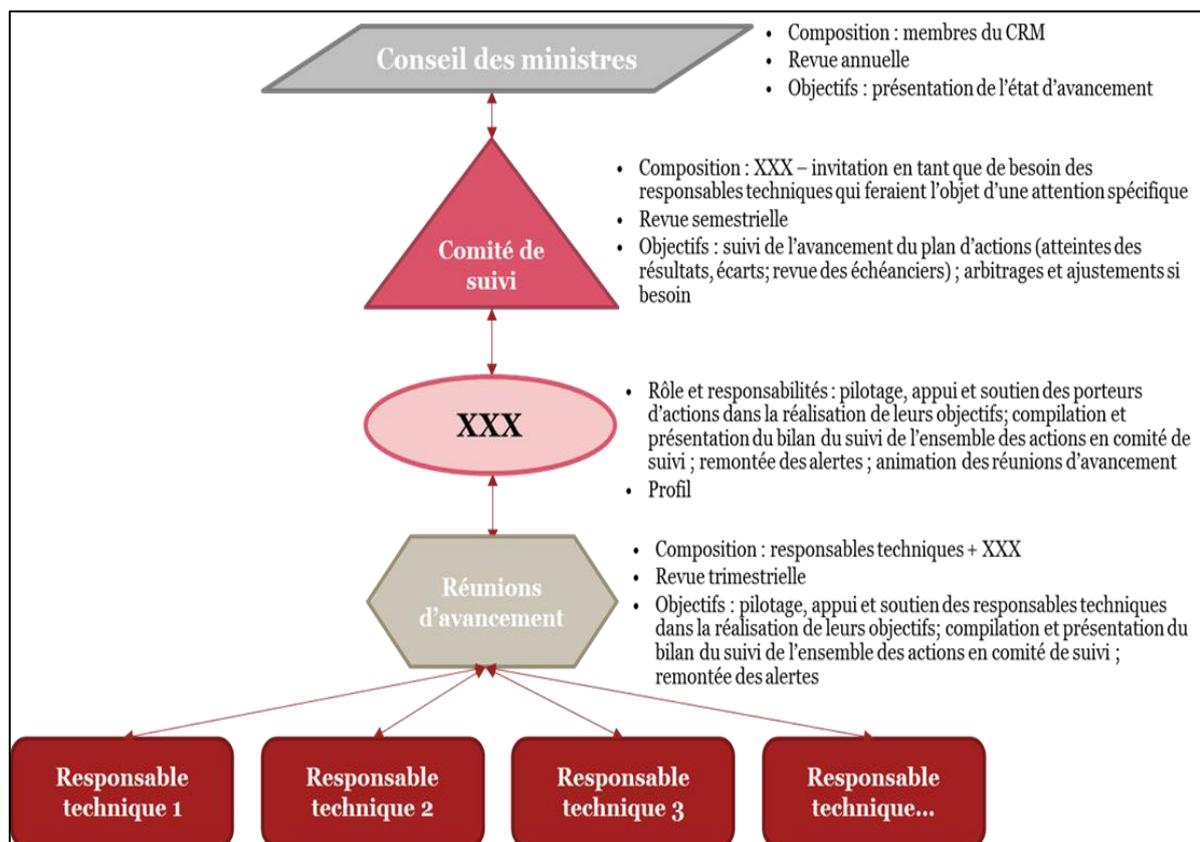
Dans ce contexte, une attention particulière doit être portée aux conditions de mise en œuvre de la réforme.

Des mécanismes institutionnels clairement définis pour mener et contrôler la réforme : le pilotage de la réforme

En effet, pour la mise en œuvre efficace de la réforme, un dispositif de pilotage et de suivi du plan d'actions est nécessaire. Ce dispositif suppose au préalable l'identification d'une personne en charge du suivi du Plan d'actions et de l'animation de la démarche, notamment auprès des responsables techniques de la mise en œuvre des mesures. Elle devra pouvoir dégager le temps et les ressources nécessaires pour lui permettre d'assurer cette mission de manière efficace. Dans la réalisation de cette mission de pilotage et d'animation du suivi du Plan d'action, la personne désignée pourrait être soutenue par une équipe dédiée ou un accompagnement extérieur et devra impliquer efficacement toutes les structures concernées

Les responsables techniques devront également être munis d'une lettre de mission/ fiches objectifs. Ils sont responsables de l'atteinte de leur objectif. Ces lettres de mission décrivent les actions à mettre en œuvre et les moyens associés. Elles peuvent aussi indiquer les modalités souhaitées pour la réalisation des actions et les contributeurs à mobiliser.

