

Rapport 78675-TN

TUNISIE

POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN TUNISIE

Mars 2014

Moyen-Orient et Afrique du Nord



Document of the World Bank

SIGLES

BCT	Banque centrale de Tunisie
BH	Banque de l'habitat
BNA	Banque nationale agricole
CAEP	Commission d'audit des entreprises publiques
CGC	Caisse générale de compensation
CMF	Conseil du marché financier
CPG	Compagnie des phosphates de Gafsa
ENA	Ecole nationale d'administration
EPNA	Etablissements publics non administratifs
ETAP	Entreprise tunisienne d'activités pétrolières
GCT	Groupe chimique tunisien
HCCAF	Haut Comité du contrôle administratif et financier
JO	Journal officiel
JORT	Journal officiel de la République tunisienne
NCT	Normes comptables tunisiennes
OACA	Office de l'aviation civile et des aéroports
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCP	Office chérifien des phosphates
OECT	Ordre des experts comptable de Tunisie
OMPP	Office de la marine marchande et des ports
ONAS	Office nationale de l'assainissement
ONT	Office national des télécommunications
PDG	Président directeur général
RAM	Royal Air Maroc

SNCFT	Société nationale des chemins de fer de Tunisie
SNDP	Société nationale de distribution des pétroles
SONEDE	Société nationale d'exploitation et de distribution de l'eau
STB	Société tunisienne de banque
STEG	Société tunisienne d'électricité et de gaz
STIR	Société tunisienne des industries de raffinage
TND	Dinar tunisien

Vice président: Inger Andersen

Directeur pays: Simon Gray

Directeur sectoriel: Manuela V. Ferro

Responsable du secteur: Guenter Heidenhof

Titulaire du projet: Gaël Raballand

Table des matières

Chapitre 1. Introduction et éléments de contexte.....	1
Section 1. La définition des entreprises publiques et leur cadre légal.....	1
Section 2. La pertinence de la catégorisation et de la distinction légale entre sociétés et EPNA	2
Section 3. La composition du portefeuille et son impact sur l'économie tunisienne	3
Section 4: L'impact des entreprises publiques dans l'agriculture et le transport	6
Chapitre 2. Présentation du cadre institutionnel et de contrôle des entreprises publiques.....	7
Section 1. La fonction actionnaire de l'Etat	7
Les ministères de tutelle.....	8
L'unité de suivi de l'organisation.....	8
L'unité de suivi de la productivité des entreprises publiques	8
La Direction générale des participations du ministère des Finances.....	9
Section 2. La gouvernance interne des entreprises.....	9
Section 3. Le système de contrôle a priori	10
Le contrôle d'Etat.....	10
La Commission supérieure des marchés publics.....	11
Section 4. Le système de contrôle <i>a posteriori</i>	12
Chapitre 3. Les principales causes expliquant les problèmes de gouvernance des entreprises publiques et leurs conséquences.....	14
Section 1. La faiblesse de la fonction-actionnaire de l'Etat	14
Section 2. La faible qualité de l'information financière et comptable	16
Section 3. La fragilité des conseils d'administration et une responsabilisation des dirigeants insuffisante	18
Section 4. Un système de contrôle tatillon et inefficace	20
Une polarisation excessive sur la forme.....	20
Une indépendance limitée	21
Une coordination et un suivi insuffisants	21
Des moyens inadaptés à l'étendue des missions	22
Une autorité morale limitée par l'absence de publicité des travaux.....	23
Section 5. Les conséquences des problèmes de gouvernance des entreprises publiques	23
Les problèmes de performance des entreprises publiques	23

L'impact de la gouvernance des banques publiques sur leurs performances et le financement de l'économie.....	24
L'utilisation possible des entreprises publiques à des fins personnelles.....	25
L'utilisation des entreprises publiques pour la création d'emplois et d'avantages financiers	26
Les risques budgétaires potentiels.....	27
Chapitre 4. Leçons des expériences internationales et recommandations pour améliorer la gouvernance des entreprises publiques	31
Section 1. Un besoin urgent de réformes transversales.....	32
Une refonte du cadre législatif pour renforcer le rôle du conseil d'administration.....	32
Le renforcement de la fonction actionnaire et un processus contractuel révisé	32
Une remise à plat du système de rémunération des cadres dirigeants des entreprises publiques.....	35
Une transparence accrue avec une meilleure transmission de l'information et une estimation régulière des risques budgétaires.....	36
La fusion des corps de contrôle horizontaux au sein d'une autorité publique chargée du contrôle, de l'évaluation, et du suivi.....	37
Section 2. Des pistes de réforme pour des expériences pilotes	39
Un meilleur contrôle du fonctionnement du conseil d'administration.....	39
Etablissement des comités d'audit pour les grandes entreprises	39
Entamer une refonte progressive du système de sélection des auditeurs externes.....	40
Annexe 1: Chiffre d'affaires par établissement en 2007 (en millions de TND) pour les 15 plus grandes entreprises	41
Annexe 2: Emploi par établissement en 2010 pour les 20 plus grandes entreprises.....	42
Annexe 3: Montant des investissements par Etablissement public en 2006 en million de TND.....	43
Annexe 4: Echantillon des entreprises publiques étudiées	44
Annexe 5: Les obligations de transparence des entreprises publiques et le type d'informations transmises	45
Annexe 6: Les normes comptables applicables aux entreprises publiques.....	47
Références bibliographiques	48

Tableaux

Tableau 1: Répartition des entreprises publiques par ministère de tutelle.....	4
Tableau 2: Les types de risques budgétaires pour les entreprises publiques	27
Tableau 3: Principaux transferts aux entreprises publiques en 2012 (en milliers de TND).....	28

Figures

Figure 1: Le cercle vicieux des problèmes liés aux entreprises publiques.....	ix
Figure 2: Les subventions croisées en Tunisie entre ETAP, STIR et STEG	30

Remerciements

Les principaux auteurs de ce rapport sont Gaël Raballand, Laurent Gonnet et Alex Berg avec la contribution d'Henri Fortin et de Jean-Pierre Brun. L'équipe a bénéficié de l'aide d'Antonio Nucifora et d'Isabelle Huynh, sous la supervision de Simon Gray et de Guenter Heidenhof. Le rapport s'est également enrichi des commentaires de Hedi Larbi, Blanca Moreno-Dodson, Najy Benhassine, Jean-François Marteau et Karim Gharbi.

Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier Messieurs Habib Toumi, Mahmoud Chokri et Ghazi Jeribi pour leur aide et disponibilité lors de la collecte d'informations et durant la phase rédactionnelle, ainsi que tous les participants aux séances de présentations et les représentants des entreprises publiques rencontrés.

Résumé

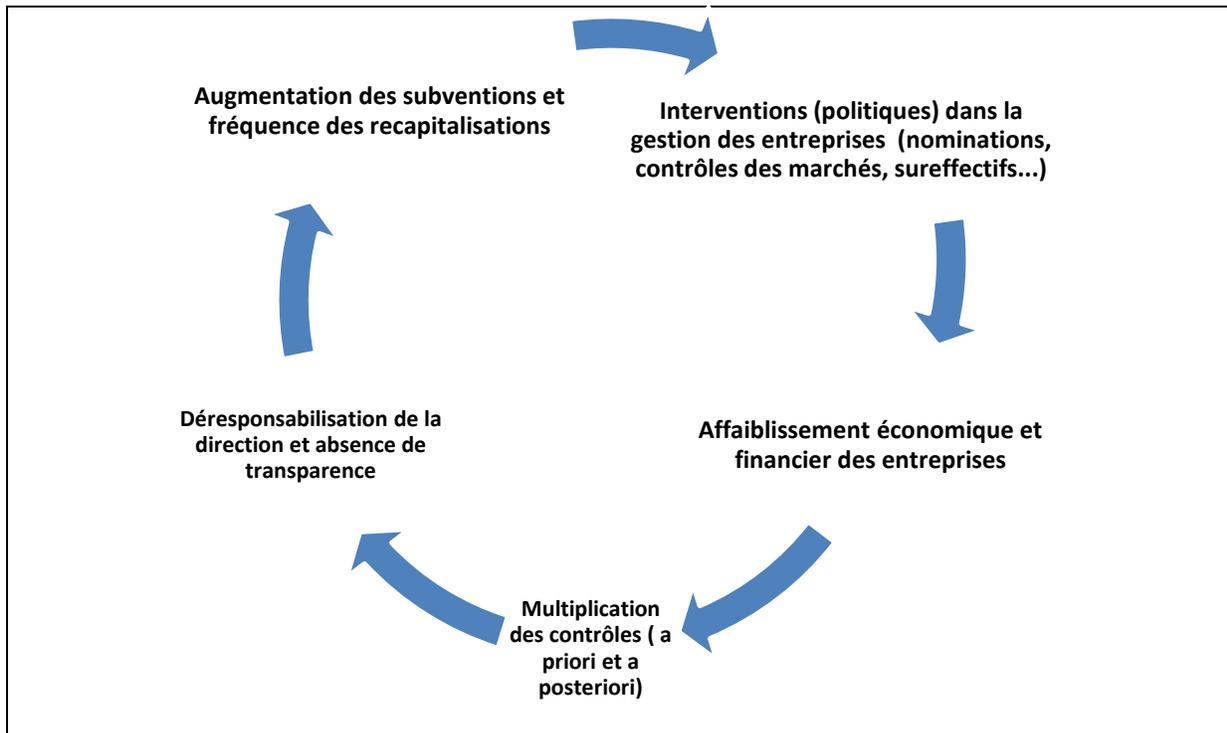
- i. La gouvernance des entreprises publiques est une question cruciale pour le développement économique et social de la Tunisie pour trois raisons principales: premièrement, la révolution tunisienne a lancé un débat sur la gouvernance des établissements et sociétés publics dans la mesure où plusieurs affaires liant le clan Ben Ali à des établissements publics ont vu le jour; deuxièmement, 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 établissements et sociétés publics; troisièmement, ces derniers jouent un rôle essentiel dans des secteurs-clés de l'économie tunisienne comme le secteur bancaire, les transports ou l'industrie et ont donc un impact économique et social très important aujourd'hui.
- ii. Ce rapport est un diagnostic sur les questions de gouvernance des entreprises publiques en Tunisie. Etant donné l'importance du sujet, l'étude ne s'est pas seulement concentrée sur les schémas institutionnels ou de gouvernance interne des entreprises mais couvre d'autres aspects, à savoir l'identification de risques budgétaires potentiels ou les questions de contrôle.
- iii. Néanmoins, ce diagnostic n'est pas un document rassemblant des cas d'étude détaillés sur la performance des entreprises publiques en Tunisie. Il traite plus particulièrement des questions transversales de gouvernance des entreprises publiques et s'est attaché à étudier la centaine d'entreprises régies par la loi de 89-9, et n'a donc pas considéré en particulier la question de la participation publique aux entreprises en Tunisie.
- iv. Ce diagnostic souffre d'un manque de données (encore plus important pour les participations publiques) car l'information est souvent parcellaire et parfois incertaine. En effet, le dernier rapport complet sur les entreprises publiques date de 2007¹. En outre, il apparaît que l'information comptable est assez fréquemment entachée d'irrégularités, comme le montrent les réserves formulées par les commissaires aux comptes des entreprises publiques des établissements publics.
- v. Pour compenser ce manque de données, ce rapport s'est appuyé sur plusieurs méthodes:
 - une étude de la littérature à ce propos sur la Tunisie et plus généralement sur la gouvernance des entreprises publiques (même si le nombre d'études dans ce domaine est limité),
 - des entretiens semi-structurés avec les représentants d'une dizaine d'entreprises publiques dans les principaux secteurs de l'économie,
 - des entretiens avec les représentants des différentes structures ayant pour mission de suivre ou contrôler les activités des entreprises publiques ou intéressées à divers titres par les entreprises publiques.

¹ Le rapport sur les Résultats des entreprises et établissements publics a été publié par le Premier ministre, préparé par l'unité de suivi de la productivité des entreprises et établissements publics. Il synthétisait les analyses des résultats des entreprises et établissements publics de l'année 2006 pour 181 entreprises et établissement publics (sur 189).

vi. Comme le montre le diagnostic, un cercle vicieux menant à une inefficacité des entreprises et à des malversations semble s'être installé en Tunisie (voir figure 1). Cette logique montre comment un système de gouvernance mal construit à l'origine se traduit par une mauvaise gestion des ressources publiques, qui amène les autorités à renforcer ses contrôles qui, dans le même temps, déresponsabilisent davantage les dirigeants de ces entreprises. Il ne semble pas qu'il y ait eu de grandes réformes des entreprises publiques depuis les années 90 (à la différence du Maroc par exemple). Or sans réforme de l'ensemble du système, cette logique de l'inefficacité ne peut que perdurer et se traduire par toujours plus de soutien financier de la part de l'Etat (sous forme de recapitalisation ou de subvention de gestion).

vii. En Tunisie, le rôle de l'Etat comme actionnaire des entreprises soucieux de leurs performances économiques, sociales et financières est faible. En revanche, le rôle de l'Etat comme organe de contrôle est hypertrophié, créant des contraintes lourdes dans de nombreux domaines (nomination des cadres, conditions d'emploi, fixation de prix de vente de biens ou services, passation de marchés ou décision d'investissement). Au final, le contrôle est multiple, davantage fondé sur le respect des réglementations que sur les véritables dysfonctionnements de fond.

Figure 1: Le cercle vicieux des problèmes liés aux entreprises publiques



Source: représentation des auteurs.

viii. Une réforme de la gouvernance des entreprises publiques articulée autour de réformes transversales et, en parallèle, de réformes pilotes auprès de certains ministères et entreprises, devrait être entamée sans plus tarder.

ix. Le renforcement de la fonction-actionnaire, le retour à la responsabilisation des dirigeants et l'allègement des contrôles de conformité apparaissent donc comme les clés d'une amélioration de l'efficacité des entreprises publiques.

Une refonte du cadre législatif pour renforcer le rôle du conseil d'administration est cruciale.

x. Il n'existe pas de modèle unique de gestion et contrôle des entreprises publiques mais trois principes sont récurrents dans le cadre législatif : 1). les mandats et missions des différentes institutions sont clairs, 2). le rôle de l'Etat-actionnaire est bien défini avec une unité/structure qui conseille et mesure la performance des entreprises publiques, 3). les conseils d'administration ont un mandat important et font face à une interférence politique limitée.

xi. Conçu du temps de la privatisation à la fin des années 80, et même s'il a été modifié en 1996 et en 2002, le cadre réglementaire actuel tunisien souffre de plusieurs problèmes majeurs. Il semble important de le mettre en adéquation avec les grandes tendances actuelles, codifiées notamment par l'OCDE, en matière de gouvernance des entreprises publiques, en particulier pour la nomination des dirigeants ou le fonctionnement des conseils d'administration.

xii. Il apparaît important de revoir la définition des entreprises publiques. En effet, il est légitime de se demander si certains EPNA constituent véritablement des entreprises publiques dans la mesure où leur activité marchande pourrait être limitée.

xiii. En outre, **à l'instar de très nombreux pays (France, Malaisie, Suède, Maroc, etc.), la fonction-actionnaire s'est professionnalisée et concentrée en un point focal au sein du gouvernement.** Ceci s'explique très probablement par la nécessité de posséder de réelles compétences techniques pour réaliser le suivi de performance des entreprises publiques. En Tunisie, la fonction-actionnaire est très faible et les unités en charge du suivi des entreprises sont non seulement multiples mais ne possèdent que quelques fonctionnaires. La future instance en charge de la fonction-actionnaire devrait 1). jouer un rôle majeur dans la contractualisation des performances des entreprises publiques, 2). surveiller activement le fonctionnement des conseils d'administration, 3). estimer et publier des informations, notamment sur les risques budgétaires liés aux entreprises publiques. Ces fonctions devraient être inscrites dans un cadre législatif révisé.

xiv. L'institution en charge de la fonction Etat-actionnaire devrait surveiller de manière plus étroite le fonctionnement des membres du conseil d'administration. De même, on pourrait envisager de meilleurs mécanismes d'incitation (voire de sanction) et de participation des membres du conseil d'administration. Le problème étant pour l'heure que la participation à un conseil d'administration est plus souvent conçue comme un « complément de salaire » qu'une véritable défense des intérêts de l'Etat.

xv. **Le secteur des entreprises publiques continue à souffrir d'un manque de transparence pour les parties prenantes, les décideurs politiques et plus généralement la population tunisienne, ce qui n'est pas propice à une bonne gouvernance.** Dans ce cadre, la publication régulière de données et l'amélioration du reporting sont cruciaux. Plusieurs entreprises publiques font face à l'absence d'un système d'information et d'une comptabilité analytique fiables.

