



CONSULTATION NATIONALE SUR L'EMPLOI

Rôle de l'État et Entreprises Publiques



Abdessatar MABKHOUT

Associé PRICEWATERHOUSECOOPERS 

26 Août 2008



Préambule

Selon **Alain Peyrefitte**, il existe une synergie culturelle entre les trois acteurs de base du développement :

Le Marché Un Marché qui doit savoir produire les richesses qu'il faut, aux prix qu'il faut.

L'État Un État qui doit créer, pour ce marché-là, les conditions qu'il faut mais qui doit assurer, aussi, à l'échelle de la nation, la sécurité économique qu'il faut.

L'Individu Un Individu enfin qui doit cultiver en lui le vouloir du développement qu'il faut.



1. Rôle de l'Etat

LES ORGANES DE L'ETAT DE TOUT PAYS ADHERANT AUX MECANISMES DE L'ÉCONOMIE GLOBALE SONT APPELES A ÊTRE "REVISITES" :

1.1. DIAGNOSTIC

- Y-a-t-il une confusion entre l'**Etat-actionnaire** et l'**Etat-puissance publique** ?
- L'**Etat-puissance publique** saurait-il gouverner tout en demeurant "encombrer" par des entités publiques – entreprises vendant des biens et services marchands et entités administratives d'utilité publique - ?
- Quel crédit accordé aux organes de l'**Etat-puissance publique** (régulateur, arbitre, catalyseur, ...) en présence de "producteurs" appartenant au secteur public agissant dans un marché à compétition internationale ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 1)

- **L'Administration**, n'a-t-elle pas l'obligation de méditer quant à sa transformation en véritable "**Prestataire de Services Facturants**" ? Si ce n'est pas le client (les usagers) qui paie le "service public" c'est le trésor public (les contribuables) qui s'en charge ?
- **L'État Puissance Publique**, en s'abstenant de s'immiscer dans les processus du marché en tant que opérateur et compétiteur, se garde le droit d'intervenir **en qualité de régulateur indépendant, équitable, crédible** et soucieux du bon fonctionnement du marché



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 2)

- **L'Administration** dans sa dimension la plus restrictive – organes exprimant les attributions du pouvoir public – ne gagne-t-elle pas à renoncer aux dispositifs de **gestion bureaucratique** - consommation réglementée de fonds publics annuellement alloués – pour épouser un système managérial orienté vers la réalisation des objectifs et à une plus grande souplesse dans l'utilisation des moyens – humains et financiers – octroyés (**P.P.B.S**) ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 3)

- Quid du statut de la **fonction publique** :
 - Est-il compatible avec les **défis futurs** ?
 - Est-il **mobilisateur** pour les ressources et énergies ?
 - Favorise-t-il l'**innovation**, la création de valeur et la rémunération selon le critère du mérite ?
 - Est-il **attractif** pour les compétences les meilleures ?

- Les **fonds de mise à niveau**, ne devraient-ils pas être essentiellement alloués pour la "transformation" des organes de l'Etat et la gestion de changement dans l'**Administration** ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 4)

- Les **subventions publiques** ne devraient-elles pas cesser d'être octroyées aux "producteurs" pour revenir **exclusivement** aux "consommateurs" (OMC) ?
- Les organes de **contrôle de l'Etat** (BCT, CMF, FISC, ANPE, Douane,...) ont-ils les outils, les référentiels, les compétences et les ressources humaines pour mener à bien leurs rôles et métiers dans un marché global ?
- **L'université et l'école publiques** ont-elles les instruments, les approches pédagogiques, l'ouverture nécessaire sur le monde réel des affaires et de la société, ... pour offrir les profils de futurs employés dont a **besoin le marché** ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 5)