Proposition d'organisation du Pilotage de la Réforme



En étroite coordination avec les responsables techniques, le comité de pilotage soutiendra la réalisation des actions et sera responsable de la compilation et du suivi des résultats, mais également de la revue des échéanciers, des difficultés rencontrées. Il arbitrera entre les différentes solutions proposées le cas échéant. Il informera également le Conseil des Ministres sur l'état d'avancement de la réforme.

Par ailleurs, il est également prévu de mettre en place trois commissions pour faciliter la mise en œuvre de la réforme : (i) une commission en charge de la révision de la législation ; (ii) une commission en charge des ressources humaines et du dialogue social et (iii) une commission en charge de la restructuration financière.

Le comité de pilotage tiendra lieu de commission de coordination des travaux. La délimitation des missions, mandats et composition est en cours de discussion.

Des avancées majeures attendues avant la fin de l'année 2018

Un certain nombre d'actions préalables à l'exécution de la stratégie et du plan d'actions pourraient être réalisées avant la fin de l'année 2018, engageant le processus de réforme sur une nouvelle dynamique, notamment les trois actions emblématiques suivantes :

- (i) Le plan d'actions finalisé en juin et juillet 2017 devrait être adopté en Conseil des Ministres début 2018. Les autorités disposeront alors d'un cadre de référence opérationnel pour la mise en œuvre de la réforme de la gouvernance et des entreprises publiques ;
- (ii) Le comité de pilotage¹⁵ de la réforme devrait être mis en place, sur décision du chef de gouvernement ou par décret avant le 31 décembre 2018. Cette structure permanente sera directement en charge de la mise en œuvre de la réforme ;
- (iii) En parallèle à l'élaboration de la stratégie actionnariale de l'Etat, une première liste d'entreprises stratégiques et non stratégiques devrait être élaborée et présentée en Conseil des Ministres, à partir des objectifs actuels du Gouvernement inscrits dans le Plan quinquennal 2016-2020.

6.2 Une démarche partagée, soutenue et coordonnée

Une démarche participative bénéficiant du soutien des parties prenantes

La réussite de la réforme de la gouvernance et des entreprises publiques nécessite un soutien politique à haut niveau, mais également des parties prenantes, y compris de la société civile. Le Président du Gouvernement a clairement exprimé son ferme soutien à la réforme. Son engagement continu sera nécessaire pour renforcer la fonction actionnariale, obtenir et maintenir le consensus, stimuler le processus et fournir une couverture politique tout au long de la mise en œuvre de la réforme, alors que certaines oppositions persistent.

En effet, pour défendre la réforme et préserver la dynamique actuelle, la constitution d'un consensus est importante et exigera de maintenir le dialogue et renforcer la confiance. Pour ce faire, la démarche participative adoptée jusqu'alors et qui a permis de consulter et d'impliquer un maximum d'acteurs de la réforme aux différentes étapes d'élaboration de la stratégie et du plan d'actions doit se poursuivre.

¹⁵ La *Task Force* créée en mars 2017 pourrait être habilitée à superviser cette réforme en adaptant sa composition, son mode de fonctionnement et ses attributions. Le comité de pilotage pourrait également être une Unité de Gestion par Objectifs ou autre structure *ad hoc*.

La concertation avec les principales parties prenantes, y compris le premier syndicat du pays (UGTT), mais également les fonctionnaires des différentes administrations, les cadres et agents des entreprises publiques, le patronat et les principaux partis politiques, aidera à mieux faire comprendre les avantages de la réforme et à mobiliser des soutiens en sa faveur.

Des ateliers de travail regroupant les parties prenantes, des sessions de formation et toute initiative favorisant le consensus seront privilégiés, ainsi que des campagnes de communication à destination du grand public qui pourraient aider à créer un appétit pour cette réforme, en explicitant par exemple le coût de la mauvaise gestion des entreprises publiques et ses répercussions sur les contribuables et l'économie dans son ensemble.

Une réforme s'inscrivant dans la politique de développement du pays

La réforme de la gouvernance et des entreprises publiques doit s'inscrire plus largement dans la politique de développement du pays et notamment dans le plan quinquennal 2016-2020.

En effet, certaines mesures inscrites dans le Plan d'actions relèvent ou dépendent d'autres réformes réalisées ou en cours, comme celles des marchés publics, de la fonction publique, et des Partenariats Publics Privés. Une importance particulière sera ainsi accordée à la coordination et à l'harmonisation de ces différents chantiers. Certaines réformes sectorielles pourraient également avoir un impact important sur les entreprises publiques concernées. La vision sectorielle doit alors être globale et réaliste.