Chapitre 1. Introduction et éléments de contexte

1. 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 et établissements publics étaient alors considérés comme essentiels 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.

2. 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.

3. A cause de faibles performances, d'un coût de fonctionnement élevé et des impératifs des plans d'ajustement structurel, une vague de privatisations eu lieu à la fin des années 80 et au début des années 90².

4. Ce chapitre présente le cadre légal des entreprises publiques, la pertinence de la distinction entre Etablissements publics non administratifs (EPNA) et sociétés, et analyse la composition du portefeuille et son impact sur l'économie dans certains secteurs-clés.

5. Cette présentation du contexte montre en quoi la loi 89-9 est un cadre légal dépassé pour une gestion moderne des entreprises publiques et qu'une nouvelle catégorisation des entreprises serait utile. Ceci est d'autant plus important que les entreprises publiques jouent un rôle crucial dans des secteurs importants de l'économie tunisienne comme il sera démontré dans la section 3.

Section 1. La définition des entreprises publiques et leur cadre légal

6. C'est dans le contexte de privatisation que la loi 89-9 de février 1989 a défini légalement une entreprise publique. D'après l'alinéa 1^{er} de l'article 8, telle que modifié et complété par la loi n°96-74 du 29 juillet 1996, est considérée comme entreprise publique « une entreprise remplissant un ou plusieurs des critères suivants:

- les établissements publics à caractère non administratif (définis dans l'article 33 de la loi 89-9 modifiée en 1996),
- les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat,

² Pour plus de détails sur le processus de privatisation, Saghir, Jamal (1993), « Privatization in Tunisia », *CFS Discussion paper 101*, Washington DC : Banque mondiale.

- les sociétés dont le capital est détenu par l'Etat, les collectivités publiques locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat, à plus de 50% chacun individuellement ou conjointement ».

7. Il existe donc deux types de critères pour une entreprise publique : matériel (la nature non administrative de l'entreprise et son activité) et organique (avec une personnalité juridique et une détention publique totale ou majoritaire voire simplement substantielle pour les entreprises visées par la loi). L'entreprise publique a « pour caractéristique de tirer l'essentiel de ses ressources de la vente de ses produits ou prestations ».

8. Tous les Etablissements publics non administratifs ou EPNA (créés par la loi de 1989) n'étaient pas considérés comme entreprise publique dans la mesure où ce critère avait du mal à être respecté pour certains établissements. Aussi, le décret n°2004-2265 du 27/9/2004 modifié par les décrets 2006-2579, 2007-1865 et 2007-2560 fixe la liste des EPNA considérés comme entreprise publique pour adapter le droit à la réalité³.

9. Toutefois cette classification d'EPNA considéré comme entreprise publique peut paraître non conforme à la réalité car une partie de ces entreprises exercent des activités non commerciales comme par exemple l'Office national de la famille et de la population. Il semble surtout que le législateur ait choisi une démarche pragmatique pour favoriser l'assouplissement de gestion pour des organismes administratifs. Comme on le montrera dans les sections suivantes, il semble que l'augmentation du nombre d'EPNA et des participations s'explique notamment pour assurer une plus grande flexibilité dans la gestion des établissements et notamment des personnels.

10. Héritées de l'histoire de la création des entreprises publiques, les dénominations des entreprises comme office, société ou établissement ne préjugent en rien de la classification en entreprise publique ou non.

Section 2. La pertinence de la catégorisation et de la distinction légale entre sociétés et EPNA

11. D'un point de vue légal, il existe 45 entreprises (dont six cotées en bourse) au statut de sociétés dont le capital est détenu à plus de 50 % par des participants publics (Etat, établissements publics et collectivités locales)⁴ intervenant séparément ou ensemble, et 58 EPNA considérés par décret comme entreprises publiques. Les sociétés sont sous la tutelle du ministère de l'Industrie, des Finances, du Transport et de l'Equipement.

³ Des révisions de la liste ont lieu lorsque des EPNA ayant un statut d'entreprises publiques sont créés.

⁴ Il n'existe plus de société détenue à 100% par l'Etat, les établissements publics ou collectivités locales.

12. La distinction entre EPNA et sociétés ne se fait pas, comme on pourrait s'y attendre, sur un critère de taille ou de ministère de tutelle : par exemple la SNCFT est un EPNA considéré comme entreprise publique mais les sociétés de transport urbain sont des sociétés. En outre, la STEG ou la STIR sont des EPNA considérés comme entreprise publique et non des sociétés.

13. La distinction apparaît donc comme arbitraire et dépourvue de critère objectif. Comme on le montrera au chapitre 2, cette distinction implique un contrôle plus étroit des EPNA par rapport aux sociétés car l'EPNA ne possède pas de conseil d'administration. La principale différence réside dans le fait que les dirigeants des EPNA sont nommés par décret alors que les PDG des entreprises publiques sous forme de société anonyme⁵ sont élus parmi les membres du conseil d'administration.

14. Concernant la rémunération des agents, il n'existe pas de différence liée à la catégorie (EPNA ou entreprise) puisque les éléments de rémunération des agents sont fixés dans le statut du personnel de chaque établissement.

15. La tendance mondiale dans ce domaine est de transformer les établissements en sociétés. Dans ce cadre, il serait utile de reconsidérer le caractère marchand de certains EPNA afin de réduire éventuellement le nombre d'entreprises publiques.

16. Néanmoins, les EPNA sont en forte augmentation. Entre 2005 et 2012, 20 EPNA (principalement comme prolongement de l'administration) ont été créés⁶.

Section 3. La composition du portefeuille et son impact sur l'économie tunisienne

17. La politique des pouvoirs publics en matière de création d'entreprises publiques a été, selon Ben Letaïef (1998, 70)⁷, « dépourvue d'une vision globale... elles sont nées au coup par coup et de manière étalée dans le temps, plutôt sous la pression des contraintes économiques et sociales ».

18. Dans le cas de la Tunisie, le transport, l'industrie et le secteur bancaire sont les trois secteurs les plus représentés par les entreprises publiques (voir tableau 1). Les entreprises publiques rassemblent environ 5% de l'ensemble des salariés à l'échelle nationale. La contrainte publique s'exerce notamment par le niveau et les conditions d'emploi (comme on le montrera dans les sections suivantes) mais aussi par la possibilité de fixer les prix de vente aux citoyens de biens importants comme l'électricité, les produits pétroliers ou les produits alimentaires.

⁵ Cette dernière est souvent une formalité puisque la décision réelle revient souvent à l'autorité de tutelle ou à la Présidence du Gouvernement, la décision étant entérinée par le conseil d'administration.

⁶ Malgré cette augmentation, le nombre d'entreprises publiques reste relativement stable.

⁷ Ben Letaïef, Mustapha (1998), *L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie*, Paris : L'Harmattan.

Tableau 1: Répartition des entreprises publiques par ministère de tutelle

Ministère de tutelle	Nombre d'entreprises (2013)	Nombre d'employés (2010)	Chiffre d'affaires (en millions de TND) (2007)
Ministère du Transport	23	30,866	3,237.9
Ministère de l'Industrie	17	24,978	7,783.1
Ministère des Finances	11	9,843	1,249.5
Ministère de l'Equipement	10	3,215	281.7
Ministère de l'Agriculture	9	10,952	1,545.9
Ministère du Commerce	6	1,160	288.8
Ministère du Tourisme	5	224	7.5
Présidence du Gouvernement	5	3,153	45.3
Ministère des Affaires sociales	4	7,352	2,133.8
Ministère des Technologies, de l'Information et des Télécommunications	4	17,874	1,389.2
Ministère de la Santé	3	2,498	578.0
Ministère de l'Intérieur	3	488	33.2
Ministère de la Jeunesse et des Sports	1	45	19.5
Ministère de l'Education	1	170	33.7
Ministère de l'Environnement	1	4,445	170.4
Présidence de la République	1	153	57.1
Total	104	117,416	18,854.7

Source: Unité de suivi de l'organisation des entreprises publiques.

19. L'hétérogénéité des entreprises publiques, notamment selon ces critères de définition, est très importante⁸ : l'Etat possède de très grosses entreprises mais aussi de très petites (de quelques employés).

20. En considérant les critères principaux (emploi, chiffre d'affaires, résultats, investissements), une vingtaine d'entreprises (ou moins) représente plus de 80% du total de

⁸ Pour 96 entreprises publiques, la moyenne du chiffre d'affaires en 2007 était de 185 millions de dinars mais avec un écart-type de plus de 400 millions et une médiane à 27 millions. En prenant l'emploi comme critère, la moyenne était à moins de 1100 pour 91 entreprises avec un écart-type de 1900 et une médiane inférieure à 400.

l'activité de toutes les entreprises publiques. La moitié des entreprises a un impact économique bien plus marginal⁹.

21. En termes de chiffres d'affaires, en 2006, 18 établissements et entreprises participaient à hauteur de 81% dans le total des revenus des 181 établissements avec à leur tête la STIR, la STEG et Tunisie Télécom (voir annexe 1).

22. Le tableau est similaire en ce qui concerne la valeur ajoutée ou les résultats des entreprises et établissements publics. Tunisie Télécom représente plus de 13% de la valeur ajoutée, suivie d'ETAP (Entreprise tunisienne d'activités pétrolières). Les trois plus grands secteurs dans ce domaine (énergie et ressources hydrauliques, télécommunications et transports) accaparent plus de la moitié de la contribution dans le total de la valeur ajoutée de ces entreprises et établissements.

23. La ventilation des investissements publics selon le type d'établissement montre qu'à eux seuls, la STEG et Tunisie Télécom représentaient 40,1% du total des investissements des 181 établissements et entreprises publiques.

24. Enfin, seule la moitié des sociétés et établissements publics ont connu des résultats d'exploitation positifs avec à leur tête l'ETAP. La santé (Caisse nationale de sécurité sociale), l'agriculture, la pêche et les transports sont des secteurs traditionnellement en difficulté.

L'importance des entreprises publiques dans l'économie tunisienne

25. L'Etat contrôle des entreprises importantes dans de nombreux secteurs manufacturiers et de services. Selon les informations disponibles, on trouve au moins une entreprise publique dans chacun des 17 secteurs d'activité¹⁰, tandis que le nombre moyen d'entreprises publiques dans les mêmes secteurs est de neuf au sein de l'UE.

26. La présence de l'Etat est importante dans les services publics (électricité/eau/assainissement/transport de passagers) 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 ont des positions de monopole dans la production, l'importation et la distribution de biens soumises à des régimes de subventions.

⁹ Les chiffres présentés ci-dessous proviennent principalement du rapport sur les Résultats des entreprises et établissements publics.

¹⁰ Les paragraphes suivants sont extraits de Banque mondiale (2013), « Boosting Competition in The Tunisian Markets ».

Section 4: L'impact des entreprises publiques dans l'agriculture et le transport

27. Dans l'agriculture et l'agro-industrie, les entreprises publiques détiennent des positions de monopole au sein de nombreux secteurs y compris l'import-export (par exemple de sucre), tandis que plusieurs barrières réglementaires à l'entrée sont relevées, en particulier sur les marchés des intrants. Il existe de nombreuses entreprises publiques qui contrôlent la production, la distribution et la commercialisation de plusieurs produits agricoles. L'Office des céréales intervient dans l'importation et le transport de céréales. L'Office du commerce possède un monopole sur les importations de sucre, de café et de pommes de terre. L'Office national des huiles contrôle l'accès aux quotas de l'UE, ce qui renforce sa position dominante sur ce marché. Le manque de transparence dans l'allocation des quotas pour les producteurs d'huile d'olive décourage les investissements dans la production et renforce les problèmes structurels du secteur.

Chapitre 2. Présentation du cadre institutionnel et de contrôle des entreprises publiques

28. L'Etat a un rôle ambivalent auprès des entreprises publiques puisqu'il est actionnaire et, à ce titre, soucieux des performances économiques et financières des entreprises, mais également puissance publique, garant de l'intérêt général. Il contrôle ainsi l'activité des entreprises publiques mais doit également leur assurer une certaine autonomie de gestion. L'ambivalence est portée à son paroxysme dans certains secteurs où l'Etat est, en plus, régulateur (comme dans le cas du secteur bancaire ou aérien).

29. Ce chapitre présente le cadre institutionnel et de contrôle des entreprises publiques, le chapitre suivant montrera quels sont les problèmes inhérents au système actuel. En s'appuyant sur les textes, cette partie présente les schémas de gouvernance externe avec les contrôles *a priori* et *a posteriori* des entreprises publiques ainsi que les schémas de gouvernance interne des entreprises.

30. La première section montre l'émiettement institutionnel actuel de la fonction actionnaire de l'Etat en Tunisie et le rôle prépondérant des ministères de tutelle. La seconde section se consacre aux schémas actuels de gouvernance interne, et les deux dernières sections présentent les schémas institutionnels de contrôle.

Section 1. La fonction actionnaire¹¹ de l'Etat

31. Elle est faible en Tunisie comme on le verra plus loin, résultat notamment de l'émiettement institutionnel mais aussi du manque de ressources et de la prépondérance du rôle du ministre de tutelle.

32. Le régime de propriété des entreprises suit un modèle décentralisé puisque les responsabilités de propriété sont dispersées entre différents ministères.

33. Pour chaque entreprise, trois institutions différentes peuvent jouer un rôle important:
- le ministère de tutelle qui nomme les membres du conseil d'administration et influence les décisions les plus importantes pour les entreprises,
 - le Premier ministre qui dispose de deux unités indépendantes:
 - l'Unité de suivi de l'organisation des entreprises publiques qui supervise l'activité des ministères de tutelle dans certains domaines,
 - l'Unité de suivi des systèmes de productivité dans les entreprises publiques qui est chargé de coordonner le processus d'élaboration des contrats-programmes et la production de rapports sur les entreprises publiques,

¹¹ 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.

- La Direction générale de participations du ministère des Finances qui agit comme unité de soutien des ministères de tutelle, mais joue également un rôle de coordination de l'ensemble du portefeuille des entreprises publiques.

Les ministères de tutelle

34. Dans le cadre légal actuel en Tunisie, le ministère de tutelle a pour responsabilité principale de surveiller les entreprises publiques. Dans les textes, le ministère technique peut intervenir et prendre la plupart des décisions importantes dans la vie de l'entreprise.

Encadré 1: Les responsabilités des ministères de tutelle

Conformément à la loi 9 de 1989 et les décrets d'application (2002-2197 et 2198), les ministères de tutelle ont les responsabilités suivantes¹² :

- *Nomination des membres du conseil d'administration.* En général, le ministre de tutelle nomme deux ou trois représentants et les autres ministères nomment d'autres représentants.
- *Nomination des dirigeants.* Un ministre nomme le président directeur général (PDG) et l'équipe de direction.
 - *Approbation des décisions du conseil d'administration.* Les décisions des conseils d'administration des entreprises publiques sont soumises à l'approbation du ministre de tutelle. Les décisions ne deviennent applicables qu'après accord explicite de ce dernier. Il s'agit notamment des décisions qui sont normalement considérées comme la responsabilité des actionnaires (contrats de performance, états financiers, approbation du budget et de son exécution et rémunération de la direction).
 - *Décisions relatives aux ressources humaines.* La loi donne le pouvoir au ministre d'approuver ou non les décisions relatives aux rémunérations, organigrammes et recrutements. Aussi, toute modification des entreprises publiques entraînant des changements dans l'organigramme ou l'ouverture de postes de direction est soumise à autorisation préalable du ministère de tutelle. Ces modifications font l'objet de la publication d'un décret du chef du Gouvernement.