- En matière de **développement régional** et de promotion de l'emploi : Y-a-t-il une réelle **synergie** entre **l'Etat-puissance Publique / l'Etat-actionnaire** d'une part et le **secteur privé** d'autre part ?
- Le niveau des **infrastructures** (routes, Télécom, Internet, décentralisation des organes de l'Etat, ...) situées dans les **régions** (notamment à l'Ouest et au Sud du pays) est-il de nature à attirer les gros **investisseurs** (Tunisiens et IDE) ?
- L'amélioration de la **qualité de la vie** dans les régions – responsabilité première de l'Etat – est-elle suffisante pour favoriser l'implémentation des **opérateurs privés**, des compétences confirmées et des jeunes diplômés à **l'intérieur du pays** ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 6)

- Le recours systématique à des "**Fonctionnaires / Experts**" pour **innover** et **s'ingénier** dans le développement économique et social du pays n'est-il pas par moment à l'origine de **gaspillage** de moyens et de **conformisme** créatif pour le développement ?
- En Tunisie, le choix inéluctable des **TIC** comme support de croissance économique et sociétale, a-t-il fait l'objet de **traduction appropriée** dans les faits et le vécu des entreprises, de l'université, de l'école et de l'administration ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 7)

➤ La généralisation et la décentralisation des grandes écoles spécialisées en informatique et en technologie, ne méritent-elles pas une **évaluation objective et indépendante** :

- Quid de la **stratégie** et du contenu pédagogiques ?
- Quid des **moyens** mis en place ?
- Quid de la **qualification** et de la formation des **formateurs** ?
- Quid des «outputs» et du **profil des cadres formés** dans ces grandes écoles ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 8)

- L'usage des "**progiciels libres**", promu par la Tutelle, pour la conception et l'implémentation de solutions technologiques, **conduit-il à faire "avancer"** réellement la culture "**e-business**" en Tunisie ?
- Les opérateurs IT concernés par le **e-business** (Telecom, Internet et autres) ont-ils mis en œuvre des **infrastructures** performantes, fiables, sécurisantes et économiques (à prix mondialement compétitifs) afin de favoriser l'usage de dispositifs technologiques d'un **standing international** et ce, à travers toutes les **régions** du pays ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 9)

- N'y a-t-il pas un **management gap** qui empêche la mise en œuvre effective des grandes orientations stratégiques du pays en matières des **TIC** ?
- L'absence d'expertise locale portant sur l'implémentation et l'**IT Gouvernance** n'a-t-elle pas conduit, par moment, à une certaine "**gadgétisation**" et à un "amateurisme" stratégiquement nuisible pour une réelle mise à niveau des **opérateurs locaux** face à la compétition mondiale ?



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite 10)

➤ N'est-il pas opportun de procéder à des **évaluations** indépendantes, professionnelles et périodiques de **l'environnement des affaires** et de son impact sur le développement de l'entreprise et de l'emploi :

- Environnement **douanier** (tarifs, procédures, fraudes, ...),
- Environnement **administratif** (efficacité, délais de paiement, ...),
- Environnement **juridique** (droit foncier, délais et procédures, jugements et arbitrage,, ...),
- Environnement **fiscal** (régime fiscal, exercice du contrôle, pression fiscale, fraude et sanction, ...),
- Environnement **financier** (service bancaire, change, blanchissement,, ...),



1. Rôle de l'Etat / 1.1. Diagnostic (Suite & fin)

- Environnement **social** (droit du travail, niveau de performance de l'encochement , ...),
- Environnement **socioculturel** (sécurités des personnes, corruption, contrefaçon, économie parallèle, fiabilité des partenaires et des interlocuteurs, ...),
- Environnement **écologique** (ANPE, climat, eau, traitement des déchets,...),



1. Rôle de l'Etat

1.2 PROPOSITION D'ACTIONS

- Ériger l'administration en véritables prestataires de services publics facturants (payés par l'État et /ou par les usagers) en :
 - **Transformant** certaines **entités administratives** en véritables "**sociétés**" ou "associations" de droit commun – sous-traitance – ayant pour objet la réalisation de **prestations de services publics** – facturants ou gratuits - et en **faisant ainsi migrer** une partie de ses **fonctionnaires** vers ses sociétés.
 - **Confiant** une partie de ses activités à **des opérateurs privés** et ce, au lieu de continuer à **recruter de nouveaux fonctionnaires** peu qualifiés et /ou motivés : centre de gestion pour les PME, gestion autonome des EPS, gestion de certaines tâches municipales, sous-traitance du contrôle fiscal et parafiscal,....