Dans ce contexte, des ajustements seront parfois nécessaires et demanderont donc une certaine flexibilité aux acteurs de la réforme.

Le soutien effectif des partenaires techniques et financiers

Les principaux partenaires techniques et financiers de la Tunisie sont convaincus de l'importance et de la réforme de la gouvernance et des entreprises publiques et sont disposés à soutenir effectivement les efforts des autorités, à coordonner leurs interventions dans ce sens et aligner leurs interventions par rapport à la stratégie et priorités du gouvernement. A ce jour, l'Agence française de développement, la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International sont d'ores et déjà engagés dans la mise en œuvre de la réforme.

L'Agence française de développement a approuvé ainsi une opération triennale de soutien à la stratégie et à la mise en œuvre de son plan d'actions ciblant particulièrement les deux premiers axes, à savoir la gouvernance globale et la gouvernance interne des entreprises publiques. Cette opération sera complétée par des assistances techniques.

La Banque mondiale a également envoyé des missions et alignera son programme d'intervention à la stratégie du gouvernement en la matière, qui étayera les travaux réalisés en 2013 afin notamment d'approfondir la compréhension de l'impact des entreprises publiques sur l'économie.

Le FMI a, de son côté, approuvé en mai 2016 un mécanisme élargi de crédit (MEDC) quadriennal pour soutenir le programme de réforme économique de la Tunisie ; il comprend la mise en place de contrats de performance pour cinq entreprises publiques¹⁶. Ces contrats de performance ne seront crédibles que s'ils vont de pair avec de nettes améliorations de la gouvernance interne et un contrôle approprié par la fonction actionnariale de l'État.

Des possibilités de collaboration sont également envisageables avec la Société Financière Internationale, dont l'appui au renforcement de la gouvernance d'entreprise au niveau des entreprises publiques et la formation des membres des Conseils d'administration.

Au-delà des financements nécessaires, les partenaires techniques et financiers pourront ainsi proposer des appuis techniques complémentaires à la mise en œuvre de cette réforme. De nombreux besoins ont déjà été identifiés pour près de 50% des actions et sous actions du plan d'actions. Il s'agit notamment d'études (y compris nombreux benchmarks), actions de renforcement des capacités, expertise juridique, actions de communication, conseil SI et d'animation de démarches participatives.

Les démarches collaboratives et le transfert de compétences devront toujours être privilégiés afin de garantir l'appropriation, l'engagement et l'investissement des acteurs de la réforme.

Ces appuis devraient notamment permettre de :

- Accélérer la mise en œuvre de la réforme,
- Vérifier le respect des standards internationaux,
- Apporter des expertises ponctuelles,
- Assurer la montée en compétences.

Pour les actions à mettre en œuvre par les entreprises publiques elles-mêmes, l'appui pourrait se limiter à quelques entreprises pilotes visant à tirer parti de ces expériences pour réaliser des boîtes à outils qui seront ensuite mis à disposition des autres entreprises publiques pour inspiration et généralisation.

7 Conclusion

La réforme des entreprises publiques n'est pas l'affaire d'une année ou deux. C'est un travail de court, moyen et long terme qui cherche à restructurer le système productif de l'économie tunisienne et à reformuler le rôle de l'Etat. Cette réforme est un élément central de la refonte de notre modèle de développement.

Ce livre blanc n'est que la première étape pour définir le contour et les orientations générales. Le plan d'action qui suit est aussi le fruit d'une consultation générale et un travail d'expertise internationale et nationale. Ce livre et blanc et son plan d'action, devront faire l'objet d'une mise en œuvre et mise à jours régulière dans un cadre consultatif.

¹⁶ OCT, Régie des Tabacs, STEG, STIR et Tunis Air

8 Annexes

8.1 Annexe1 : Bibliographie

Le présent rapport est une synthèse des documents suivants, complété par quelques échanges avec la Présidence du Gouvernement :

- *Stratégie de réforme et de gouvernance des EEP élaborée par la Présidence du gouvernement tunisien*, 2015, (122 pages en arabe)
- *Synthèse de la stratégie tunisienne de réforme de la gouvernance des entreprises publiques*, 2015 (29 pages en arabe)
- Note technique, *Tunisie : réforme des entreprises publiques*, Banque mondiale, juin 2017 (32 pages en français)
- Rapport *Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques en Tunisie*, Banque mondiale, mars 2014 (59 pages en français)
- Plan d'actions détaillé de la réforme des EEP (fichier Excel en français)
- *Rapport annuel sur les résultats des établissements publics durant la période 2010-2014*, Unité de Suivi du Système de Productivité des Etablissements et Entreprises Publics, Présidence du Gouvernement