L'unité de suivi de l'organisation

35. Cette unité a été créée en 2002 dans le but de:

- fournir des avis sur les projets de lois et règlements relatifs aux entreprises publiques,
- participer à l'élaboration des politiques de rémunération dans les entreprises publiques,
- approuver les propositions des entreprises publiques dans les domaines des changements juridiques, des plans de rémunération et des organigrammes.

L'unité de suivi de la productivité des entreprises publiques

36. L'unité de surveillance de la productivité des entreprises publiques a été créée par le décret n° 2002-2131 du 30 Septembre 2002. Cette unité est chargée de surveiller la performance des entreprises et de participer au développement des contrats de performance passés avec leurs

¹² Article 3, Décret 2197-2002.

dirigeants, les contrats-programmes. L'unité est également responsable de l'élaboration des rapports sur les entreprises publiques, de l'actualisation de la base de données sur les entreprises publiques¹³ et des procédures relatives à la nomination des représentants spéciaux de l'Etat (aux assemblées d'actionnaires).

La Direction générale des participations du ministère des Finances

37. La Direction des participations est responsable de la «gestion du portefeuille» de l'Etat. Elle met en œuvre la politique du gouvernement sur les opérations capitalistiques (achat, cession fusion, restructuration, etc.) des entreprises publiques et sur les intérêts de l'État.

Section 2. La gouvernance interne des entreprises

38. Comme indiqué auparavant, les membres du conseil d'administration et les équipes dirigeantes des entreprises publiques sont nommés par le ministre de tutelle. On verra dans le chapitre suivant la prépondérance de la tutelle sur les conseils d'administration.

39. Lorsque la propriété est indirecte (c'est à dire l'actionnaire est une autre entreprise publique), les administrateurs sont nommés par décision du directeur général de l'entreprise ou du chef de la direction, après l'approbation du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.

40. Les membres du conseil nommés comme représentants de l'Etat doivent être tunisiens ayant exercé une fonction publique pendant au moins cinq ans et choisis en raison de leur profil et de l'expérience. Les membres du conseil peuvent être nommés pour une période de trois ans, pour un maximum de deux mandats.

41. La structure du conseil d'administration est définie pour chaque entreprise. Les conseils incluent souvent le nombre maximum autorisé par la loi à savoir 12 membres, se composant de deux ou trois représentants du ministère de tutelle, et huit ou neuf représentants désignés par d'autres ministères. Dans certains cas, plusieurs membres du conseil d'administration peuvent être désignés par les utilisateurs du service (par exemple les consommateurs). Il peut aussi y avoir un représentant des employés.

42. D'après la loi 89-9 modifiée en 1996¹⁴, les conseils d'administration ont notamment pour responsabilité:

¹³ Néanmoins, celle-ci reste parcellaire et sans donnée actualisée.

¹⁴ Les membres du conseil doivent assister aux réunions du conseil d'administration «sauf impossibilité», mais ne peuvent déléguer leurs attributions qu'aux autres membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de l'entreprise concernée, mais pas plus de deux fois par an. Dans ce cas, le président du conseil d'administration doit informer le ministère sectoriel dans les 10 jours qui suivent la

- d'arrêter la politique générale en matières technique, commerciale et financière et d'en assurer le suivi d'exécution,
- d'arrêter les bilans et les comptes de gestion et de résultat,
- d'arrêter les budgets prévisionnels de fonctionnement et d'investissement et de suivre leur exécution,
- d'arrêter les contrats-programmes et de suivre leur exécution,
- d'approuver, [...] les marchés passés par l'entreprise,
- de proposer l'organisation des services de l'entreprise et, le cas échéant, le statut particulier de son personnel.

43. Toutes les décisions qui nécessitent l'approbation en conformité avec les lois et règlements sont considérées comme approuvées «provisoirement» en attendant l'accord du ministre de tutelle, ce qui est un élément crucial de gouvernance des entreprises publiques en Tunisie.

Section 3. Le système de contrôle a priori

44. Le contrôle a priori des entreprises publiques repose principalement sur le contrôle d'Etat au sein du conseil d'administration et de la Commission supérieure des marchés publics (CSMP) pour les questions de passation des marchés publics. 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.

Le contrôle d'Etat

45. Le corps du contrôle d'Etat relevait jusqu'à 1996 du ministère des Finances avant d'être transféré au ministère du Développement économique, puis au sein des services du Premier ministre. Les contrôleurs d'Etat, qui n'appartiennent pas à l'entreprise publique qu'ils contrôlent, sont souvent détachés des corps exerçant le contrôle a posteriori, tels que le Contrôle général des services publics, le Contrôle général des finances ou le Contrôle des domaines de l'Etat. Les membres actifs de ces corps peuvent exercer à temps partiel en qualité de contrôleur d'Etat, et percevoir de ce fait des indemnités partielles. Un Comité du contrôle d'Etat, créé par décret 2002-2131 du 30 septembre 2002, est placé auprès du Premier ministre. En outre, le contrôle d'Etat n'est pas exercé uniquement au niveau du conseil d'administration.

46. Les contrôleurs d'Etat doivent contrôler toutes les opérations ayant un impact financier sur la situation de l'entreprise, ce qui leur donne en théorie un droit de regard qui s'étend aux décisions stratégiques en matière d'investissements et de dépenses. Membres de droit du conseil d'administration et de la Commission des marchés de l'entreprise publique, ils président la

réunion du conseil d'administration ou du conseil de surveillance. Les conseils doivent se réunir au moins une fois par trimestre et l'information discutée lors de la réunion du conseil doit être transmise aux membres du conseil au moins 10 jours avant la réunion du conseil.

commission d'ouverture des plis et peuvent participer avec droit de vote aux comités d'audit (s'ils sont choisis par le conseil d'administration).

47. Cependant, leur pouvoir en matière d'orientations stratégiques est limité. Les contrôleurs d'Etat sont surtout chargés de veiller au respect de la réglementation en matière de marchés publics et de ressources humaines (même s'ils ne bénéficient à l'heure actuelle d'aucun texte statutaire spécifique).

La Commission supérieure des marchés publics (CSMP)

48. La réglementation des marchés publics, résultant de la loi 89-9 du 1^{er} février 1989 et de ces textes d'application, est applicable aux entreprises publiques (sauf les onze entreprises mentionnées dans le décret du 4 juin 2007¹⁵) en fonction de seuils qui ont été récemment relevés. Ainsi, les seuils imposant une mise en concurrence et l'avis préalable d'une commission des marchés, et/ou l'intervention soit de la Commission des marchés de l'entreprise publique, soit de la Commission supérieure des marchés ont été relevés récemment, en application notamment du décret 2011-623 du 23 mai 2011, modifié par le décret 2012-515 du 2 juin 2012.

49. Au-dessous des seuils d'application de la réglementation (TND 50 000 pour les travaux, 40 000 pour les études et la fourniture de biens ou de services dans le secteur de l'informatique et des technologies de la communication, 30 000 pour les fournitures diverses, 15 000 pour les études), l'avis préalable des commissions n'est pas nécessaire (article premier (nouveau) du décret 2012-512 du 2 Juin 2012).

50. Au-dessus de ces seuils, mais en dessous du seuil d'intervention de la commission compétente, les marchés sont examinés en commission d'achats « désignée par décision de l'acheteur public » et « constituée par des membres relevant de lui-même dont le nombre ne peut être inférieur à quatre »¹⁶.

51. La Commission supérieure des marchés est composée d'un représentant du Premier ministre qui la préside, de représentants des ministères de tutelle ou intéressés, de la Cour des comptes et de la Banque centrale de Tunisie. Elle exerce un contrôle *a priori* ou concomitant des décisions relatives aux marchés des entreprises publiques passés par appel d'offre.

52. Les marchés nécessitent l'approbation de la Commission supérieure des marchés¹⁷ lorsqu'ils portent sur des travaux d'une valeur supérieure à 10 millions de dinars, des

¹⁵ A titre d'exemple, la Société nationale de distribution du pétrole, le Groupe chimique Tunisien, la Compagnie des phosphates de Gafsa, Tunisaire et la Société de loisir touristique font partie de cette liste.

¹⁶ Décret 2012-515 du 2 Juin 2012

¹⁷ L'avis de la CSM ne concerne pas exclusivement les appels d'offres.

équipements informatiques d'une valeur supérieure à 4 millions de dinars, des logiciels et services informatiques d'une valeur supérieure à 2 millions de dinars, des fournitures diverses supérieures à 7 millions de dinars et des études supérieures à 300 000 dinars. La Commission émet dans ce cas un avis sur les rapports de dépouillement techniques et financiers et les rapports de jury de concours, les projets d'avenants, les projets de marchés négociés ou par voie de consultation élargie, les projets de règlements définitifs des marchés relevant de sa compétence, tout problème ou litige relatif à l'élaboration, la passation, l'exécution, le paiement et le règlement définitif des marchés relevant de sa compétence.

53. Même si cette réglementation, récemment allégée, autorise plus de souplesse et de rapidité, elle s'avère encore lourde pour les entreprises publiques exerçant une activité industrielle et commerciale dans le secteur concurrentiel. Le décret 2007-1330 du 4 juin 2007 exempte onze sociétés dans des secteurs tels que l'exploitation pétrolière, la chimie, la pharmacie, les transports aériens et les phosphates de Gafsa.

Section 4. Le système de contrôle *a posteriori*

54. Le système de contrôle administratif et financier des entreprises publiques repose sur trois corps de contrôle à compétence horizontale, des inspections « verticales » et sur la Cour des comptes.

Les trois corps de contrôle horizontaux sont:

- le Contrôle général des services publics, dépendant du Premier ministre,
- le Contrôle général des finances, relevant du ministère des finances,
- le Contrôle général du domaine de l'Etat et des affaires foncières.

55. Bien que leurs statuts prévoient des tâches spécifiques à chacun d'entre eux (par exemple, l'utilisation des biens mobiliers ou immobiliers pour le contrôle des domaines de l'Etat), les trois corps ont en pratique les mêmes champs d'intervention et les mêmes pouvoirs, ce qui les conduit à contrôler de façon similaire la régularité et la qualité des comptes et de la gestion des entreprises du secteur public, défini très largement comme comprenant :

- les établissements publics (administratifs ou industriels et commerciaux),
- les entreprises à participation majoritaire de l'Etat et des collectivités publiques,
- les entreprises à participation minoritaire de l'Etat et des collectivités publiques,
- les entités bénéficiaires de subventions publiques.

56. Au-delà de ces trois corps de contrôle à compétence horizontale et interministérielle, les inspections ministérielles contrôlent les entreprises publiques relevant de leur ministère.

57. Enfin, la Cour des comptes, qui exerce principalement des attributions juridictionnelles, est également habilitée à contrôler la véracité des comptes et la gestion des entreprises publiques en se référant aux trois critères d'économie, d'efficacité, et d'efficience.

58. Les membres de ces corps, essentiellement recrutés à la sortie de l'ENA, bénéficient d'une filière spécifique au contrôle et d'une formation spécialisée en comptabilité publique et privée.

59. Le suivi des rapports élaborés par les corps de contrôle précités et la Cour des comptes est assuré depuis 1993 par le Haut comité du contrôle administratif et financier qui est un établissement public administratif rattaché à la Présidence de la République.

60. En cas d'irrégularité ou d'illégalité constatée, les agents fautifs peuvent être sanctionnés par une amende prononcée par la Cour de discipline financière, dont le président est le premier président de la Cour des comptes. Si les faits sont susceptibles de constituer une infraction pénale (corruption, concussion...), le dossier est transmis au procureur de la République. Enfin, si le contrôle laisse apparaître des insuffisances dans la gestion de l'organisme concerné, le comité de suivi vérifie que les recommandations tendant à leur correction sont mises en œuvre par l'entreprise.

Chapitre 3. Les principales causes expliquant les problèmes de gouvernance des entreprises publiques et leurs conséquences

61. D'origines multiples, ces causes varient selon les entreprises. Des entretiens réalisés dans une dizaine d'entre elles, issues de différents secteurs économiques, ont permis de relever des points communs, expliquant une série de faiblesses récurrentes.

62. L'ampleur des problèmes des entreprises publiques a notamment pour origine un déséquilibre entre le pouvoir politique et les organes délibérants, au détriment de ces derniers.

63. La faiblesse de la fonction actionnaire de l'Etat, des contrôles (bien que souvent tatillons) et des conseils d'administration est propice à la poursuite de mauvaises pratiques.

64. Nos informations proviennent principalement d'entretiens menés dans les entreprises publiques et avec les responsables du suivi et du contrôle de ces dernières.

Section 1. La faiblesse de la fonction actionnaire de l'Etat

65. Dans le dispositif tunisien, la fonction actionnaire souffre de plusieurs insuffisances, reconnues dans leur ensemble par toutes les institutions de la chaîne. Premièrement, on constate une confusion généralisée dans la conception même des différents rôles de l'Etat. Elle se matérialise dans l'utilisation extensive du terme de « tutelle » qui englobe souvent la fonction « actionnaire », mais aussi celle de contrôle des deniers publics ou encore de développement économique et social du pays. Ensuite, cette fonction « actionnaire » n'est ni clairement identifiée au sein du dispositif étatique ni appliquée avec toute la vigueur requise.

66. Comme indiqué dans la section sur la présentation du dispositif institutionnel, la fonction actionnaire en Tunisie est fragmentée et le poids de la tutelle politique reste fort, ce qui traduit l'importance de l'interférence politique dans la gestion des entreprises publiques :

- la fragmentation des responsabilités entre plusieurs ministères (et départements) entraîne un manque de cohérence vis-à-vis des entreprises publiques et la dilution des responsabilités,
- étant donné la multiplicité des ministères et directions impliquées, il existe un manque récurrent de personnels possédant une expérience commerciale et financière nécessaire pour que l'Etat exerce son rôle d'actionnaire. L'implication de plusieurs entités conduit également à la dispersion de compétences et capacités déjà limitées.

67. La fonction « actionnaire » dans le dispositif tunisien est, en théorie, remplie par les contrats-programmes qui lient les entreprises publiques aux objectifs de l'Etat et les représentants de l'Etat aux conseils d'administration des entreprises publiques.

68. Sur le principe, les contrats-programmes correspondent à une bonne pratique dans la mesure où ils fixent clairement aux entreprises publiques les orientations et buts à atteindre. Ces contrats-programmes existent dans de nombreux pays.

Encadré 2: Les principes des contrats-programmes dans la loi tunisienne

La loi 89-9 relative aux participations, entreprises et établissements publics prévoit, dans son article 10, que les conseils d'administration des entreprises publiques sont chargés d'arrêter les contrats-programmes de leur entreprise et de suivre leur exécution. Ces contrats-programmes doivent refléter les orientations stratégiques de l'actionnaire. Le projet de document est ensuite transmis au ministère de tutelle qui peut l'amender. Ces échanges ont pour but de s'assurer que les objectifs des entreprises publiques correspondent aux grandes orientations de l'État. Le ministère de tutelle collabore avec le ministère des Finances afin de valider les aspects budgétaires. En cas de litige, les conséquences financières d'un contrat-programme peuvent être discutées en conseil des ministres. Lorsque l'entreprise publique, le ministère de tutelle et le ministère des Finances se sont mis d'accord, le document est signé par le dirigeant de l'entreprise publique et le ministre de tutelle. Les accords sont ensuite envoyés à l'Unité de surveillance pour la productivité des entreprises publiques.