1. Rôle de l'Etat / 1.2. Proposition d'actions (Suite 1)

- **Autorisant un fonctionnement** continu (24h/24h) pour des entités assurant des activités de service public quitte à prévoir des **tarifs différentiels** et spéciaux pour les services rendus entre 18 h et 8 h du matin.
- Moderniser le cadre budgétaire des entités demeurant encore sous l'égide de l'administration (Ministères, Municipalités, ...) en :
 - Renonçant aux mécanismes de "**consommation**" **règlementée** – bien que sans objectifs clairs, précis et chiffrés – ;
 - Empruntant la démarche budgétaire par objectif (**Planning – Programm – Budget – System**) ;
 - Revisitant le **statut de la fonction publique** pour le réduire à sa simple expression et ce, dans le but d'encourager les fonctionnaires à "**migrer**" **vers un nouveau cadre de travail** – de type entreprise – plus attractif, mobilisateur et basé sur le concept du mérite de la "**juste**" récompense de l'effort .



1. Rôle de l'Etat / 1.2. Proposition d'actions (Suite 2)

- Réinventer de nouveaux "prestataires de services publics" en :
 - Réalisant des mégaprojets technologiques conduisant à l'**e-government** favorisant ainsi le travail à domicile, le maintien de la population dans les régions du pays ;
 - Investissant dans la promotion de nouveaux "**prestataires technologiques privés**" agissant dans des secteurs d'intérêt public et ce, à travers toutes les régions du pays ;
 - Épousant le concept "**zéro papier**" en commençant par des expériences pilotes dans des domaines tels que la formation universitaire (université virtuelle), les services liés à la "production" de documents officiels : actes municipaux, carte d'identité, carte de transport, ...
 - **Réduisant** significativement les **coûts des prestations** liées à l'Internet et aux Telecom avec des **tarifs préférentiels** par certaines **régions** (Ouest et Sud du pays).



1. Rôle de l'Etat / 1.2. Proposition d'actions (Suite 3)

- Assurer une migration "sans douleurs" vers un **environnement IT** favorisant la promotion des affaires et **l'emploi**, **l'Etat** devrait :
 - Investir dans la **formation des formateurs** en matière de TIC afin de remédier à la **fracture numérique** et permettre un développement continu des compétences pour une utilisation répandue des TIC.
 - Revoir le **contenu de la formation** eu égard aux besoins IT du marché (développeurs, intégrateurs, utilisateurs...) ;
 - Favoriser les **formations à distance** (université virtuelle) tout en notant qu'elle est, dans un premier temps, lourdement, "coûteuse".
 - Revoir le **cadre réglementaire** (fiscalité, change, etc.) pour encourager le e-business (B to B ; B to C) et garantir une sécurisation des transactions et ce, à travers la **cyber législation** respectueuse de la confidentialité et des **libertés personnelles**



1. Rôle de l'Etat / 1.2. Proposition d'actions (Suite 4)

- **Généraliser les actions d'audit indépendant et professionnel** portant sur l'évaluation périodique de la politique et instruments de gouvernance usités par l'État et ce, en :
 - Vérifiant la **cohérence** des solutions opérationnelles eu égard aux choix stratégiques (avant la mise en œuvre) ;
 - Examinant le rythme et **la fiabilité** des actions d'implémentation (pendant la mise en œuvre) ;
 - Validant la **conformité** des réalisations avec les attentes et les espérances (après la mise en œuvre).