D'autres références peuvent être utilement consultées sur le sujet, notamment :

- *Elaboration d'un état des lieux de la réforme de la gouvernance des entreprises publiques en Tunisie*, FICOM pour le compte de l'AFD, 2017
- *Mémoire des politiques économique et financière (MPEF)*, Gouvernement tunisien, Mai 2016
- *Tunisie, rapport relatif à la demande d'accord élargi au titre du mécanisme élargi de crédit*, FMI, 2016
- *Tunisie, Un programme de réformes à l'appui de la compétitivité et de la croissance inclusive*, Série "Politiques meilleures", OCDE, Mars 2016
- *Synthèse du Plan de Développement 2016 – 2020*, MDICI, 2016
- *Synthèse de la Note d'Orientation du Plan Stratégique de Développement 2016-2020*, MDCI, 2015
- *State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?* PwC, 2015
- *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, Edition 2015
- *Programme National Des Réformes Majeures 2016-2020*, Présidence du Gouvernement Conseil des Analyses Economiques 2016
- *Examen de l'OCDE du système de contrôle et d'audit de la Tunisie : Gestion des risques dans les institutions publiques*, OCDE, 2014
- *Corporate Governance of State Owned Enterprises, a toolkit*, Banque mondiale, 2014
- *Transparency International's Business Principles for Countering Bribery*, Transparency International, 2013

8.2 Annexe 2 : Glossaire des acronymes

ANETI	Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant
BDD	Base de Données
CAREPP	Commission d'assainissement et de restructuration des entreprises à participation publique
CCE	Comité du Contrôle d'Etat
CDC	Caisse des Dépôts et Consignation
CGDE	Contrôle général du domaine de l'Etat
CGF	Contrôle Général des Finances
CGSP	Contrôle Général des Services Publics
CMF	Conseil du Marché Financier
CMR	Conseil Ministériel Restreint
CPAI	Comité permanent d'audit interne
EP	Entreprises Publiques
EPS	Etablissement Public de Santé
FREP	Fonds de restructuration des entreprises publiques
GCT	Groupe Chimique Tunisien
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois des Effectifs et des Compétences
HAICOP	Haute instance de la Commande publique
HCCAF	Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier
IACE	Institut Arabe des Chefs d'Entreprise
IFACI	Institut Français de l'audit et du Contrôle Internes
INS	Institut National de la Statistique
JORT	Journal Officiel de la République tunisienne
RSE	Responsabilité Sociétale et Environnementale
SDSI	Schéma Directeur des Système d'Informations
TUNEPS	Tunisia Online E-Procurement System

8.3 Annexe 3 : Plan d'action détaillé de la réforme des entreprises publiques

Axe1 : Refonte du système de gouvernance globale des entreprises publiques

Objectifs	N°	Actions	Livrable(s)	Appuis complémentaires envisagés
1.1 Préparer l'élaboration de la stratégie actionnariale de l'Etat	1	Élaborer la cartographie des structures existantes intervenant dans la stratégie actionnariale de l'Etat	Cartographie des parties prenantes (y compris sociogrammes)	Appui à l'élaboration de la cartographie
	2	Faire un benchmark des options organisationnelles connues et communiquer et partager les résultats de ce benchmark	Benchmark et notes de synthèse yc. en droit Accueil de délégations étrangères/ voyages d'études/ mise en réseau	Visites d'étude et mise en réseau avec des homologues à l'étranger Réalisation du benchmark (3 pays)
	3	Etablir un recensement exhaustif du portefeuille des participations de l'Etat et du patrimoine des EP	Inventaire des participations	Appui pour la réalisation du recensement exhaustif des EP, de leur patrimoine et leur classification (cf. action suivante)
			Monographie patrimoniale des EP	Appui pour la réalisation du recensement exhaustif des EP, de leur patrimoine et leur classification (cf. action suivante)
	4	Homogénéiser la classification et la segmentation des EP	Liste des EP (outil Excel) comprenant notamment l'inventaire des participations et la monographie patrimoniale des EP	Appui pour la réalisation du recensement exhaustif des EP, de leur patrimoine et leur classification (cf. action suivante)
	5	Se doter d'une définition commune et partagée de ce qu'est un Etat actionnaire	Les lignes directrices de l'Etat actionnaire (stratégie actionnariale de l'Etat)	
1.2 Elaborer la stratégie actionnariale de l'Etat	6	Définir les lignes directrices et les objectifs de l'Etat actionnaire	Les lignes directrices de l'Etat actionnaire (stratégie actionnariale de l'Etat)	Appui à l'animation d'une démarche participative visant à la définition et à l'appropriation de ces lignes directrices
	7	Fixer les priorités de l'Etat actionnaire au regard de critères à définir	Les priorités stratégiques de l'Etat actionnaire valables pour X temps	
	8	Modéliser différents scénarios à partir des objectifs fixés, des critères partagés et des indicateurs macroéconomiques identifiés	Notes de synthèse ou de conjoncture qui déclinent les priorités stratégiques révisées périodiquement - à vocation interne.	Renforcement des compétences à la modélisation de scénarios (méthodologie et outils)
1.3 Mettre en œuvre et communiquer la stratégie actionnariale de l'Etat	9	Communiquer autour de la stratégie actionnariale définie	Plan de communication adapté aux interlocuteurs visés, séquencé dans le temps et multicanal (presse, internet, réunions)	Appui pour l'élaboration et/ou à la mise en œuvre d'un plan de communication
	10	Envisager la création d'une structure centrale de gestion des EP	Texte législatif et/ou réglementaire portant création de la structure centrale chargée de gestion des EP (partie missions)	