69. Dans la pratique, ces contrats-programmes sont établis par quelques personnes désignées par le PDG de l'entreprise puis discutés lors d'un conseil d'administration. Lorsque l'entreprise publique, son ministère de tutelle et le ministère des Finances sont d'accord, le document est signé par le PDG de l'entreprise publique et le ministre de tutelle. Ces contrats-programmes sont ensuite adressés à la Direction du suivi des systèmes de productivité des établissements et entreprises publiques (DSSPEEP) dépendante du Premier ministre, et qui est chargée du contrôle qualité et du suivi de leur réalisation.

70. En analysant les conditions d'élaboration et de suivi des contrats-programmes en Tunisie, on peut estimer qu'ils souffrent des faiblesses suivantes :

- *ils ne sont pas systématiques.* En effet, les contrats-programmes ne sont pas mis en place dans toutes les entreprises publiques. Selon la DSSPEEP, 80% des entreprises en disposent. Parmi les 20% restants, on citera notamment les banques publiques.
- *ils ne sont pas contraignants.* Bien qu'ils revêtent une apparence contractuelle (le terme de « contrat » est utilisé, document signé entre le PDG et le ministre de tutelle), il arrive très fréquemment que les engagements réciproques ne soient pas respectés. Par exemple, une entreprise publique s'engage à faire un investissement dont le financement pourra être assuré par le relèvement d'un prix administré. Si l'État ne donne pas suite, en vertu d'un choix politique ultérieur différent, l'entreprise publique est alors déliée de ses « obligations » et le contrat tombe de fait en désuétude. Même si l'État respecte ses engagements, dans l'hypothèse où l'entreprise publique ne réalisait pas ses objectifs, le dispositif n'étant pas assorti de sanction, il n'y aurait pas de conséquences pour le PDG de l'entreprise. Il convient également de signaler que les contrats-programmes ne sont pas rendus publics.

- *ils sont de facture très inégale.* Selon la DSSPEEP, la qualité de ces contrats-programmes est parfois médiocre et témoigne du peu d'attention que portent certaines entreprises publiques dans l'élaboration d'un document qu'elles jugent d'une importance mineure. De plus, ils font souvent l'objet d'un des points de l'ordre du jour des CA, et non d'un seul.
- *leur suivi connaît certaines lacunes.* Si la DSSPEEP a tenté, il y a plusieurs années, de mettre en place un système informatisé moderne centralisant les objectifs et leurs réalisations, faute de moyens ce suivi a été dans un premier temps décentralisé auprès des ministères de tutelle, puis directement auprès des entreprises publiques qui n'ont pas davantage alimenté la base de données. Au final, la DSSPEEP se retrouve avec des informations parcellaires et anciennes. Le dernier rapport d'activité complet de cette Direction ne comporte aucune donnée consolidée postérieure à 2006.

Section 2. La faible qualité de l'information financière et comptable

71. Dans les textes, les obligations de transmission d'informations sont assez conformes aux pratiques internationales. Le cadre juridique de la reddition de comptes des entreprises publiques est établi par la loi 89-9 complété du décret de 1997 sur l'audit externe et, pour certaines d'entre elles, par le droit des sociétés ou celui se rapportant aux sociétés faisant l'appel public à l'épargne.

72. Il est assigné au conseil d'administration on de chaque entreprise la responsabilité de désigner l'auditeur externe. Toutefois, il semble que, dans les faits, le choix est opéré sur la base d'un système de notation relativement rigide établi et contrôlé par une commission composée de représentants de l'Etat, principalement des ministères des Finances et de l'Economie, et des corps de contrôle. Les critères de sélection du cabinet d'audit sont ceux qui sont typiquement pris en compte lors d'appels d'offres pour un mandat d'audit externe, et ce dans le but d'évaluer sa compétence technique et professionnelle (expérience, structure de direction et de l'équipe d'audit, approche d'audit proposée, etc.) et de s'assurer que le cabinet désigné remplit a minima certaines règles d'indépendance. De plus, le décret introduit comme autre critère la notion de « plan de charges », afin de s'assurer que le cabinet sélectionné dispose des ressources suffisantes en personnel.

73. La CAEP revoit les dossiers déposés par les cabinets ou groupements de cabinets candidats et les évalue sur la base d'un cahier des charges détaillé qu'elle a élaboré à cet effet¹⁸.

74. La mission de l'auditeur et les modalités de son intervention telles que définies en termes généraux dans le décret 87-529 sont conformes dans l'esprit aux normes d'audit internationales (« ISA »), dont l'OECD a adopté une version datant de 2008¹⁹.

¹⁸ L'équipe en charge de l'étude n'a pas pu en obtenir copie.

¹⁹ Pour des informations sur les normes comptables, voir annexe 6.

75. En réalité, la quantité et qualité de l'information financière publiée par les entreprises publiques est très hétérogène et largement en-deçà du minimum nécessaire pour assurer un niveau adéquat de transparence et de reddition de comptes envers la société tunisienne. La publication d'information comptable et financière n'est certes pas en soi une garantie de bonne gestion ou de santé financière, mais elle contribue à créer un environnement qui leur est propice. Elle crée les conditions d'une meilleure reddition de comptes vis-à-vis de l'Etat en exposant au regard de tous ces informations dont la production est de toute façon exigée par la loi.

Tableau 2: Derniers états financiers disponibles de certaines entreprises publiques tunisiennes (situations du 18 février 2013)

Nom	Statut juridique	Etats fin. annuels les plus récents		Rapport des auditeurs externes		
		Exercice	Publication sur internet	Opinion	Observation(s)	Publication sur internet
ETAP	EPCIC	2011	Incomplète	Sans réserve	Non	Oui
ONAS	EPCIC	2011	Non	Avec réserves	Oui	Non
STB	SA	2011	Oui *	Avec réserves	Oui	Oui *
STEG	EPNA	2010	Non	Sans réserve	Oui	Non
STIR	EPNA	n.d.	Non	n.d.	n.d.	Non
Tunisair	SA	2011	Oui *	Avec réserves	Oui	Oui *

* Sur le site du CMF

Note : EPCIC : Entreprise publique à caractère industriel et commercial est le terme que les entreprises concernées utilisent dans leur communication.

76. Comme le montre le tableau 4, la plupart des principales entreprises publiques ne publient pas leurs états financiers sur leur site internet. Elles sont certes astreintes à la publication au JO, mais un tel mode est, comparativement à une publication électronique, à la fois coûteux et peu pratique pour les utilisateurs.

77. Pour celles qui font appel public à l'épargne, le Conseil du marché financier (CMF) publie leurs états financiers sur son site internet, comme c'est la pratique usuelle au plan

international. Les entreprises publiques devraient être encouragées à publier sur leur site internet leurs états financiers et les rapports des auditeurs et de gestion correspondants.

78. Comme l'indique le tableau 4, dans trois cas sur cinq, le rapport des auditeurs externes (« réviseurs légaux ») sur les états financiers d'entreprises publiques contient des réserves, c'est-à-dire ne certifie que les comptes annuels donnant une image fidèle de la situation financière et de la performance de ces entreprises concernées. Même si la nature de ces réserves est très diverse et leur degré de gravité difficile à apprécier, on peut noter que :

- dans le principe, la formulation par les auditeurs externes de réserves sur les états financiers est en soi un signe de dysfonctionnement sérieux dans le contrôle interne ou dans le processus d'arrêté des comptes, et aussi de risque ou incertitude quant à la fiabilité des états financiers. Dans le contexte d'une société cotée, la présence de telles réserves est généralement considérée comme une défaillance grave en termes de gouvernance et elle est, de facto, une exception.
- en l'espèce, ces réserves formulées sont indicatives de problèmes graves et, notamment, les limitations multiples dans les travaux (« champ de révision ») représentent une source d'incertitude significative. Un résumé des réserves formulées dans les rapports d'audit de fin 2011 est fourni en annexe.

79. S'agissant des rapports d'activité ou de gestion élaborés par les principales entreprises publiques, ceux-ci fournissent une description relativement détaillée des entreprises mais omettent certains éléments importants pour la bonne information des parties prenantes. Les aspects sur lesquels les rapports annuels mériteraient d'être étoffés ou complétés conformément aux bonnes pratiques internationales²⁰ incluent : les objectifs à long terme de l'entreprise et stratégies s'y rapportant, les risques et incertitudes principaux pesant sur l'entreprise, les relations avec l'Etat et le cas échéant les autres EP, les perspectives financières et les indicateurs clés de performance.

80. En même temps, ils représentent une contribution tangible des auditeurs à la bonne information des organes de gouvernance. On peut donc considérer de ce point de vue que les auditeurs remplissent leur mission.

Section 3. La faiblesse des administrations et une responsabilisation des dirigeants insuffisante

81. Les ministères sont souvent réticents à perdre le contrôle qu'ils exercent sur les entreprises publiques et continuent d'être impliqués dans les décisions opérationnelles des entreprises publiques, ce qui limite le rôle du conseil d'administration. De nombreux conseils

²⁰ Cf. notamment le guide sur la préparation de rapports de gestion (« *management commentary* ») des entreprises émis par le Conseil des normes comptables internationales (IASB).

d'entreprises publiques semblent fonctionner comme un instrument au service du gouvernement ou d'un ministre, ouvrant potentiellement la porte à des dérives²¹.

82. En théorie, le conseil d'administration possède des pouvoirs importants mais ceux-ci sont en pratique considérablement réduits par deux facteurs : 1). ce n'est pas le conseil d'administration qui désigne véritablement le dirigeant d'une entreprise (pour les entreprises), 2). les décisions du conseil d'administration ne sont entérinées qu'après « approbation par l'autorité de tutelle » (article 10, nouveau de la loi 96-74 du 29 juillet 1996), ce qui est contraire aux règles de bonne gouvernance édictées par l'OCDE (2005)²².

83. Dans les EPNA, l'Etat nomme le directeur général directement par décret (article 33.8 de la loi 89-9 modifiée) de même que ses attributions. Le conseil d'entreprise ne possède qu'un caractère consultatif. Enfin, l'autorité de tutelle approuve les budgets prévisionnels, bilans et comptes de gestion et de résultats.

84. Dans les entreprises publiques sous forme de société, le conseil d'administration élit son président, comme il est de bonne pratique. En réalité, c'est l'Etat qui le nomme car il a la possibilité de désigner une grande partie des administrateurs qui choisissent alors le président pré-sélectionné. On note également que dans de nombreuses entreprises publiques, le président du conseil est également le directeur général, ce qui crée une source additionnelle de conflit d'intérêt potentiel entre la fonction de gestion (le directeur général) et de surveillance/contrôle (le président du conseil).

85. Avec ce pouvoir de nomination, les conseils d'administration sont très faibles. C'est d'autant plus vrai que les conseils sont composés essentiellement de fonctionnaires inexpérimentés dans les affaires ou dans des domaines techniques particuliers²³. Il ressort des entretiens que les seuls membres actifs du conseil d'administration ont tendance à être le président du conseil et le contrôleur d'État, et un ou deux autres représentants, ce qui est très préjudiciable à la qualité des négociations.

²¹ Même si on ne le développe pas dans les sections ci-dessous, le mode de gouvernance des banques publiques est identique à celui des entreprises publiques d'autres secteurs : les compétences insuffisantes aux conseils d'administration, les marges de manœuvre décisionnelles quasi-inexistantes, une structure étatique de contrôle très lourde (passation de marché, multiplicité des contrôles de conformité) et absence d'un cadre stratégique (les banques publiques n'ont pas établi de contrat programme).

²² En pratique, l'approbation est souvent considérée comme tacite car le ministère de tutelle ne n'approuve pas formellement les décisions.

²³ Ainsi par exemple, sauf rares exceptions, les conseils ne comportent pas d'administrateurs avec un profil d'auditeur ou comptable.

86. En outre, la représentation au conseil est complètement déséquilibrée avec une prédominance de personnes issues des ministères. C'est d'autant plus problématique lorsque les nominations à des postes de direction deviennent politiques. Or, comme l'a écrit Ben Letaïef (1998, p.132), « il apparaît souvent que la loyauté politique prime sur la compétence professionnelle ».

Section 4. Un système de contrôle tatillon et inefficace

87. Le contrôle des entreprises publiques souffre d'un paradoxe. En théorie, les entreprises publiques sont étroitement surveillées : autorité de tutelle, corps de contrôle, contrôleur d'Etat, commissaires aux comptes. En réalité, certaines entreprises subissent un véritable contrôle tandis que d'autres semblent bien plus à même d'agir comme leurs dirigeants l'entendent.

88. A titre d'exemple pour le second cas, la Poste, dont le ministère de tutelle semble relativement peu impliqué. Preuve en est l'approbation récente par le conseil d'administration de la nouvelle stratégie de l'entreprise comprenant, entre autres, la création d'une filiale de micro-crédit. Cette initiative aurait mérité une analyse importante car potentiellement risquée tant pour la Poste que pour le marché de la micro-finance, en reconstruction depuis la révolution. Certaines grandes entreprises semblent donc s'affranchir assez facilement des contrôles de la tutelle et des autres organes de surveillance.

89. En somme, il semble que le contrôle et/ou l'intervention dans les entreprises publiques est à géométrie variable, et dépend notamment de l'activité de l'entreprise, de sa taille, de son statut juridique et de sa situation financière. Ceci serait logique dans le cas des entreprises largement déficitaires, mais il semble que cela soit également le cas pour les entreprises réalisant de larges bénéfices.

Une polarisation excessive sur la forme

90. Il existe une polarisation excessive des organes de contrôle sur la forme plus que sur le fond, et sur les procédures plus que sur les résultats effectifs²⁴. Cette approche du contrôle peut expliquer pourquoi les résultats et l'efficacité des entreprises sont plus ignorés que les procédures.

91. De plus, les contrôleurs peuvent faire face à des asymétries d'information et ne pas posséder les compétences ou l'information nécessaire pour exercer leur travail efficacement. C'est d'autant plus problématique si seule la procédure est contrôlée.

²⁴ Des manques de ressources peuvent partiellement expliquer ce contrôle minimum.

Une indépendance limitée

92. Les garanties d'indépendance liées au statut des inspecteurs résultent de leur recrutement de haut niveau par l'intermédiaire de l'ENA, et du « grade-fonction » qui leur assure en principe un avancement automatique. Toutefois, le grade-fonction ne s'applique pas dans les corps de contrôle verticaux des ministères et les problèmes budgétaires font parfois obstacle aux promotions dans les corps horizontaux.

93. Surtout, les corps généraux de contrôle, bien que disposant d'attributions horizontales, sont soumis au pouvoir hiérarchique de leur ministre ou du Premier ministre. Ils ne peuvent agir qu'en vertu et dans les limites d'un ordre de mission émis par ces derniers. Seule la Cour des comptes peut s'autosaisir, fixer librement son programme et le mettre en œuvre en toute indépendance²⁵.

94. Les garanties d'indépendance et la protection des contrôleurs résultent, en ce qui concerne la Cour des comptes, du statut de magistrat de ses membres, et, pour l'ensemble des corps de contrôle a posteriori, des dispositions relatives au statut de la fonction publique²⁶ qui ont été transposées ou sont applicables dans les corps de contrôle. Ainsi, les membres de la Cour des comptes ou des corps de contrôle sont « protégés contre les menaces et les attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. L'Etat répare le préjudice direct qui en résulterait dans tous les cas non prévus par la législation sur les pensions²⁷ ».

95. Cependant, ce texte laisse subsister une incertitude majeure sur la couverture des risques juridiques et financiers liés aux missions de contrôle et sur l'étendue et les limites de cette couverture. Un texte spécifique aux membres des corps de contrôle et plus détaillé serait plus conforme aux standards internationaux.

Une coordination et un suivi insuffisants

96. En l'état actuel du système, la coordination est assurée par le Haut Comité du contrôle administratif et financier (HCCAF) qui regroupe des représentants des trois corps de contrôle horizontaux, de la Cour des comptes et du ministère de l'Intérieur. Le HCCAF centralise tous les programmes annuels élaborés par les corps de contrôle et peut ainsi assurer la coordination, éviter les chevauchements et permettre une meilleure rotation.