1. Rôle de l'Etat / 1.2. Proposition d'actions (Suite 5)

- **Professionaliser les organes de contrôle de l'État** (BCT, CMF, FISC, ANPE, Douane, Police, Santé,...) et ce, en :
 - Octroyant les **moyens** et équipements les plus **actuels** ;
 - Développant des **manuels et référentiels** conformes aux **standards** communément admis sur le **plan international** ;
 - **Recrutant et formant** les **compétences** aussi bien dans les domaines techniques et **d'expertise** que dans ceux de **l'éthique** et **l'indépendance** ;
 - Mettant en œuvre des **systèmes de rémunération et de motivation** compatibles avec les risques et les métiers propres à chaque corps de contrôle.



1. Rôle de l'Etat / 1.2. Proposition d'actions (Suite 6)

- Continuer à investir "**lourdement**" et prioritairement dans **l'infrastructure** (réseau routier, réseau ferré, Télécom, Internet, Ports, Aéroports, ...) dans tout le pays et notamment dans les zones **Ouest et Sud** et ce en :
 - Allouant les budget selon des **programmes** à **objectifs précis, avoués et datés** (PPBS) à auditer par des expertises indépendantes,
 - Instaurant un **partenariat** entre les organes de **l'Etat** / le **secteur privé** pour le pilotage et la réalisation et dans la gestion de ces projets **sans immixtion** aucune des "**services centraux**",
 - Responsabilisant les acteurs intervenants dans la réalisation de ces projets avec l'octroi de "**primes de succès**",



1. Rôle de l'Etat / 1.2. Proposition d'actions (Suite & fin)

- Favorisant **le recours aux TIC** dans le management de ces projets **et la transparence** totale quant à la conception, la réalisation et la réception des différentes composantes des projets (Reporting divulgué au large public),
- Recrutant et en formant les agents et cadres acceptant de s'installer sur **site** pour assurer ultérieurement une bonne **maintenance** des investissements réalisés,



2. Entreprises Publiques

L'ENTREPRISE PUBLIQUE – FINANCEE PAR LES CONTRIBUABLES
– NE DEMEURE-T-ELLE PAS, DANS LES FAITS, UN SIMPLE
"PROLONGEMENT DE L'ADMINISTRATION" ? :

2.1. DIAGNOSTIC

- Les règles de **Gouvernance** (nomination, appartenance, compétence et indépendance des administrateurs) en vigueur favorisent-elles la **Création de Valeur**, la **Performance** durable et la **Transparence** ?
- Les entreprises publiques, sont-elles autorisées à agir avec **lenteur**, **hésitation** et à produire de la **non-qualité** avec des surcoûts manifestes tant qu'elles respectent "**religieusement**" la **RÈGLE** et les **INSTRUCTIONS** ?



2. Entreprises Publiques / 2.1. Diagnostic (Suite 1)

- L'Etat a-t-il pour **vocation de subventionner la mauvaise gestion** ou les entreprises dont la continuité est irrémédiablement menacée ?
- Les entreprises jugées "stratégiques" par l'Etat, ne sont-elles pas redevables d'un management des plus actuels pour **réduire le coût des services rendus au public** dont le financement est assuré, en fin de course, par les **contribuables** ?
- Existe-t-il de distinction claire et précise entre la **stratégie sectorielle** arrêté par la **Tutelle** et la stratégie propre à chaque entreprise publique appartenant à un secteur particulier ?