			Texte législatif et/ou réglementaire portant création de la structure centrale chargée de la gestion des EP (partie statuts)	Appui à l'animation d'une démarche participative visant à établir l'organisation et les modes de fonctionnement de la structure (yc. si fusion d'organisations préexistantes)
			Texte législatif et/ou réglementaire portant création de la structure centrale chargée de la gestion des EP (partie missions) Liste de critères de sélection des agents de l'agence Lettres de mission et fiches de poste Sociogramme Modalités d'organisation et de fonctionnement intra et extra agence Code de gouvernance des EP	
	11	Envisager l'opportunité d'harmoniser l'ensemble des EP sous un même statut juridique		Expertise et conseil juridique
1.4 Développer le rôle des ministères de tutelle dans la définition des politiques sectorielles, des contrats objectifs, des contrats programmes et des contrats de performance, et leur suivi	12	Actualiser la méthode de préparation, d'exécution et de suivi des contrats objectifs et des contrats programmes	Promulgation de la circulaire relative à la préparation des contrats objectifs, des contrats programmes et des plans mobiles pour la période 2018-2020	Appui à la définition et à la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de performance (renforcement des capacités : formation d'agents + préparation d'une boîte à outils à disséminer)
	13	Poursuivre la fixation des contrats objectifs et des contrats programmes pour les deux parties contractantes (l'État et l'entreprise)	Plan de communication autour de la circulaire relative à la préparation des contrats objectifs, des contrats programmes et des plans mobiles pour la période 2018-2020	
1.5 Simplifier les règles de contrôle des marchés publics	14	Réviser la réglementation relative aux marchés publics vers l'allégement des procédures et la refonte de leur exécution tout en garantissant leur transparence	Textes juridiques révisés	Expertise et conseil juridique
1.6 Renforcer la lutte contre la corruption	15	Renforcer les mécanismes pour prévenir la fraude interne et dénoncer la corruption		

Axe 2 : Réforme du système de gouvernance interne des entreprises publiques

Objectifs	N°	Actions	Livrable(s)	Appuis complémentaires envisagés
2.1 Réviser les structures de gouvernance interne des entreprises publiques	16	Généraliser la mise en place de comités spécialisés d'appui aux Conseils d'administration	Circulaire	
	17	Mettre en place un dispositif objectif et transparent de sélection et d'évaluation de la performance individuelle des membres des comités	Guide de sélection	Appui à la réalisation des guides de sélection et d'évaluation des membres des conseils d'administration et des comités
			Guide d'évaluation	Appui à la réalisation des guides de sélection et d'évaluation des membres des conseils d'administration et des comités
	18	Renforcer les structures et dispositifs de contrôle et d'audit interne	Etat des lieux	Appui à l'élaboration d'une cartographie et d'un diagnostic organisationnel des dispositifs de contrôle et d'audit interne
			Cadre de références pouvant comprendre un exemple de cartographie des risques et plan d'action associé	Appui à l'élaboration des cadres de références et des manuels de procédures
			Manuels de procédures	
			Politique de formation à l'audit et de contrôle interne d'un vivier de contrôleurs	
			Critères objectifs de sélection d'un auditeur interne	
	19	Réviser les rôles et responsabilités des corps de contrôle des EP	Benchmark international sur le rôle et les pouvoirs des corps de contrôle des EP	Réalisation d'un benchmark international sur les rôles et responsabilités des corps de contrôle
			Diagnostic organisationnel	Appui à l'élaboration du diagnostic organisationnel des corps de contrôle
		Révision des périmètres de mission et des modes d'intervention du Contrôle d'Etat		
2.2 Mettre en place une stratégie d'utilisation des technologies de l'information et de la communication conformément aux règles de la bonne gouvernance, la transparence, la	20	Développer la transparence et la divulgation de l'information par les entreprises et l'Etat en s'assurant de l'application de la réglementation actuelle	Refonte des textes juridiques	
			Refonte des textes juridiques	