97. En pratique, les inspections comme les corps généraux, étant soumis au pouvoir hiérarchique de leurs ministres respectifs, reçoivent des ordres de mission hors programme,

²⁵ Un projet de réforme et de fusion des corps de contrôle horizontaux pour donner naissance à une haute autorité indépendante est à l'étude.

²⁶ Article 9 de la loi 83-112 du 12 Décembre 1983 sur portant statut général du personnel de l'Etat.

²⁷ Pour la Cour des Comptes, article 5 du Décret-Loi 70-6 du 26 septembre 1970 modifié.

souvent dictés par des considérations ponctuelles ou conjoncturelles. Ces ordres de mission, qui sont imposés aux corps de contrôle généraux et aux inspections, échappent à la coordination et entravent la réalisation des missions initiales, fixées en concertation avec le Haut Comité. Ce dernier assure aussi le suivi et la mise en œuvre des recommandations faites aux entreprises contrôlées.

98. Signalons également qu'il n'y a aucune coordination avec d'autres agences de contrôles, comme par exemple la Banque centrale pour les banques publiques ou le Conseil des marchés financier pour les entreprises publiques cotées.

Des moyens inadaptés à l'étendue des missions

99. Le secteur à contrôler comprend les administrations de l'Etat, les collectivités locales, et toute entreprise à participation majoritaire ou minoritaire de l'Etat ou recevant des ressources publiques. Compte tenu de l'étendue de ce secteur public élargi, les effectifs apparaissent très limités : moins de 120 personnes pour les corps de contrôle horizontaux, 80 à 90 magistrats à la Cour des comptes, alors que la liste des seules entreprises publiques à participation majoritaire compte plus de 150 entités.

100. De ce fait, et selon les indications fournies lors des entretiens, seules les plus grandes entreprises font l'objet de contrôles approfondis avec un minimum de périodicité. De 1981 à 2008, les 160 entreprises publiques ont certes toutes été contrôlées au moins une fois par la Cour des comptes, mais ce contrôle porte souvent sur quatre ou cinq exercices. Il devient dans ces conditions difficile de contrôler à la fois la régularité des comptes et la gestion économique et financière, ou, conformément au décret de 2008, l'économie, l'efficacité, l'efficacités et la bonne gouvernance.

101. En tout état de cause, même en additionnant les contrôles menés par la Cour et ceux des inspections horizontales et verticales, il paraît clair que de nombreuses entreprises publiques ne peuvent être contrôlées de façon approfondie et avec la périodicité requise. Cela pose un problème d'autant plus préoccupant que les services d'audit interne des entreprises publiques et le contrôle d'Etat sont souvent jugés insuffisants voire inexistantes.

102. Enfin, les membres des corps de contrôle horizontaux peuvent exercer des fonctions d'administrateurs ou de contrôleurs d'Etat dans les entreprises publiques. Cette situation permet d'utiliser les hautes compétences et l'expérience des intéressés dans des fonctions opérationnelles ou de contrôle a priori, mais elle est susceptible de limiter les ressources humaines consacrées au contrôle a posteriori. Elle peut aussi engendrer des conflits d'intérêt

lorsqu'un administrateur ou un contrôleur d'Etat est membre du corps qui contrôle l'entreprise dans laquelle il exerce ses fonctions²⁸.

Une autorité morale limitée par l'absence de publicité des travaux

103. La publicité donnée aux travaux et aux rapports est souvent un élément déterminant de l'efficacité des contrôles et de la mise en œuvre des mesures correctives recommandées par les corps d'inspection ou la Cour des comptes. En ce qui concerne celle-ci, la règle est que les rapports sont diffusés auprès de l'entreprise concernée, aux ministères de tutelle et à l'autorité qui a ordonné le contrôle. Le rapport annuel est aussi remis au Président de la République qui peut en autoriser la publication. Cette mesure, décidée pour la première fois après la révolution, s'est étendue aux cinq exercices précédents.

104. En ce qui concerne les autres corps de contrôle, aucune publicité n'est prévue. Le rapport est envoyé à l'entreprise concernée, aux ministères de tutelle, à l'autorité qui a ordonné le contrôle et à la Cour des comptes. Après la révolution, des rapports faisant état de malversations ou d'abus de pouvoirs ont été envoyés à la Commission de lutte contre la corruption et au procureur de la République.

Section 5. Les conséquences des problèmes de gouvernance des entreprises publiques

105. Il est évident que certaines entreprises connaissent des problèmes plus graves que d'autres mais, dans leur ensemble, les entreprises publiques 1). souffrent de problèmes de performance, 2). souffrent de l'utilisation possible des entreprises publiques à des fins personnelles, 3). souffrent d'une mauvaise utilisation des ressources humaines et 4). pour certaines d'entre elles, créent un risque de dérapage budgétaire pour l'Etat tunisien.

Les problèmes de performance des entreprises publiques

106. Estimer la performance d'une entreprise se fait au niveau de l'entreprise et du secteur car étant donné la diversité du portefeuille, il est assez difficile d'agrèger les données de leurs performances (si ce n'est d'un point de vue fiscal s'agissant des transferts budgétaires).

107. Une étude détaillée sur la performance des grandes entreprises publiques tunisiennes n'existe pas à notre connaissance. Néanmoins, en étudiant plusieurs entreprises et au regard de certains entretiens menés, des faits sont apparus mettant en exergue des problèmes de performance.

108. Ainsi, s'agissant de la Poste, sur 1000 bureaux, 500 bureaux sont considérés comme « dormants », c'est-à-dire ne générant pas assez de revenus pour couvrir leurs dépenses pourtant limitées à un seul employé. En outre, la Poste souligne aussi un faible taux d'équipement de ses

²⁸ Néanmoins, l'administrateur ne participe pas directement ou indirectement dans les missions de vérification.

clients en cartes de paiement, seulement 8% (contre un taux d'équipement au niveau des banques de 70%), et elle fait face à des difficultés de fidélisation, d'activation de sa clientèle et de rentabilisation de son réseau.

109. De même, dans le domaine bancaire, une entreprise comme la STB est confrontée à des problèmes importants de trésorerie, des créances douteuses et une sous-capitalisation chronique (le ministère des Finances prévoit de recapitaliser cette banque à hauteur de 500 millions de TND d'ici fin 2013 et 500 millions de TND en 2014²⁹).

110. Enfin, les entreprises se plaignent le plus souvent des procédures de passation des marchés publics qui entravent leur flexibilité. Même si les règles ont récemment été allégées et les seuils relevés, les entreprises estiment que celles-ci ralentissent considérablement les temps de traitement des dossiers et sont trop rigides³⁰.

L'impact de la gouvernance des banques publiques sur leurs performances et le financement de l'économie

111. Le secteur bancaire, où opèrent des banques commerciales publiques et privées, constitue en Tunisie un excellent domaine pour illustrer et mesurer très concrètement ce que coûte au contribuable et aux acteurs économiques une mauvaise gouvernance.

112. En Tunisie, l'Etat est un acteur majeur de la distribution du crédit à l'économie puisqu'il est actionnaire majoritaire de trois des principales banques commerciales, ce qui représente 36% de part de marché du crédit. Il est aussi, à travers les entreprises publiques, le premier client du système bancaire : avec près de 5 milliards de dinars d'encours (soit près de 25% des nouveaux crédits en flux annuel) les entreprises publiques représentent une part très importante des crédits octroyés par le système bancaire. Enfin, l'Etat est, au côté de la Banque centrale, le régulateur du secteur bancaire puisque le ministère des Finances est seul habilité à accorder les licences bancaires à de nouveaux entrants.

113. Ces trois rôles d'actionnaire, de client et de régulateur, posent naturellement d'énormes problèmes de conflits d'intérêt. Ainsi, depuis la révolution, et afin de soutenir les entreprises publiques dans leur rôle d'amortisseur des tensions sociales, les banques publiques ont été amenées à les soutenir de manière accrue, avec des concours consentis aux entreprises publiques par les banques publiques qui sont passés de 39% à 46% entre 2010 et 2012. Autre exemple de conflit d'intérêt, l'Etat-régulateur n'a naturellement aucun intérêt à accorder des licences à de

²⁹ Un audit est en cours et devrait pouvoir préciser le montant exact des besoins de recapitalisations.

³⁰ Les seuils de contrôle par la Commission supérieure des marchés publics ont été relevés en 2012, à l'exception de 11 entreprises publiques, ce qui peut poser problème pour certaines d'entre elles. Une réforme des marchés publics est en cours afin d'alléger et simplifier les procédures et réduire les examens préalables.

futurs concurrents à l'Etat-actionnaire. De fait, les candidatures de nouvelles licences ont été rejetées au cours de ces dernières années.

114. Les dysfonctionnements soulignés dans le reste du rapport (accumulation de contrôles de conformité, déresponsabilisation des conseils d'administration, manque de vision stratégique, absence de dispositif de sanctions/récompenses à l'égard des managers et du personnel, etc.) sont très directement responsables du taux très élevé de créances douteuses (17% contre 10% dans les banques privées) et de leur faible taux de provisionnement (52% contre 57% dans les banques privées). Tous les autres indicateurs habituellement utilisés pour comparer les performances entre banques (ratio de solvabilité, ratio de liquidité, rentabilité) sont également en retrait dans les banques publiques. En 2012, ces performances ont conduit l'Etat à recapitaliser la plus grande banque publique (de l'ordre de 117 millions de TD) et il est attendu que d'autres vagues de recapitalisation seront nécessaires (500 millions de TD en 2013 et autant sinon plus en 2014).

115. Conséquence moins visible mais tout aussi « coûteuse » pour l'économie tunisienne, le mode actuel de gouvernance des banques publiques participe du faible niveau de concurrence constaté sur la place bancaire. En effet, le fait de soutenir l'activité concurrentielle des banques publiques au moyen de subventions et de recapitalisations fausse le jeu de la concurrence et ne permet pas au marché dans son ensemble de jouer pleinement son rôle de catalyseur de croissance économique.

L'utilisation possible des entreprises publiques à des fins personnelles

116. Plusieurs pratiques ont été mises à jour au lendemain de la révolution. Selon le rapport de la Commission nationale d'enquête sur la corruption et les malversations publié en novembre 2011, les mauvaises pratiques de plusieurs entreprises publiques étaient récurrentes concernant notamment:

- l'accès au domaine public à des conditions de prix sans lien avec les prix du marché était une pratique très lucrative dans un contexte de développement de l'immobilier en plein essor,
- l'utilisation à des fins personnelles d'informations sur les actifs à privatiser à des conditions de prix hors marché ou bien le rachat d'actions dans des secteurs stratégiques tels que les banques privatisées,
- l'utilisation à des fins personnelles de services publics ou entreprises publiques pour donner aux entreprises de la famille Ben Ali des avantages concurrentiels importants,
- l'abus de biens publics à des fins privées, comme Karthago Airlines, qui a utilisé les services de Tunisair sans les payer,
- enfin, les banques publiques ont été utilisées par le régime pour obtenir un accès privilégié au crédit à des conditions avantageuses.

L'utilisation des entreprises publiques pour la création d'emplois et d'avantages financiers

117. L'Etat contraint fortement les ressources humaines des entreprises publiques. L'Etat fixe par exemple le nombre d'emplois dans les entreprises mais également le niveau de salaire, ce qui permet de potentiels sureffectifs et grève ainsi la santé des entreprises publiques. D'après la presse tunisienne, le Groupe chimique tunisien (GCT) subit des pertes depuis deux ans de l'ordre de 2 milliards de dinars. Ces pertes s'expliquent notamment par le fait que les effectifs de la Compagnie des phosphates de Gafsa (CPG) et du GCT ont triplé de 2010 à 2012 passant de 5000 à 16000 en 2012 et que, dans le même temps, la production a baissé de 8 millions de tonnes en 2010 à 2,5 millions de tonnes en 2012. Cette situation contraste sérieusement avec la bonne santé de l'OCP marocain au cours de la même période³⁵. Depuis la révolution, il semble que plusieurs grandes entreprises publiques aient subi des pressions pour augmenter leurs effectifs. L'exemple de la CPG montre que cette augmentation artificielle de l'emploi est une politique à court terme dans la mesure où elle peut conduire à la faillite de l'entreprise ou à une recapitalisation massive payée in fine par le contribuable tunisien.

118. Les contraintes sur les ressources humaines s'exercent également au niveau des nominations. En effet, les modes de nomination aux emplois et les organigrammes doivent être approuvés par l'autorité de tutelle. Les niveaux de rémunération sont fixés et contrôlés par la fonction publique. Alors que dans certains secteurs les salaires sont relativement élevés, dans d'autres leur faiblesse provoque la fuite des ingénieurs qualifiés vers la STEG ou l'ETAP.

119. Les dérives sont d'autant plus possibles que la nomination au titre de chef d'entreprise publique n'est soumise à aucune condition particulière d'âge, d'ancienneté, de diplôme ou de compétence professionnelle. Les seules conditions demandées pour le président sont d'appartenir au conseil d'administration, d'avoir la nationalité tunisienne et de justifier d'une expérience adéquate d'au moins cinq ans. Enfin, pour les représentants de l'Etat, ils doivent être des agents publics de catégorie A en activité ou en retraite.

120. Les personnels des entreprises publiques bénéficient du statut général des agents des offices, des établissements à caractère industriel et commercial et des sociétés dont le capital appartient directement et entièrement à l'Etat ou aux collectivités publiques locales (loi n°85-78). Néanmoins, pour certaines entreprises ou EPNA, des statuts particuliers sont adoptés (mais qui doivent être approuvés par l'unité en charge du suivi des entreprises publiques).

121. Sauf pour les directeurs, le salaire dans la fonction publique est plus élevé que dans le secteur privé. En outre, les avantages non salariaux (congrés, retraites...) sont souvent plus

³⁵ <http://www.leaders.com.tn/article/11294> du 26 avril 2013.

importants dans le secteur public que dans le secteur privé (même si des différences existent au sein de la fonction publique et des entreprises publiques)³¹.

122. En 2012 le salaire brut mensuel moyen des agents des établissements et entreprises publics³² était de 1450 dinars par mois contre 1100 dinars dans la fonction publique, soit plus de 30% de plus. Cet écart expliquerait l'augmentation du nombre d'entreprises publiques dans la dernière décennie mais aussi la difficulté d'y entamer des réformes et de réduire le nombre d'employés³³.

123. De même, la catégorisation des entreprises publiques, définie dès 1990 par le décret 90-1855 du Premier ministre, ne facilite pas une gestion principalement liée à des considérations sur les avantages octroyés aux dirigeants. Cette catégorisation est fondée sur trois critères : le montant du chiffre d'affaires (ou des subventions d'exploitation), le nombre d'employés et le montant de l'actif net. Les entreprises ont alors été classées en entreprises C, B, A, M (moyennes) et G (grandes)³⁴ en fonction du taux d'indemnité de représentation des dirigeants seul, sans conséquence en termes de contrôle des entreprises ou de gouvernance interne. En 1990, la différence d'indemnité entre une entreprise C et G était presque de un pour quatre. Ceci est d'autant plus important pour un dirigeant que cette indemnité était 1,5 fois supérieure au traitement de base pour une entreprise G mais seulement inférieur à 50% pour une entreprise C.

Les risques budgétaires potentiels

124. Face au manque de données et de transparence en Tunisie, il est difficile d'estimer les risques budgétaires liés aux entreprises publiques. Ces risques peuvent être explicites ou implicites, certains ou incertains, ce qui ne facilite pas leur estimation au cours du temps (voir tableau 2).

Tableau 2: Les types de risques budgétaires pour les entreprises publiques

Type d'obligation	Passifs certains	Passifs indirects ou incertains
Dettes explicites (obligations légales)	<ul style="list-style-type: none"> · Emprunt souverain auprès de l'étranger, · Emprunt domestique souverain 	<ul style="list-style-type: none"> · Garanties d'Etat pour des obligations · Garanties auprès d'investisseurs privés (PPPs)

³¹ Banque mondiale (2013), « Le marché du travail en Tunisie », *mimeo*.

