

NOTE SUR LE PROJET DE LOI SUR LES ENTREPRISES PUBLIQUES

En dépit des avancées enregistrées en matière de gouvernance et de gestion des finances publiques, les défis à relever par notre pays dans ces domaines —qui figurent parmi les priorités des autorités— demeurent importants.

La supervision des entreprises publiques et la gestion des risques budgétaires liés à ces entités continuent de présenter des faiblesses en Mauritanie. Or, les entreprises publiques constituent un acteur clé de l'économie mauritanienne et leur situation financière peut potentiellement impacter la viabilité des comptes publics.

Le pays compte en effet plus de 180 entreprises publiques qui emploient près de 34 000 salariés, soit environ 5% de la population active et 50% des effectifs du secteur public. Elles ont contribué à 19,2% du PIB en 2021.

Les entreprises publiques marchandes sont un sujet de préoccupation eu égard à l'impact direct de leurs performances sur les finances publiques. La Mauritanie compte plus de soixante entreprises publiques ayant une activité à caractère industriel ou commercial. Ces entreprises fonctionnent de façon similaire à une entreprise privée. Elles opèrent dans les industries de réseau (électricité et gaz, télécommunications, etc.), le secteur extractif et dans le secteur concurrentiel (agro-industrie, industrie, transport, etc.).

Les établissements et entreprises publics sont régis par un cadre juridique datant de 1990 (Ordonnance 90-09) dont le moins que l'on puisse dire est qu'il est aujourd'hui obsolète. Lequel cadre juridique est en partie responsable de la faible performance de ces organismes.

Ce corpus législatif et réglementaire (Ordonnance 90-09 et ses décrets d'application) est en effet peu adapté aux enjeux auxquels sont confrontées, de nos jours, les entreprises publiques et ne favorise ni la performance, ni la bonne gouvernance.

Les griefs reprochés à ce cadre juridique sont notamment :

- 1) L'Ordonnance 90-09 ne pose pas de principes généraux devant régir les établissements et entreprises publics. Elle ne traite pas non plus des fondements de la gouvernance de ces entités et le dispositif coercitif qu'elle prévoit est faible ;
- 2) La classification des établissements publics est lacunaire : L'Ordonnance 90-09 ne prévoit que deux types d'établissements (EPA et EPIC). Cela ne permet pas de prévoir des mécanismes de gouvernance adaptés à chaque catégorie d'établissements. Dans le

cas de certains EPA ayant un objet scientifique, culturel ou technique, l'Ordonnance 90-09 en son article 5 autorise de prévoir, par dérogation, dans le décret de création des règles d'assouplissement portant notamment sur la gestion administrative, financière et comptable et sur la possibilité d'exploiter des brevets ou des licences, de produire ou de vendre des biens ou services ou d'adopter des statuts particuliers du personnel. Cette disposition a été mise en œuvre à tort et à travers pour la création d'établissements qui profitent du meilleur des deux mondes : subventions d'EPA, d'une part et organisation et avantages d'EPIC, d'autre part ;

- 3) L'article 7 de l'Ordonnance 90-09 dispose que la comptabilité des EPA est tenue suivant les règles de la comptabilité publique qui demeure, somme toute, une comptabilité à partie simple. En effet, il s'agit d'un système comptable qui ne permet pas de produire des états de synthèse tels que le bilan ou l'état de flux de trésorerie. Ce qui pose des risques importants en termes de contrôle de ces entités. Il y a lieu de noter que cette disposition est en porte à faux avec la LOLF qui prévoit que l'État est désormais tenu de produire une comptabilité générale fondée sur base des droits constatés (Article 66) ;
- 4) La loi en vigueur reste, en outre, vague sur les obligations d'information financière, comprend peu de dispositions en matière de gouvernance et ne responsabilise pas suffisamment les organes délibérants ou exécutifs ;
- 5) Les contrats-programmes, tels que prévus par l'article 22 de l'Ordonnance 90-09 sont facultatifs et s'apparentent davantage à une « convention » qui énumère les avantages fiscaux et subventions auxquels ont droit les entreprises concernées. Lesdits contrats-programmes ne sont pas focalisés sur l'amélioration des performances techniques et financières à travers la fixation d'objectifs quantifiables et contraignants à atteindre.