divulgence de l'information et la redevabilité	21	Accompagner l'élaboration par les EP de leurs Schéma Directeur des Systèmes d'Information	Diagnostic des SI existants	Réalisation du diagnostic des SI des EP
	22	Accompagner la mise en œuvre de SI intégrés et harmonisés entre les EP et l'Etat	Benchmark et état des lieux des solution existantes	
			Cahiers des charges visant à la mise en place de SI intégrés Actions d'accompagnement du changement (formations, supports de communication...)	Appui à la mise en place de SI intégrés
			Circulaire pour rendre obligatoire le passage par TUNEPS Cahier des charges pour améliorer la plateforme Actions d'accompagnement au changement (formations, supports de communication....)	
			Application "Entreprises publiques" opérationnelle et enrichie	
2.3 Professionnaliser la participation des membres des Conseils d'administration des entreprises publiques et renforcer l'efficacité de leurs actions	23	Réviser la composition des Conseils d'administration des entreprises publiques et les modes de sélection de ses membres	Circulaire de rappel comprenant le nb de membres de CA, la liste de critères objectifs et transparents en se basant sur le guide de sélection et d'évaluation élaboré par le comité de sélection de suivi et d'évaluation (action 17)	
			Circulaire de rappel comprenant le nb de membres de CA, la liste de critères objectifs et transparents... Guide de recrutement	Appui à la réalisation des guides de sélection et d'évaluation des membres des conseils d'administration et des comités
			Circulaire de rappel comprenant le nb de membres de CA, la liste de critères objectifs et transparents en se basant sur le guide de sélection et d'évaluation élaboré par le comité de sélection de suivi et d'évaluation (action 17) Guide de recrutement	Appui à la réalisation des guides de sélection et d'évaluation des membres des conseils d'administration et des comités

	24	Séparer la fonction de direction et la fonction de la présidence du conseil d'administration	Liste de critères techniques Révision des textes juridiques (yc. décrets d'organisation de chaque entreprise et si nécessaire la loi 89-9) Retour d'expérience sur les banques publiques	
	25	Définir les lignes directrices de sélection et de désignation des directeurs généraux	Circulaire portant sur la sélection et la désignation des DG en se basant sur le guide de sélection et d'évaluation élaboré par le comité de sélection de suivi et d'évaluation (action 17)	
	26	Responsabiliser les Conseils d'administration et renforcer leur indépendance dans la prise de décision	Révision du texte juridique annulant l'exigence de validation par la tutelle (décrets 2197 et 2198) Révision de la loi 89-9 sur les prérogatives des CA et des tutelles techniques	
			Charte éthique des administrateurs	
	27	Evaluer la performance individuelle de chacun des membres du Conseil d'administration yc. DG et Président de CA	Retour d'expérience sur les banques publiques Arrêté portant création du Comité de sélection de suivi et d'évaluation des CA et des DG à la Présidence du Gouvernement	
			Guide d'évaluation Formation des membres du comité d'évaluation SIRH adapté	Appui à la réalisation des guides de sélection et d'évaluation des membres des conseils d'administration et des comités
			Révision des textes juridiques	
	28	Evaluer la performance collective d'un Conseil d'administration yc. DG et Président de CA au regard de l'atteinte des objectifs fixés dans les contrats objectifs et contrats programmes	Révision des textes juridiques	
	29	Réviser les modes de rémunération des membres des CA et des comités spécialisés et les rattacher à l'efficacité de leurs actions	Révision des textes juridiques	

	30	Faire monter en compétences les membres des Conseils d'administration pour garantir l'efficacité de leur participation à la prise de décision	plateforme dématérialisée charte des administrateurs	Appui à la structuration et à l'animation d'un réseau des administrateurs
			Plan de formation Guide des bonnes pratiques Séminaires	Appui à l'identification des besoins de formation et élaboration des cursus de formation