³² Hormis les établissements publics de santé.

³³ En outre, certains employés d'entreprises publiques bénéficient d'avantages financiers comme des fonds sociaux, qui ont pu être dévoyés de leur objectif premier et constituent ainsi des primes parfois équivalentes à plusieurs mois de salaires.

³⁴ Par la suite, une catégorie exceptionnelle a été créée pour 16 entreprises de la catégorie G qui se distingue des autres de par les avantages en nature octroyés aux dirigeants.

	· Engagement de transferts budgétaires	· Systèmes d'assurance (sur dépôts bancaires, systèmes de retraite)
Dettes implicites (résultants de choix politiques)	· Arriérés auprès du gouvernement · Plans de retraite · Coûts des investissements publics	· Non remboursement de dettes des entreprises publiques sur des dettes non garanties · Faillite de banques · Faillite de caisses de retraites

125. Comme dans de nombreux pays, les pertes des entreprises publiques sont prises en charge par le budget national via recapitalisations ou transferts récurrents. Par conséquent, ces entreprises bénéficient souvent d'une contrainte budgétaire molle³⁵ mais coûteuse. Une partie des entreprises publiques comme l'Office des céréales est maintenue à flot par des transferts provenant de la Caisse générale de compensation (CGC). En 2012, d'après le ministère des Finances, plus de 500 millions de dinars ont été transférés, notamment pour des investissements publics, à cinq grandes entreprises publiques.

Tableau 3: Principaux transferts aux entreprises publiques en 2012 (en milliers de TND)

Entreprise tunisienne des activités pétrolières	200,000
Office national de l'assainissement	118,100
Société des transports de Tunis	84,104
Société nationale des chemins de fer tunisiens	80,983
Société nationale de l'exploitation et de distribution des eaux	48,000
Office des céréales	7,701
TOTAL	538,888

Source des données : ministère des Finances.

126. De nombreux pays ont adopté une méthodologie d'identification des risques budgétaires liés aux entreprises publiques. Un critère important est la taille de l'entreprise (en termes d'emplois ou de chiffre d'affaires) : une petite entreprise publique doit ainsi exiger moins d'attention qu'une grande. Le niveau d'indépendance managériale (souvent mesuré par l'absence ou non de prix régulés comme la fixation du niveau d'emploi par une instance externe à l'entreprise) est également crucial de même que l'importance des transferts budgétaires ou des subventions et la situation financière de l'entreprise, profitable ou non. La qualité ou non du reporting financier est également un élément important pour estimer le risque fiscal. On pourrait

³⁵ En 1993, les services du premier ministère avaient fait une étude auprès de 100 entreprises publiques et s'étaient rendus compte que seules 32% des entreprises possédaient un contrôle de gestion et seules 3% maîtrisaient une fonction d'évaluation des coûts dans l'entreprise. (Ben Letaïef 1998, 382; 383).

enfin ajouter le nombre de filiales dont certaines constituent un risque pour la santé financière d'une grande entreprise.

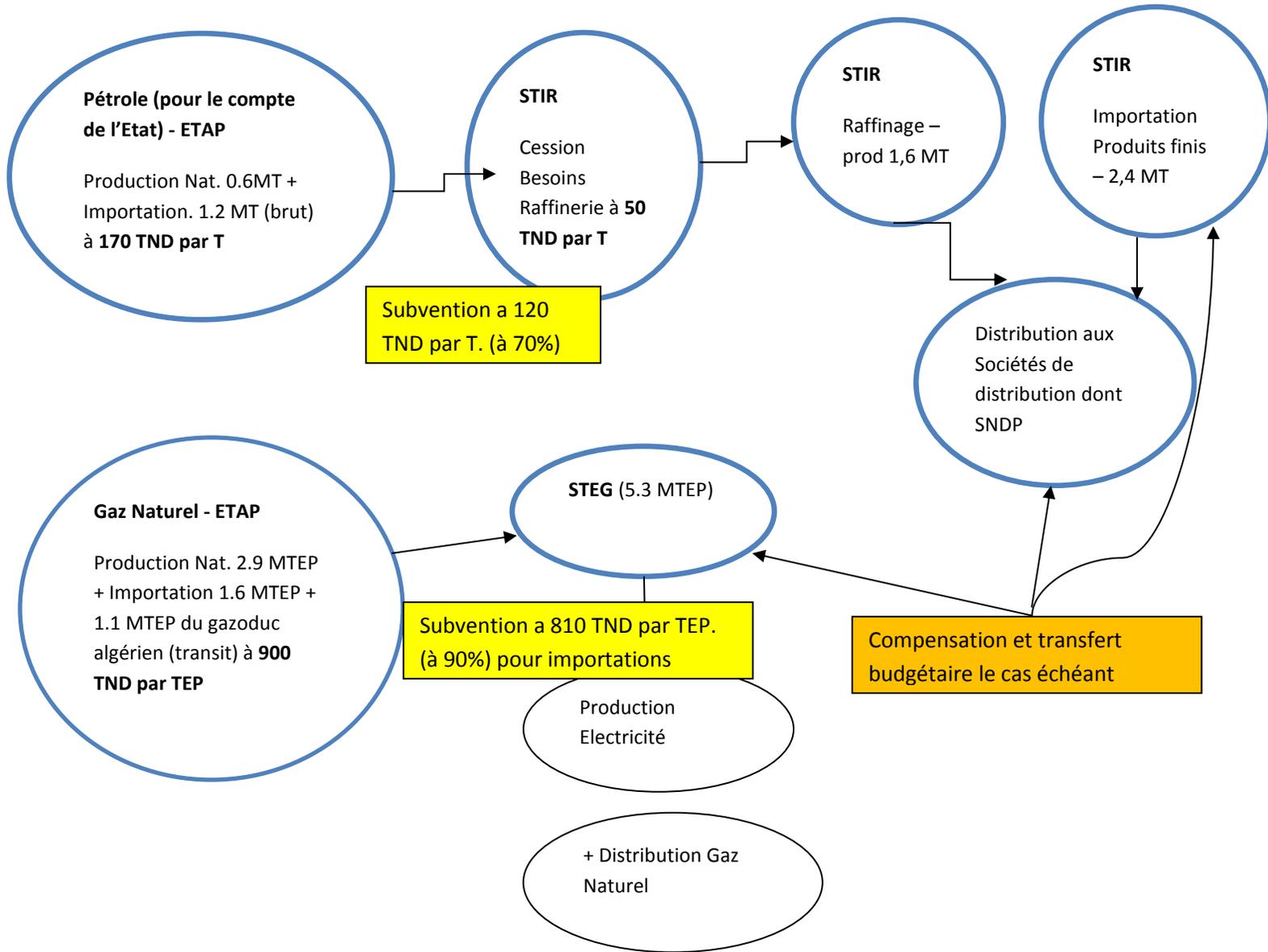
127. De par l'ampleur des subventions qu'il reçoit (actuellement supérieures à 3 milliards de dinars), de sa charge pour l'Etat et de la place qu'il joue dans l'économie, le secteur énergétique qui regroupe l'ETAP (Entreprise tunisienne d'activités pétrolières), la STIR (Société tunisienne des industries de raffinage), la STEG (Société tunisienne d'électricité et de gaz) et la SNDP (Société nationale de distribution des pétroles) doit être tout particulièrement surveillé, même si dans les bilans de ces entreprises les pertes semblent limitées.

128. En outre, le fait de posséder des entreprises publiques dans ce secteur permet d'obtenir des subventions croisées qui masquent l'inefficacité de certaines d'entre elles. Ainsi, la société pétrolière nationale, l'ETAP, importe du pétrole et du gaz pour le compte de la raffinerie du pays, la STIR et l'entreprise responsable de la production d'électricité, la STEG (voir figure 3 sur le schéma de subventions croisées entre ETAP, STIR et STEG). L'ETAP importe du pétrole brut et le vend à 30% de son prix à la STIR à 50 TND par baril, soit moins d'un tiers du prix international de marché. Les recettes liées à l'exportation de produits raffinés sont retenues par la raffinerie mais comme celles-ci sont insuffisantes et que la production ne couvre pas la demande, en 2008, 72% (en volumes) de la consommation de produits blancs (GPL, essence, gasoil) ont donc été importés. Afin de couvrir ses frais, mais sans véritable connaissance du système des passations de marché pour les importations, l'Etat transfère à la STIR la subvention aux prix des produits pétroliers et permet régulièrement à l'entreprise d'en importer. Ce modèle semble donc fort coûteux (perte de recettes pour l'ETAP et peu d'incitations pour la STIR pour accroître son efficacité) et assez peu transparent (sur les prix unitaires des marchés etc...). Ce sont donc plus de 200 millions de dinars qui sont transférés de l'ETAP à la STIR chaque année.

129. Le montant est encore plus élevé pour le gaz naturel. Il s'élève à plus d'un milliard de dinars car le montant de la subvention est supérieur de l'ordre de 90%. Au total, si la STIR et la STEG importaient respectivement le pétrole brut et le gaz naturel, plus de 1,2 milliard de dinars supplémentaires devraient être transférés aux deux entreprises. En outre, comme le bénéfice de l'ETAP sert actuellement à réduire une partie des transferts (environ 300 millions de dinars), 1,5 milliard de subventions indirectes est octroyé à la STIR et à la STEG, soit plus de 2% du PIB. Or, si ce chiffre était intégré aux subventions à l'énergie inscrites au budget, il atteindrait 50% de plus que les 5% du PIB actuellement établis, soit au final plus de 7% du PIB.

130. De même, étant donné le nombre de filiales des entreprises publiques et leurs risques potentiels, la Société tunisienne des banques (STB) peut être considérée comme un établissement fragilisé.

Figure 2: Les subventions croisées en Tunisie entre ETAP, STIR et STEG



Chapitre 4. Leçons des expériences internationales et recommandations pour améliorer la gouvernance des entreprises publiques

131. Des organisations internationales, telles que l'OCDE, ont résumé dans plusieurs documents les principes les plus à même d'améliorer les performances des entreprises publiques³⁶:

- **les entreprises publiques doivent bénéficier d'une autonomie de gestion.** A cet égard, il faut que les conseils d'administration puissent définir les stratégies de l'entreprise et prendre la plupart des décisions. Seules les décisions-clés sont réservées au gouvernement,
- **les principaux objectifs des entreprises publiques doivent être clarifiés,** liés à la stratégie d'entreprise et surveillés régulièrement afin d'estimer si ces objectifs sont atteints. Dans ce cadre, il incombe aux conseils d'administration (et propriétaires) la responsabilité d'atteindre ces objectifs,
- **le gouvernement doit être en mesure d'exercer de manière professionnelle ses droits de propriété sur les entreprises** (en étant bien informé sur la situation de l'entreprise),
- **les entreprises doivent être régies, autant que possible, comme une entreprise privée** grâce à un conseil d'administration composé de personnalités compétentes. Ces dernières veillent à la gestion rigoureuse de l'entreprise et à la défense des intérêts de la société et de tous ses actionnaires.

132. En Tunisie, ces grands principes ne sont pas mis en œuvre dans leur ensemble. Le système de gestion des entreprises publiques reste marqué par un manque de transparence, une fonction-actionnaire et des conseils d'administration encore faibles, ainsi que par une forte possibilité d'interférence politique.

133. Pourtant, les compétences au sein de l'Etat ou des entreprises ne manquent pas. De nombreux acteurs du système possèdent une vision cohérente de la gestion des entreprises publiques basée sur les bonnes pratiques internationales.

134. Ainsi, il est nécessaire d'entamer une réforme de la gouvernance des entreprises publiques sans plus tarder, articulée autour de réformes transversales et en parallèle de réformes pilotes auprès de certains ministères et entreprises.

³⁶ Voir notamment OECD (2005) à ce propos.

Section 1. Un besoin urgent de réformes transversales

135. Il n'existe pas de modèle unique de gestion et contrôle des entreprises publiques mais trois principes sont récurrents dans le cadre législatif : 1). les mandats et missions des différentes institutions sont clairs, 2). le rôle de l'Etat-actionnaire est bien défini avec une unité/structure qui conseille et mesure la performance des entreprises publiques, 3). les conseils d'administration ont un mandat important et font face à une interférence politique limitée.

Le cadre réglementaire actuel tunisien souffre de plusieurs problèmes majeurs. Conçu du temps de la privatisation à la fin des années 80, et même s'il a été modifié en 1996 et en 2002, il est émietté et il semble important de le mettre en adéquation avec les grandes tendances actuelles en matière de gestion des entreprises publiques.

136. Aussi serait-il crucial de modifier la définition des entreprises publiques, refondre le cadre législatif des entreprises publiques, créer une véritable fonction actionnaire pour l'Etat tunisien et renforcer, dans le cadre de la loi, la transparence et une meilleure transmission de l'information.

Une refonte du cadre législatif pour renforcer le rôle du conseil d'administration

137. Premièrement, il faudrait revoir la définition des entreprises publiques dans la mesure où l'on peut se demander si certains EPNA, dont il est possible de limiter l'activité marchande, constituent véritablement des entreprises publiques. On pourrait citer de nombreux exemples comme la Société nationale de protection des végétaux ou la société Promosport.

138. Une grande souplesse salariale, la facilité de passation de marchés et un mode de gestion peu contraignant expliquent la croissance du nombre des EPNA, parfois (arbitrairement) créés par un ministère de tutelle. On peut donc douter du bien-fondé des EPNA comme type d'entreprise publique.

139. Dans la mesure où changer la pratique de nomination des dirigeants est difficile à court terme, il serait souhaitable de définir des critères objectifs pour l'éligibilité d'un dirigeant et d'élaborer un processus transparent de nomination, même si celui-ci ne couvre pas l'ensemble des entreprises, maintient une certaine flexibilité et peut toujours être contourné. Il est de plus en plus répandu de laisser le conseil d'administration choisir un dirigeant, mais cela nécessite de le faire selon les bonnes pratiques de gouvernance.

Le renforcement de la fonction-actionnaire et un processus contractuel révisé

140. A l'instar de très nombreux pays (France, Malaisie – cf. encadré 1, Suède, Maroc, etc.), la fonction-actionnaire s'est professionnalisée et concentrée en un point focal au sein du gouvernement : ministère des Finances, Premier ministre ou ministère de Entreprises publiques dans certains pays. Ceci s'explique très probablement par la nécessité de posséder de réelles compétences techniques pour réaliser le suivi et assurer la performance des entreprises publiques.

141. En Tunisie, la fonction actionnaire est très faible et les unités en charge du suivi des entreprises sont multiples (deux situées au Premier ministre et une au ministère des Finances sans compter les ministères de tutelle) et ne possèdent que quelques fonctionnaires. La future instance en charge de la fonction actionnaire devrait 1). jouer un rôle majeur dans la contractualisation des performances des entreprises publiques, 2). surveiller activement le fonctionnement des conseils d'administration³⁷, 3). estimer et publier des informations, notamment sur les risques budgétaires liés aux entreprises publiques. Ces fonctions devraient être inscrites dans un cadre législatif révisé.

142. Les rôles et responsabilités de ces unités peuvent varier d'un pays à un autre. Elles ont pour principes communs de posséder une structure unique avec des personnels, des compétences techniques et des métiers importants. En Suède et en Malaisie notamment, ces unités ont la responsabilité 1). de conseiller le ministère de tutelle sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie des entreprises publiques, 2). de conseiller sur les business plan proposés par les banques publiques ainsi que sur les indicateurs de performance, 3). de conseiller sur les opérations de restructuration et les ventes de parts au secteur privé, 4). de suivre les indicateurs de performance, 4). de conseiller en matière de gouvernance d'entreprise et d'élaboration de nouvelles procédures au sein des entreprises publiques, 5). de conseiller sur les niveaux de rémunération du management, 6). d'identifier les candidats au poste de membre du conseil d'administration et 7). de contrôler et conseiller sur les performances des membres des conseils d'administration (en Malaisie, il existe même un système de rating).