Pour remédier à ces carences, le Projet de Loi sur les Entreprises Publiques (LEP) a été réalisé pour porter une réforme majeure s'articulant autour des axes suivants :

- 1) Le Projet de Loi sur les Entreprises Publiques (LEP) prévoit des principes généraux qui régissent toutes les entreprises publiques ainsi que le rôle de l'État dans ces organismes. En outre, le Projet de Loi prévoit une batterie de mesures visant à harmoniser les règles de gouvernance applicables aux entreprises publiques avec les standards internationaux, et notamment les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques. Le projet de

LEP renforce le dispositif coercitif et élargit les intervenants touchés par ledit dispositif ;

- 2) Le Projet de Loi établit les principes directeurs des politiques actionnariale et de dividendes de l'État ;
- 3) Le Projet de LEP prévoit un cadre juridique destiné à régir et organiser les opérations de restructuration (regroupement, fusion, scission, dissolution, liquidation, transformation). Il prévoit en outre des mécanismes de prévention des difficultés des entreprises publiques ;
- 4) Le Projet de LEP renforce le contrôle des entreprises publiques en les soumettant à l'obligation d'utiliser le système d'information qui sera fourni par la structure chargée de la gestion du portefeuille de l'État (DTF) et de déferer aux missions d'audit conduite par cette dernière. Les entreprises publiques sont désormais tenues de mettre en place un dispositif de contrôle interne qui permet la maîtrise de leurs risques et la réalisation de leurs objectifs ;
- 5) Le Projet de LEP traite des conventions réglementées ou interdites pour prévenir les conflits d'intérêts pouvant exister entre les membres des organes délibérant et exécutif d'une part et l'entreprise publique d'autre part ;
- 6) Le Projet de Loi met en avant le principe d'équilibre dans la composition des organes délibérants des entreprises publiques pour garantir l'accès des femmes à ces instances ;
- 7) Les administrateurs indépendants ont désormais un quota fixé au dixième dans les organes délibérants des établissements publics. Ce quota est porté au tiers pour les sociétés d'État (alias sociétés nationales) et les sociétés mixtes (alias sociétés d'économie mixte) ;
- 8) La rémunération des dirigeants des entreprises publiques est désormais composée d'une part fixe et d'une part variable pour inciter ceux-ci à atteindre les objectifs fixés dans le cadre des contrats de missions et de programmes ;
- 9) Les entreprises publiques sont désormais tenues de publier leurs rapports annuels ; lesquels comportent les états financiers, les rapports du commissaire aux comptes, une présentation des chiffres clés, des perspectives et des risques éventuels, une description de la gouvernance de l'entreprise, etc. ;
- 10) La contractualisation, qui consiste à signer des contrats de missions, de programmes ou de performances avec toute entreprise publique, a été érigée en cadre de référence régissant la relation entre l'État et les entreprises publiques. Sauf cas exceptionnels, les subventions ne seront plus versées à une entreprise publique que dans le cadre du contrat signée avec cette dernière ;
- 11) Pour éviter la prolifération des entreprises publiques, la création de

celles-ci est désormais subordonnée à la réalisation préalable d'une étude technique validée par la structure chargée de la gestion du portefeuille de l'État ;

12) Outre les EPA et les EPIC, le projet de LEP prévoit cinq nouvelles catégories d'établissements, à savoir :

- a. Établissement public social (EPS) : tel que la CNAM et la CNSS,
- b. Établissement public scientifique, culturel et technique (EPSCT) : tel que l'IMROP,
- c. Établissement public hospitalier et médico-social (EPHM) : Il s'agit typiquement des centres hospitaliers,
- d. Établissement public financier (EPF) : tel que la CDD, créée par la loi n° 2011-027 du 17 mars 2011, laquelle qualifie la CDD d'établissement public à statut spécial. Il y a lieu de signaler ici que la Constitution en son article 57 énumère la création des catégories d'établissements publics comme étant du domaine de la loi. La création des établissements publics proprement dits relève du réglementaire,
- e. Établissement public professionnel : tel que la Chambre de Commerce ou l'office des anciens combattants ;

La nouvelle taxonomie vise à mettre en place des règles qui tiendront compte des spécificités de chaque catégorie. Cela rend superflu de prévoir des dérogations pour une catégorie spécifique ;

13) La LEP prévoit la migration des EPA vers la comptabilité d'engagement : dans ce cadre, il est prévu d'établir, dans un premier temps, des bilans d'ouverture pour l'ensemble des EPA et de préparer un plan comptable adapté à ces derniers, ce qui permettra d'améliorer sensiblement la qualité de l'information financière de ces entités et d'en renforcer la gouvernance ;

14) La LEP prévoit la gestion des personnels de l'ensemble des EPHM - actuellement des EPA- conformément aux règles du droit du travail en lieu et place des statuts de la fonction publique. Cela permettra de faire bénéficier les personnels de ces entités de la souplesse de ce cadre juridique tout en permettant aux dirigeants d'avoir un contrôle total de l'ensemble des moyens mis à leurs disposition ;