Axe 3 : Promotion du dialogue social, de la responsabilité sociétale et de la GRH

Objectifs	N°	Actions	Livrable(s)	Appuis complémentaires envisagés
3.1 Mettre en place une stratégie spécifique tenant en compte du concept de développement durable et de la responsabilité sociétale et environnementale (RSE)	31	Définir puis diffuser les concepts de développement durable et de RSE	Référentiel développement durable et RSE Retour d'expérience sur les stratégies et actions déjà mises en œuvre par certaines entreprises publiques tunisiennes	Réalisation d'un benchmark sur les bonnes pratiques internationales des EP en matière de développement durable et de RSE
			Décret révisé	
			Plan de communication	
	32	Rendre obligatoire l'élaboration d'une stratégie de développement durable et de RSE au sein des entreprises publiques	Circulaire Stratégie de développement durable et RSE (par EP, comprenant notamment un plan d'actions) Bilan annuel	Appui à la définition d'une stratégie de développement durable et de RSE pour un échantillon d'entreprises et élaboration d'une boîte à outils pour dissémination
	33	Renforcer et développer les mécanismes de sanctions et incitations	Benchmark et recommandations Textes juridiques révisés renforçant et développant les mécanismes de sanctions et incitations	Réalisation d'un benchmark sur les mécanismes de sanctions et incitations
3.2 Promouvoir et institutionnaliser le dialogue social entre et avec les différentes parties prenantes chargées du développement des entreprises publiques	34	Créer au niveau national une instance de dialogue social rassemblant l'ensemble des parties prenantes	Texte instaurant la création de cette instance	Appui à la création de l'instance de dialogue social, et à la définition des ces modes d'organisation et de fonctionnement
	35	Institutionnaliser le dialogue social au sein des entreprises publiques	Circulaire rendant obligatoire les réunions périodiques de dialogue social Note interne clarifiant le rôle et les responsabilités des syndicats dans la gestion de l'entreprise	Formation des parties prenantes aux négociations sociales (renforcement des capacités)

	36	Encourager l'ouverture du capital des entreprises publiques aux agents et autres parties prenantes		
3.3 Moderniser la fonction de gestion des RH en cohérence avec la réforme de la fonction publique	37	Réviser le régime d'approbation des organigrammes, des loi-cadre et des statuts des entreprises publiques afin de réduire les délais	Textes juridiques révisés fixant un délai restreint pour l'émission d'un avis	
			Textes juridiques révisés précisant les règles et les objectifs d'élaboration et de validation d'un organigramme, d'une loi-cadre et d'un statut	
			Textes juridiques révisés limitant la validation des textes concernant les actes de gestion à la seule approbation par le CA	
	38	Développer et généraliser les SI de Gestion des ressources humaines	SIRH déployé par EP	Appui à la mise en place de SIRH intégrés
	39	Encourager et valoriser la mobilité des agents au sein des administrations et des entreprises publiques	Textes juridiques harmonisant les statuts	Expertise et conseil juridique
			Plateforme dématérialisée d'emplois	Appui technique à la conception de cette plateforme et son implémentation
3.4 Développer la gestion prévisionnelle des RH	40	Mettre en place une stratégie globale de gestion des RH tenant compte des objectifs et de l'activité des entreprises publiques	Loi-cadre établissant la gestion prévisionnelle des RH	Appui à la définition d'une stratégie globale de gestion des RH (y compris plan de formation) pour un échantillon d'entreprises, incluant une dimension genre, et élaboration d'une boîte à outils pour dissémination
	41	Généraliser l'outillage pour le suivi de la gestion prévisionnelle des RH	Tableau de bord de GPRH	Appui à l'élaboration d'un tableau de bord de GPRH
			Module SIRH spécifique à la gestion prévisionnelle	Appui à l'élaboration et à l'implémentation d'un module prévisionnel du SIRH