Encadré 3: Le cas malaisien pour le renforcement de la fonction actionnaire

L'État malaisien a créé Khazanah Nasional (le Trésor National) en 1993 dans le but de constituer le « bras » financier du gouvernement et de gérer ses actifs, dont ses participations dans les entreprises publiques. Khazanah Nasional s'est substitué aux différents ministères de tutelles qui étaient en charge, notamment, de nommer les administrateurs et les directeurs généraux de ses entreprises publiques. Outre son nouveau rôle dans la sélection des organes d'administration et de gestion des entreprises publiques, la holding a également assigné à ces entreprises des objectifs de performance. Le fait d'avoir placé un maillon intermédiaire entre l'État et les entreprises publiques a nettement renforcé l'autonomie de ces dernières et accru la professionnalisation de leurs organes de direction et de management. Khazanah Nasional est doté d'un conseil d'administration de neuf membres issus du secteur public et privé et reconnus pour leurs expertises et connaissances notamment sectorielles, techniques et financières. Le Premier ministre en est le Président. Le conseil est assisté par un comité exécutif et un comité d'audit

³⁷ Dans ce cadre, les réunions régulières doivent se tenir et les discussions doivent être informées sur des questions importantes.

(formé parmi les administrateurs). Khazanah Nasional est géré au quotidien par des cadres expérimentés (dont ses trois directeurs) issus du secteur financier privé et du ministère des Finances.

143. Il est important qu'une structure de suivi et de contrôle des entreprises soit renforcée en personnels et compétences (en rassemblant différentes unités). Elle pourrait alors exercer pleinement son mandat. L'effectif total de l'Agence des participations de l'Etat (APE) en France est d'une soixantaine de personnes dont plus des deux tiers sont des cadres. L'Agence est organisée en trois pôles d'expertise (audit, comptabilité, finances et juridique) et en entités chargées des relations avec les entreprises regroupées par grands secteurs d'activité (transports, énergie, services, audiovisuel et défense). La mixité des cursus dans l'APE est intéressante : ainsi plus d'une dizaine de collaborateurs contractuels sont issus de banques d'affaires ou des cabinets d'audit, dont certains ont eu préalablement une vie professionnelle dans la fonction publique et collaborent avec des fonctionnaires. De même, au Maroc, la Direction des entreprises publiques et de la privatisation (DEPP) comptait, fin octobre 2012, 335 cadres et agents dont 134 agents chargés du contrôle financier. Elle prévoit de recruter 30 cadres supérieurs en 2013.

144. En Tunisie en revanche, le personnel actuel est inférieur à une dizaine de cadres, chiffre en totale inadéquation avec l'ampleur des mandats, ce qui explique qu'une partie des missions est faiblement remplie. Ainsi, la consolidation de chiffres sur les entreprises publiques est inexistante annuellement (la dernière publication de ce type datant de 2007) alors qu'elle est importante pour les décideurs politiques et la population tunisienne.

145. En outre, à court terme, les structures de suivi des entreprises publiques devraient améliorer la fiabilité des états financiers et s'interroger sur les questions soulevées par les auditeurs dans leurs rapports de certification, compte tenu du risque financier et des réserves soulevées par les réviseurs légaux. La responsabilité de la mise en œuvre de ce plan incombera à la direction générale de chacune des entreprises concernées.

146. Le contenu et le processus de conception des contrats de performance doivent être revus et constituer une mission cruciale pour la structure en charge de la fonction Etat actionnaire. La pratique de la contractualisation dans ce domaine montre la nécessité pour l'Etat de reconnaître explicitement les objectifs non commerciaux (qui peuvent être sociaux comme l'emploi et la qualité de service) et les avantages accordés aux entreprises (subventions, accès au financement, accès aux intrants). Une fois ce travail réalisé et quantifié, le processus de négociation peut être engagé avec les dirigeants de l'entreprise de même que l'élaboration d'un contrat régulièrement suivi, aux objectifs et indicateurs clairs. La pratique actuelle des contrats-programmes en Tunisie ressemble à une copie des pratiques internationales sans résultats effectifs, car l'important est la qualité du processus mais aussi le niveau de détail et d'engagement réciproque. Un contrat imposé unilatéralement par l'administration et qui n'est pas suivi régulièrement devient un outil très peu utile pour l'Etat et l'entreprise.

147. A cet égard, le contrat-programme établi entre l'Etat et la RAM au Maroc est un exemple intéressant car il a lancé un processus de dialogue entre l'entreprise et l'institution. Le contrat est suivi trimestriellement avec des indicateurs par des représentants du ministère des Finances et de l'Équipement en plus de ceux de l'entreprise. Le suivi technique est soutenu par un cabinet d'audit indépendant et se base sur des rapports fournis par la RAM à la direction des entreprises publiques. L'Etat a reconnu et chiffré la contrainte qu'il faisait peser sur l'entreprise en l'obligeant à desservir des villes du pays.

Encadré 4: Le contrôle en fonction des risques au Maroc

Au Maroc, la philosophie du contrôle a été foncièrement modifiée avec un contrôle modulable en fonction des risques³⁸. Ainsi, le principal critère de définition de la typologie des contrôles est la qualité du système d'information et de gestion de l'entreprise publique, à savoir sa capacité à anticiper et à gérer les différents risques opérationnels ou financiers. Le type de contrôle n'est pas lié au type d'activité (marchande ou non) de l'entreprise publique ni au statut juridique de celle-ci. La loi 69-00 distingue principalement deux catégories de contrôle : 1) le contrôle préalable et 2) le contrôle a posteriori. Le contrôle préalable est destiné aux entreprises publiques dont le système d'information, de gestion et de contrôle ne présente pas les sécurités nécessaires à une anticipation des risques. Il vise à assurer le suivi régulier de la gestion des organismes et veille à la régularité de leurs opérations économiques et financières au regard des dispositions légales, réglementaires et statutaires qui leur sont applicables. Le contrôle s'exerce essentiellement par trois acteurs : le ministre des Finances, le contrôleur d'Etat et le trésorier payeur qui est responsable de la régularité des opérations de dépenses et peut être habilité, par arrêté du ministre des Finances, à effectuer un contrôle des recettes. Le contrôle d'accompagnement s'applique, en substitution au contrôle préalable, aux EEP justifiant de la mise en œuvre effective d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne, dûment approuvés par le ministre des Finances et comportant un certain nombre d'instruments de gestion. Ce type de contrôle vise l'allègement du contrôle, notamment par la suppression du visa préalable et la mise à niveau des entreprises par l'instauration d'un système de gestion présentant les garanties d'une bonne maîtrise des risques. Il serait intéressant de donner plus d'autonomie à des entreprises présentant des gages de bonne gestion et de gouvernance.

Une remise à plat du système de rémunération des cadres dirigeants des entreprises publiques

148. Le système de rémunération des PDG d'entreprises publiques semble dépendre du classement des entreprises, lui-même plutôt opaque et arbitraire en termes d'avantages divers. Il est crucial de remettre à plat ce système en garantissant des droits acquis antérieurement à la désignation du dirigeant en tant que PDG, mais également de rendre plus transparentes les rémunérations et avantages divers et d'instituer un mécanisme d'intéressement en ajoutant une

³⁸ La loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les EEP adoptée en 2003 constitue la clé de voute de ce nouveau dispositif de contrôle.

part variable de rémunération fixée sur des critères objectifs (comme l'évolution du chiffre d'affaires ou des résultats d'exploitation ou du montant des subventions publiques).

Une transparence accrue avec une meilleure transmission de l'information et une estimation régulière des risques budgétaires

149. Les entreprises publiques continuent à souffrir d'une image d'un secteur opaque auprès des parties prenantes, des décideurs politiques et plus généralement de la population tunisienne, ce qui ne favorise pas une bonne gouvernance. Dans ce cadre, la publication régulière de données, l'amélioration du reporting et la publication a minima du rapport de la Cour des comptes sont essentiels.

La publication de chiffres consolidés annuels sur les entreprises publiques et leurs activités

150. La mauvaise performance des entreprises publiques entraîne des coûts financiers et économiques. Dans de nombreux pays, ces entreprises sont une source de risques budgétaires. Par exemple en Indonésie, les subventions attribuées à trois entreprises publiques dans le domaine des hydrocarbures, de l'électricité et des engrais étaient supérieures à 4 % du PIB entre 2003 et 2006, en deçà de ce qui était nécessaire pour couvrir toutes leurs obligations quasi-budgétaires et leurs arriérés (Verhoeven et al, 2008). De même en Russie et au Vietnam, il est difficile pour l'Etat d'évaluer les risques inhérents aux activités et passifs éventuels des entreprises publiques. Or, les risques financiers des entreprises publiques peuvent facilement se transmettre à l'ensemble de l'économie, en particulier lorsque ces dernières ont des liens étroits avec des banques d'Etat. Au Vietnam, le total du passif des entreprises publiques dépasse le montant de la dette de l'Etat (Banque mondiale 2011).

151. Il semble capital que des données régulières paraissent sur la santé financière des entreprises publiques en Tunisie. Cela fait plus de cinq ans qu'un rapport détaillé sur le sujet n'est pas paru. Etant donné l'importance de ces entreprises dans le tissu économique tunisien, l'évaluation de leur santé financière devrait être une priorité à très court terme. En outre, à l'image du Maroc qui publie un rapport annuel d'une centaine de pages environ transmis à la Chambre des représentants, la fréquence de ces publications est tout aussi primordiale. Le manque d'informations publiques régulières constitue un mauvais signal pour la gouvernance des entreprises publiques en Tunisie.

152. En outre, une analyse approfondie des risques budgétaires pour certaines grandes entreprises dans les domaines énergétique, bancaire et du transport devrait être réalisée afin de connaître la vulnérabilité exacte de l'économie tunisienne.

L'amélioration du reporting et de sa transparence

153. Si l'on considère les évolutions auxquelles sont soumises les entreprises publiques en cours d'année et les enjeux qu'elles représentent, un reporting annuel ne procure pas à l'Etat

actionnaire une visibilité suffisante à court terme. Un cycle semestriel semble plus adapté aux besoins d'information de l'Etat. Outre une périodicité plus adaptée aux exigences de suivi des organes d'administration, l'avantage d'une telle mesure tiendrait aussi à l'effet structurant qu'elle aurait en conduisant les entreprises à refondre leurs processus comptables et de préparation des états financiers, pour se doter d'un outil de gestion dynamique au-delà des procédures d'arrêté des comptes annuels.

154. En outre, pour répondre aux besoins d'information de l'Etat et des parties prenantes, et conformément aux pratiques usuelles pour des entreprises de grande taille, il serait nécessaire que les entreprises publiques publient chaque année un rapport de gestion. Ce document, établi par la direction générale et arrêté par le conseil d'administration, constitue en effet le complément indispensable aux états financiers, fournissant une analyse qualitative de la situation financière et de la performance économique pour mieux les appréhender.

La publication des rapports des structures de contrôle

155. La Cour des comptes et la structure de contrôle horizontale devraient chaque année publier un rapport d'activité faisant le point sur les contrôles effectués, les suites données aux rapports précédents, les thématiques et les risques étudiés au cours de l'exercice, et les malversations constatées. Dans le respect de la présomption d'innocence et des règles de confidentialité, cette publication pourrait être conduite en supprimant les informations nominatives.

La fusion des corps de contrôle horizontaux au sein d'une autorité publique chargée du contrôle, de l'évaluation, et du suivi

156. Dans le cadre d'une réorganisation et de la rationalisation de la fonction de contrôle, peu d'arguments justifient l'existence de trois corps horizontaux dotés des mêmes compétences et de statuts similaires, mais relevant pour l'un du Premier ministre, et pour les deux autres du ministère des Finances et des domaines de l'Etat. Fusionner les trois corps permettrait de rationaliser leur gestion et de renforcer la coordination. A cet égard, le Haut Comité du contrôle administratif et financier préconise une fusion des corps de contrôle général avec le HCCAF.

157. Le pouvoir exécutif ayant besoin de son propre outil horizontal de contrôle pour assurer sa mission générale de gestion des services publics, le nouveau corps issu de cette fusion pourrait être rattaché soit au Président de la République, soit au Premier ministre, soit au ministère des Finances. Le rattachement au Parlement, théoriquement envisageable, paraîtrait peu cohérent avec la logique d'un corps de contrôle en prise directe avec la gestion courante des services publics. Par ailleurs, si le ministère des Finances n'était pas l'autorité de rattachement de ce corps unifié, une inspection spécifique à ce ministère devrait être conservée.

158. L'autorité de contrôle pourrait notamment procéder à une analyse plus approfondie de l'exécution des programmes et politiques publiques et adapter la programmation, la rotation et le

suivi des contrôles d'entreprises publiques en évitant les interventions simultanées ou rapprochées. Elle aurait le pouvoir d'assurer elle-même le suivi de ses contrôles et de transmettre certains faits ou agissements constatés au ministère public pour déclencher les poursuites pénales, ainsi que la saisine de la Cour de discipline financière pour les fautes de gestion constatées dans les rapports de contrôle.

159. Cette structure devrait en outre garantir l'indépendance et la neutralité de ses membres en appliquant le principe du grade-fonction, rationaliser la formation et la gestion des ressources humaines, et publier annuellement un rapport d'activité permettant à la société civile et à l'opinion publique de s'informer sur la gestion publique.

160. Parallèlement, la Cour des comptes et les contrôles ministériels pourraient conserver leurs missions et leurs statuts actuels et assurer le suivi de leurs recommandations.

161. Il serait utile, aussi bien pour les contrôles a priori que pour les contrôles a posteriori, de passer d'une méthode souvent fondée sur l'analyse de la conformité à une approche permettant l'identification des risques financiers majeurs liés à la corruption, au gaspillage des ressources publiques, ou à l'absence d'analyse stratégique. Comme l'ont observé plusieurs institutions chargées d'analyser la période antérieure à la révolution, la fraude et l'enrichissement illicite de certains hauts responsables de l'Etat ou d'entreprises publiques ont souvent résulté d'opérations en apparence parfaitement conformes aux textes et aux formes juridiques en vigueur, mais détournées de leur objet du fait d'ententes occultes ou d'instructions politiques.

162. Cette approche par les risques serait facilitée par le développement des structures d'audit, de contrôle de gestion et de contrôle financier internes aux entreprises publiques. L'efficacité des contrôles pourrait également résulter du renforcement de la formation continue des contrôleurs en matière de gestion financière et d'évolution des standards comptables internationaux.

163. En ce qui concerne le suivi, les recommandations formulées à l'issue des contrôles, ou certaines d'entre elles, pourraient être insérées dans les contrats-programmes signés entre l'Etat et les entreprises publiques.

164. En tout état de cause, les conditions au renforcement de la fonction contrôle sont 1). une volonté politique réelle pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption et les abus des biens et des fonds publics, 2). la publication des rapports d'activité annuels, 3). le suivi de l'exécution des programmes d'activité et 4). la garantie de l'indépendance du contrôleur lors de l'exercice de ses missions. En outre, on devrait envisager la désignation d'un chef du corps pour une période donnée (cinq ans par exemple) non renouvelable.

Section 2. Des pistes de réforme pour des expériences pilotes

Un meilleur contrôle du fonctionnement du conseil d'administration

165. L'institution en charge de la fonction Etat actionnaire devrait surveiller de manière plus étroite le fonctionnement des membres du conseil d'administration. En théorie, les administrateurs doivent remplir une fiche (sommaire) sur les principaux points discutés lors des conseils d'administration et les transmettre à l'unité en charge du suivi des entreprises publiques. En réalité, une partie des fiches est souvent dénuée de véritables informations et renseigne donc mal le fonctionnement réel du conseil d'administration. Il serait donc souhaitable de faire des évaluations indépendantes du fonctionnement du conseil d'administration de certaines grandes entreprises.