15) Le Projet de LEP s'est penché sérieusement sur les sociétés d'État (capital détenu à 100% par l'État) et les sociétés mixtes (capital détenu à plus de 50% par l'État avec une partie détenue par le privé). Les principales nouveautés sont les suivantes :

- a. La comptabilité de ces sociétés est tenue suivant les normes internationales d'information financières (IFRS) et leur audit annuel est accompli conformément aux normes internationales d'audit (ISA),

- b. Les sociétés d'État et les sociétés mixtes dont les conditions d'exploitation requièrent une flexibilité dans un contexte concurrentiels, peuvent prétendre à un régime dérogatoire en conformité avec le Code des Marchés Publics,
- c. Dans les sociétés d'État, les sièges du conseil d'administration sont répartis entre trois groupes d'administrateurs :
 - i. Un tiers des sièges est réservé aux indépendants recrutés par la Commission d'Entreprises Publiques Indépendante (CEPI) et nommés par le Président de la République,
 - ii. Un tiers des sièges est occupés par des administrateurs remplissant les conditions d'honorabilité et de compétence,
 - iii. Un tiers des administrateurs seront nommés par le ministre chargé des Finances, celui chargé de l'Économie et celui chargé de la tutelle technique. Le Président du Conseil d'Administration est élu parmi les membres de ce groupe,
- d. Dans les sociétés mixtes, les sièges du conseil d'administration sont ainsi répartis :
 - i. Un tiers des sièges est réservé aux indépendants,
 - ii. Les autres sièges dont la nomination revient à l'État, sont occupés par des administrateurs nommés par le ministre chargé des Finances, celui chargé de l'Économie et celui chargé de la tutelle technique,
 - iii. Le cas échéant, les sièges dont la nomination revient aux actionnaires privés, sont occupés par des administrateurs nommés par ces derniers,
- e. Les administrateurs indépendants ainsi que les dirigeants des sociétés d'État et des sociétés mixtes doivent remplir les conditions d'honorabilité et de compétence prévues par la LEP,
- f. Les Conseils d'Administration des sociétés d'État et des sociétés mixtes ont le pouvoir de nommer, évaluer et révoquer le directeur général, lequel est responsable devant ceux -ci,
- g. La LEP prévoit la création d'un organe appelé Commission d'Entreprises Publiques Indépendante (CEPI) pour aider à la sélection et à la nomination ainsi qu'à l'évaluation des administrateurs indépendants et des mandataires sociaux des entreprises publiques,
- h. Sans toucher aux garanties juridiques dont bénéficie la SNIM et ses actionnaires, la LEP renforce le cadre de gouvernance et les obligations de transparence auxquelles sont soumis cette société,

- i. La LEP soumet les sociétés d'État et les sociétés mixtes à l'obligation de se doter d'une structure d'audit interne, indépendante des instances dirigeantes, laquelle rend compte au Conseil d'Administration et au comité d'audit,
 - j. La LEP prévoit des normes élevées en matière de transparence, en conformité avec les meilleures pratiques internationales ;
- 16) La LEP prévoit des obligations d'information financière claires et efficaces en vue de renforcer la gouvernance du secteur parapublic d'une part, et d'harmoniser les règles applicables en la matière avec les normes internationales ;
- 17) En érigeant la contractualisation en cadre de référence régissant la relation de l'État avec Entreprises publiques, le Projet de Loi vise à mettre en place un mécanisme efficace qui met un accent particulier et la gestion axée sur les résultats. À travers la conclusion de contrats de programmes entre l'État d'une part et l'ensemble des entreprises publiques d'autre part, les autorités peuvent renforcer la cohérence de l'action publique, rationaliser les ressources et améliorer les performances de ces entités. Les contrats de programme comprendront des objectifs quantifiables, réalisables et réalistes, des engagements pour chacune des parties et préciseront les moyens mis à disposition ainsi que les modalités de suivi. Enfin, les contrats devront intégrer des actions alignées avec la stratégie des autorités en matière environnementale et sociale, de promotion du genre et de changement climatique ;
- 18) Le dispositif coercitif a été élargi et renforcé pour lutter efficacement contre les actes posés par les différents acteurs au sein des entreprises publiques à l'encontre des intérêts de ces dernières ;

Par ailleurs, il était, à un certain moment, question de prévoir dans la LEP des règles et des mécanismes pour régir les autorités administratives indépendantes tel que les autorités de régulation et les conseils spécifiques. Après mûre réflexion, il a été décidé de proposer un texte spécifique à ces entités compte tenu du fait que les entités en question ne sont pas des entreprises publiques et par considération pour leur particularité en termes d'indépendance et de nature d'organes délibérants.