	42	Valoriser les formations reçues et dispensées	Etat périodique des plans de formation déployés dans les entreprises publiques	Appui à l'élaboration d'un tableau de bord de mise en place des plans de formation et appui à la définition d'une stratégie globale de gestion des RH (y compris plan de formation) pour un échantillon d'entreprises et élaboration d'une boîte à outils pour dissémination
	43	Maîtriser la masse salariale des entreprises publiques	Etude sur l'adéquation entre les effectifs et les besoins réels à l'échelle nationale et à l'échelle de chaque entreprise	Réalisation de l'étude sur l'adéquation entre les effectifs et les besoins réels à l'échelle nationale et à l'échelle de chaque entreprise et recommandations
			Décret révisé du 31/03/1997 qui régit les recrutements directs	
			Texte juridique réinstaurant la possibilité de recruter en CDD	
			Etude de faisabilité d'une transposition des dispositifs des départs volontaires en cours dans la fonction publique	Conseil et expertise juridique
3.5 Améliorer la productivité des agents et des cadres des entreprises publiques	44	Renforcer et objectiver les mécanismes de contrôle et d'évaluation des agents et des cadres		
			Guide d'évaluation partagé Supports de formation Module SI	Appui à la définition d'une stratégie globale de gestion des RH (y compris plan de formation et évaluation) pour un échantillon d'entreprises, incluant une dimension genre, et élaboration d'une boîte à outils pour dissémination
	45	Améliorer le système de motivation lié à la performance des agents des entreprises publiques	Textes juridiques révisés	
	46	Renouveler la culture du travail dans les entreprises publiques	Code de conduite par EP	
	47	Accompagner l'institutionnalisation des fonctions HSE (Hygiène Sécurité Environnement)	Benchmark sur les fonctions HSE (Hygiène Sécurité Environnement)	Réaliser un benchmark sur les fonctions HSE (périmètre, rôle et responsabilités, rattachement)

Axe 4. Restructuration financière des entreprises publiques

Objectifs	N°	Actions	Livrable(s)	Appuis complémentaires envisagés
4.1 Identifier les entreprises et les établissements publics dont les besoins de financement sont les plus importants	48	Faire une première estimation du montant global nécessaire à la restructuration des entreprises publiques	Note portant estimation du montant global	Appui méthodologique à l'estimation du montant initial (et transfert de compétences)
	49	Se doter d'une définition partagée de ce qu'est une restructuration financière et opérationnelle (i), de modalités de financement mobilisables (ii) et des déclencheurs (seuils et indicateurs) à partir desquels une restructuration pourra être envisagée (iii)	Note synthétique fixant la définition d'une restructuration financière et les seuils d'alerte les déclenchant	Appui à l'élaboration de ces critères partagés et des seuils d'alerte
4.2 Préparer les entreprises publiques en difficultés structurelles globales à la restructuration à venir	50	Effectuer les études préalables à la restructuration	Etudes préalables à la restructuration financière	Réalisation des études
	51	Établir un plan de communication sur les plans de restructuration des entreprises publiques prioritaires retenues	Plan de communications global intégrant notamment les médias, les supports, les contenus, les événements	Accompagnement à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre du plan de communication
4.3 Outiller et faciliter le processus de restructuration financière	52	Préparer une étude sur la possibilité de créer un ou plusieurs fonds dédiés à la reconstitution des entreprises opérant dans des secteurs concurrentiels	Etude évaluant l'état actuel du FREP, sa performance et proposant des scénarios pour sa réactivation	Réalisation de l'étude évaluant l'état actuel du FREP, sa performance et proposant des scénarios pour sa réactivation
			Benchmark international et étude d'opportunité et de faisabilité	Réalisation du benchmark et, si décision de création du fonds, appui à sa structuration

	53	Amender par décret l'arsenal juridique pour permettre des restructurations financières plus rapides et efficaces (en particulier les textes régissant la CAREPP et le comité technique de privatisation)	Projet de Décret permettant de réviser les textes juridiques portant sur les restructurations financières	Expertise et conseil juridique et financier
	54	Assurer le pilotage de la restructuration financière	Arrêté portant création d'un comité de pilotage de la restructuration au niveau de chaque tutelle sectorielle	
			Avis du conseil d'administration portant création d'un comité de pilotage de la restructuration au niveau de chaque entreprise publique concernée	
4.4 Assurer le suivi post-restructuration financière	55	Elaborer un tableau de bord de suivi de l'évolution post-restructuration financière	Modèle de tableau de bord de suivi de l'évolution post-restructuration financière pour chaque niveau (entreprises publiques, tutelle, Gouvernement)	Appui à l'élaboration du tableau de bord
4.5 A long terme, développer le partenariat entre les entreprises publiques et le secteur privé	56	Consolider l'arsenal juridique des PPP (investissement, fiscalité, arbitrage, etc.)	Projet de loi et de décret portant sur l'assouplissement des procédures de sélection des partenaires privés pour des opérations PPP	
	57	Communiquer sur les montages PPP	Plan de communication sur les PPP	
	58	Prioriser les opérations PPP	Processus de systématisation de l'étude d'opportunité d'associer le secteur privé pour financer des projets nationaux et des projets d'EP (montages IPP, PPP, etc.)	