166. De même, de meilleurs mécanismes d'incitation (voire de sanction) des membres du conseil d'administration et de participation devraient être envisagés dans le cadre d'expériences pilotes. Le problème est pour l'heure que la participation à un conseil d'administration est plus souvent conçue comme un « complément de salaire » qu'une véritable défense des intérêts de l'Etat.

167. Dans ce contexte, il serait intéressant d'augmenter le nombre d'administrateurs indépendants (et compétents dans des domaines jugés stratégiques pour l'entreprise) et d'évaluer cette expérience faite notamment dans les banques publiques depuis cette année.

168. A titre de pilote, il faudrait introduire des critères de sélection objectifs des administrateurs de conseils d'administration dans de grandes entreprises publiques avec des formations adéquates pour les futurs administrateurs.

Etablissement des comités d'audit pour les grandes entreprises

169. La loi 89-9 ne prévoit pas la mise en place d'un comité d'audit, qui est une pratique relativement répandue au niveau international. Le rôle primordial du comité d'audit dans le système de contrôle et de gouvernance d'une grande entreprise est de nos jours reconnu. Il permet en effet de déléguer à un petit groupe d'administrateurs le traitement avec le degré de précision nécessaire de questions souvent complexes liées à l'information financière, aux contrôles et aux risques. Sa généralisation aux grandes entreprises publiques devrait donc être envisagée à terme (comme c'est d'ailleurs déjà le cas dans les banques publiques, de par la réglementation prudentielle de la BCT en vigueur).

170. La loi 2005-96 d'octobre 2005 sur le renforcement de la sécurité des relations financières fait obligation aux sociétés APE émettant des actions et à celles dépassant certains seuils d'établir un « comité permanent d'audit » dont le rôle est de « veiller à la mise en place de systèmes de contrôle interne performant (...) », de proposer la nomination des auditeurs externes et de remplir d'autres fonctions de supervision du contrôle et de l'audit internes. Ses membres

sont désignés par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance et ne peuvent être ni président-directeur général ni directeur général ni directeur général adjoint. Pour l'essentiel ce « comité permanent d'audit » s'apparente à un comité d'audit au sens des pratiques internationales et du code de la bonne gouvernance, bien qu'aucune disposition ne soit établie pour assurer que ses membres possèdent les compétences requises dans les domaines relevant de leur responsabilité (financière, de comptabilité, de gestion des risques et d'audit).

Entamer une refonte progressive du système de sélection des auditeurs externes

171. Un des aspects importants à considérer concernant l'audit externe des entreprises publiques est le « profil » des cabinets détenant les mandats de réviseurs légaux. Le volume des activités gérées par les entreprises publiques et leur relative complexité (nombre de secteurs et de filiales, opérations en devise, schémas juridiques complexes, etc.) requièrent d'importantes ressources en personnel et techniques, que peu de cabinets possèdent. Dans le cas des entreprises publiques tunisiennes, on note à cet égard que leurs comptes sont audités par des cabinets de petite taille (souvent en co-commissariat), et que ces cabinets se spécialisent dans l'audit de ces entreprises publiques. L'expérience du secteur d'activité concerné ne semble pas prépondérante. Le ou les cabinets désignés doivent être membres de l'Ordre des experts comptables de Tunisie (OECT). Aucun des principaux cabinets de la place - ceux-là même qui auditent les comptes des grandes entreprises privées nationales - n'est impliqué dans l'audit des entreprises publiques tunisiennes. Cette situation contraste fortement avec celle que l'on peut observer dans la plupart des pays où le plus souvent les comptes de ces entreprises sont audités par de grands cabinets, lesquels sont affiliés à des réseaux internationaux fortement intégrés. Le profil actuel des auditeurs externes (cabinets de petite taille spécialisés dans les audits d'entreprises publiques) est cohérent avec la philosophie d'ensemble du contrôle de ces entreprises publiques, qui met fortement l'accent sur leur appartenance au « secteur public ».

172. Le conseil d'administration étant désigné pour représenter les intérêts de l'Etat-actionnaire, la responsabilité de la nomination des auditeurs externes devrait graduellement lui être transférée (si possible par le biais du comité d'audit). Les organes de contrôle public continueraient, dans un premier temps, de garder un droit de regard sur le processus de nomination et d'information quant aux conclusions des audits externes. A terme, la CAEP pourrait voir son rôle et sa structure adaptés pour permettre à cette entité de remplir pleinement une fonction d'animation et d'appui technique à l'Etat actionnaire dans le domaine de la transparence et du contrôle. Une telle évolution serait conforme aux évolutions observées dans nombre de pays où les entreprises publiques sont importantes.

Annexe 1: Chiffre d'affaires par établissement en 2007 (en millions de TND) pour les 15 plus grandes entreprises

1	Société tunisienne des industries de raffinage (STIR)	2719.3
2	Société tunisienne d'électricité & de gaz (STEG)	1588.0
3	Groupe chimique tunisien (GCT)	1356.7
4	Office national des télécommunications (ONT)	1193.8
5	Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale	1176.4
6	Entreprise tunisienne des activités pétrolières (ETAP)	1017.8
7	Office des céréales	912.6
8	Société tunisienne de l'air "TUNIS AIR"	909.5
9	Caisse nationale d'assurance maladie	826.2
10	Pharmacie centrale de Tunisie	537.6
11	Compagnie des phosphates de Gafsa	403.1
12	Société tunisienne de banque (STB)	359.6
13	Banque nationale agricole (BNA)	340.5
14	Office national de l'huile	327.0
15	Banque de l'habitat (BH)	282.8

Annexe 2: Emploi par établissement en 2010 pour les 20 plus grandes entreprises

1	Société tunisienne de l'électricité et du gaz	9767
2	Office national des postes "la Poste tunisienne"	9288
3	Société des transports de Tunis (Transtu)	7159
4	Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE)	6000
5	Compagnie des phosphates de Gafsa	4898
6	Société nationale des chemins de fer tunisiens (SNCFT)	4817
7	Office national de l'assainissement (ONAS)	4445
8	Groupe chimique tunisien	4418
9	Caisse nationale de la sécurité sociale	4321
10	Société tunisienne de l'air	3995
11	Office de l'aviation civile et des aéroports	3136
12	Banque nationale agricole	2747
13	Office des terres domaniales	2645
14	Société tunisienne de banque	2341
15	Banque de l'habitat	1844
16	Caisse nationale d'assurance maladie	1585
17	Société régionale de transport de Sfax	1462
18	Office de la marine marchande et des ports (OMPP)	1421
19	Agence tunisienne des transports terrestres	1212
20	Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale	1170

Annexe 3: Montant des investissements par Etablissement public en 2006 en million de TND.

Etablissement		Montant des investissements en 2006	% du Total Général des investissements des établissements publics	% cumulé
1	STEG	382.3	23.4	23.4
2	Tunisie Télécom	274.4	16.8	40.1
3	ETAP	141.3	8.6	48.8
4	Transtu	103.3	6.3	55.1
5	ONAS	92.0	5.6	60.7
6	Tunisie Autoroutes	84.5	5.2	65.8
7	SONEDE	76.1	4.7	70.5
8	SNCFT	66.6	4.1	74.6
9	CPG	31.4	1.9	76.5
10	OACA	30.7	1.9	78.4
11	SNDP	27.8	1.7	80.1
Total des investissements des principaux établissements publics (11)		1310.3	80.1	
Total général des investissements des établissements publics (181)		1636.7	100.0	

Source: Rapport sur les Résultats des entreprises et établissements publics (2007, page 24).

Annexe 4: Echantillon des entreprises publiques étudiées

	Classification officielle
Entreprise tunisienne du pétrole (ETAP),	E
Office des céréales,	G
Poste tunisienne,	E
Société nationale des chemins de fer de Tunisie (SNCFT),	E
Société nationale d'exploitation et de distribution de l'eau (SONEDE),	
Société de transport de Tunis,	G
Société tunisienne de banque (STB),	E
Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG),	E
Tunisair	E

Note : classe exceptionnelle pour E et G pour grande.

Annexe 5: Les obligations de transparence des entreprises publiques et le type d'informations transmises

1. Les obligations des entreprises publiques en matière d'information incluent la publication au JO du bilan et des « comptes de gestion et de résultats » annuels (Loi 89-9, art. 14) et l'audit externe des comptes annuels (art. 13). Les états financiers doivent être préparés par la direction et approuvés par le conseil d'administration au plus tard trois mois après la fin de la période comptable. Les états financiers doivent être publiés avant le 31 août de chaque année au JO de la République tunisienne (JORT). Le conseil doit également réaliser un rapport de gestion insérant des informations qualitatives sur la gestion de l'entreprise et une déclaration sur l'exécution des budgets, l'investissement et, éventuellement, le contrat-programme.

2. *Les informations transmises au ministère de tutelle.* Les entreprises publiques doivent faire parvenir les documents suivants au ministère de tutelle (dans les 15 jours suivant l'approbation):

- contrats-programmes et rapports annuels d'exécution,
- budgets de fonctionnement et d'investissement,
- rapports de certification légale des comptes et des lettres de gestion, états financiers et rapports de l'audit interne,
- rapports d'activité annuels,
- procès-verbaux des réunions des conseils d'administration ou de surveillance et des assemblées générales,
- données spécifiques fixées par décision du ministre chargé de la supervision du secteur,
- relevés mensuels sur la trésorerie de l'entreprise.

3. *Les informations transmises au Premier ministre et au ministère des Finances.* Les entreprises publiques doivent faire parvenir les documents suivants:

- contrats-programmes, programmes de travail, budgets d'exploitation et d'investissement et plan de financement de projets d'investissement (dans les trois mois suivant l'approbation par le conseil d'administration),
- rapports des commissaires aux comptes, comptes et états financiers dans un délai n'excédant pas quinze jours à compter de la date d'approbation en conformité avec les règlements,
- déclarations de la liquidité des entreprises à la fin de chaque mois, dans un délai maximum de quinze jours le mois prochain.

4. Le décret 87-529 requiert du conseil d'administration de l'entreprise publique qu'il arrête les comptes annuel « sur présentation des rapports du réviseur (...) ». Cette disposition est conforme aux principes de bonne gouvernance des entreprises publiques de l'OCDE et correspond à la pratique généralement observée dans la plupart des pays qui se sont efforcées de renforcer cette gouvernance. Sa portée semble toutefois incertaine au vu de la fréquence et de la

persistance des réserves soulevées par les réviseurs, sans que les comptes ne soient corrigés en conséquence ou que les limitations à leur champ d'intervention soient levées.

5. Les états financiers des entreprises publiques doivent être vérifiés. Les commissaires aux comptes « doivent veiller à ce que les comptes ... soient vraies et justes ». Les auditeurs sont tenus d'assurer la fiabilité du système de contrôle interne et les procédures de passation des marchés. L'auditeur doit envoyer un rapport sur le contrôle interne et les procédures. Les commissaires aux comptes doivent présenter un rapport au conseil d'administration et un rapport spécial sur toute collusion entre la société et ses administrateurs. Le conseil d'administration doit alors transmettre les rapports au ministre de tutelle et au ministre des Finances dans les 15 jours.

6. La vérification doit être effectuée par un membre de l'Ordre des experts comptables et commissaires aux comptes de la Tunisie. Les commissaires sont nommés pour une période de trois ans par le conseil d'administration. Les auditeurs sont sélectionnés par appel d'offre public. Les auditeurs doivent être indépendants des entreprises. Les honoraires de vérification des comptes sont fixés par arrêté du ministre des Finances.

7. La CAEP (Commission d'audit des entreprises publiques), selon le décret 87-529, est « habilitée à examiner les rapports de révision des comptes des entreprises ».

8. La durée du mandat de l'auditeur est de trois ans. Bien qu'il n'existe pas de consensus sur ce point au plan international et que la pratique la plus couramment observée soit de nommer l'auditeur pour un exercice, une période de trois ans représente un bon compromis entre, d'une part, le besoin d'assurer un minimum de stabilité au travail de l'auditeur externe afin de lui permettre d'investir le temps nécessaire à la bonne compréhension des risques de l'entreprise, de son contrôle interne et de ses processus comptables et, d'autre part, la possibilité pour les organes de gouvernance de l'entreprise publique de changer l'auditeur en fonction de sa performance ou de l'évolution des caractéristiques de l'entreprise. Le décret ne limite pas le nombre de mandats et ne prévoit pas de circonstances pouvant conduire à l'interruption du mandat.

Annexe 6: Les normes comptables applicables aux entreprises publiques.

1. Les normes comptables d'application obligatoires pour toutes les entreprises publiques sont celles du droit commun, à savoir les Normes comptables tunisiennes (NCT). Le fait de soumettre les entreprises publiques aux mêmes normes que les entreprises relevant strictement du droit privé est conforme aux bonnes pratiques internationales et cohérent avec le principe de base selon lequel les entreprises publiques doivent opérer pour l'essentiel comme des entreprises privées. A contrario, une normalisation comptable différente pour les entreprises publiques tunisiennes serait une source de confusion et de difficultés potentielles pour les directions et personnels comptables de ces entreprises.
2. Développées au milieu des années 90 à partir de la version de l'époque³⁹ des normes comptables internationales (« IAS ») les NCT sont d'application obligatoire depuis 1997. Les cabinets d'audit et experts comptables tunisiens considèrent que, pour l'essentiel, les NCT sont équivalentes aux normes internationales actuelles (« IFRS ») hormis le traitement comptable des instruments financiers⁴⁰.
3. Les entreprises publiques ayant un statut de SA sont soumis au régime de droit commun établi dans le code de commerce. S'agissant des EPNA, l'audit (externe) de leurs comptes annuels est requis par la loi 89-9. Le décret d'avril 1987 (n°87-529) fixe la durée du mandat de l'auditeur externe (réviseur légal), les modalités de sa nomination, et la nature de sa mission.

³⁹ Cf. www.worldbank.org/ifa/rosc_aa_tun_fre.pdf.

⁴⁰ Elles apparaissent actuellement adaptées (sauf au système bancaire) même si une actualisation à court ou moyen terme et une adoption complète des IFRS semble souhaitable. Une action devrait être engagée en ce sens sous l'égide de l'instance tunisienne concernée (Conseil national de la comptabilité) en concertation étroite avec les différents organes de l'Etat concernés, les EP et la profession comptable, en tenant compte du délai de préparation qu'un passage aux IFRS impliquera.

Références bibliographiques

Banque mondiale (2013), "Boosting Competition in The Tunisian Markets", *mimeo*.

Banque mondiale (2013), "Le Marché du travail en Tunisie", *mimeo*.

Ben Letaïef, Mustapha (1998), *L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie*, Paris : L'Harmattan.

OECD (2005), *OECD Guidelines on SOE Governance*, Paris: OECD, available at <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

Saghir, Jamal (1993), "Privatization in Tunisia", *CFS Discussion paper 101*, Washington DC : Banque mondiale.

Unité de suivi de la productivité des entreprises et établissements publics (2007), *Rapport sur les Résultats des Entreprises et Etablissements Publics*.

Informations obtenues sur le web :

Législation

<http://www.alphatunisie.com/aa/page.aspx?id=14>

<http://www.bdo.com.tn/upload/file/CSC%202009%20Fr.pdf>.

<http://www.alphatunisie.com/aa/page.aspx?id=19>.

Etats financiers et rapports d'activité :

http://www.cmf.org.tn/pdf/informations_ste/EF/BNA_EFD311211.pdf

http://www.etap.com.tn/fileadmin/templates/etap/rapports/RAP_ETAP_FR_2011.pdf

http://www.etap.com.tn/fileadmin/templates/etap/rapports/Resultats_financiers_ETAP_2011.pdf

http://www.cmf.org.tn/pdf/informations_ste/EF/STB_EFD311211.pdf

http://www.cmf.org.tn/pdf/informations_ste/doc_ref_cmf/doc_reference_%20STB_2011.pdf

http://www.cmf.org.tn/pdf/informations_ste/EF/TUNISAIR_EFD311211.pdf