2. Entreprises Publiques / 2.1. Diagnostic (Suite 2)

- L'"immixtion" de l'**Administration** dans le processus managérial de l'entreprise publique est-elle compatible avec les exigences de planification, d'organisation, de pilotage et de contrôle inhérentes à toute **entité économique** (privée ou publique) ?
- L'existence d'un dispositif **bureaucratique** de pilotage – à distance et non visible – des entreprises publiques, n'a-t-il pas conduit souvent à la "non-valeur", au dysfonctionnement et à l'absence de motivation ?
- Les modèles portant sur les **contrats-programmes** et contrat-objectifs ont-ils permis de "libérer" le gestionnaire public pour créer davantage de richesses ?
- **L'Etat-puissance** publique, a-t-il, en la matière, jouer, convenablement, son rôle en signant ces contrats et en acceptant **ses engagements** ?



2. Entreprises Publiques / 2.1. Diagnostic (Suite & fin)

- La **privatisation** par appel d'offres portant sur la cession d'actif a-t-elle été profitable au pays ? A-t-elle contribué au développement de la **Bourse** des Valeurs Mobilières ?
- Pourquoi l'Etat a renoncé aux idées antérieurement développées (VIII^{ème} Plan) et qui ont visé :
 - La transformation préalable, à la privatisation des entreprises publiques (offices, EPIC...) en sociétés anonymes et en **holdings publics** à introduire en bourse... selon un rythme adéquat
 - La désignation de dirigeants d'entreprises publiques pour une période minimale de **3 ans** (pour assurer une vision stratégique) à opérer, exclusivement, par les holdings publics et sur la base d'un contrat-programme



2. Entreprises Publiques

2.2 PROPOSITION D'ACTIONS

La réalisation des objectifs de bonne gouvernance et de privatisation des entreprises publiques suppose la mise en oeuvre d'un plan d'actions qui, textes juridiques à l'appui, devrait porter sur

- La **redéfinition** du **rôle** de l'**Administration** en tant qu'organe chargé, d'une part, de la mise en oeuvre de **choix stratégiques** et de planification **macro-économique**, de l'autre, la sauvegarde des mécanismes des marchés et de l'**ordre public**.



2. Entreprises Publiques / 1.2. Proposition d'actions (Suite 1)

- Les **structures gérant le portefeuille de l'État** (holdings publics) qui sont appelées à :
 - être des sociétés de capitaux **cotées à la Bourse** des Valeurs Mobilières,
 - incarner la politique de l'État en matière **d'investissement** et de **privatisation**,
 - **gérer**, en bon père de famille, **les deniers de l'État** matérialisés par des participations et des placements dans des entreprises importantes dans le tissu économique du pays,
 - subir un **contrôle distant de l'État** dans le but de s'assurer de la bonne gestion des affaires et du respect des règles de bonne gouvernance.



2. Entreprises Publiques / 1.2. Proposition d'actions (Suite 2)

- Les entreprises dont le capital appartient totalement ou partiellement à l'État sont tenues de :
 - être **cotées à la Bourse** des Valeurs Mobilières,
 - Séparer les tâches du **Président** et celles du **Directeur Général**,
 - assurer leur gestion dans le cadre d'une **stratégie élaborée** par un **Conseil d'Administration disponible, responsabilisé et "professionnalisé"**,
 - recourir aux **règles propres au marché** avec une liberté totale dans leurs actes de management,
 - se soumettre aux contrôles légaux opérés par des **Commissaires aux Comptes** et autres organes de contrôle (Conseil d'Administration, Comité d'Audit, Cours des Comptes,...)



2. Entreprises Publiques / 1.2. Proposition d'actions (Suite 3)

- favoriser la **publication, au large public, d'informations financières** fiables et fidèles sur la réalité de l'entreprise (selon les standards généralement admis dans les marchés de capitaux de par le monde).
- Le **personnel** des sociétés sus-indiquées **n'est plus régi par le statut de la fonction publique**. Un système de gestion des ressources humaines et de rémunération spécifique à chaque société est à mettre en place.

L'adhésion aux objectifs de chaque société et le **mérite** constituent le **principal critère** de **rémunération motivante et équitable** (du type MAKE and TAKE)



2. Entreprises Publiques / 1.2. Proposition d'actions (Suite 4)

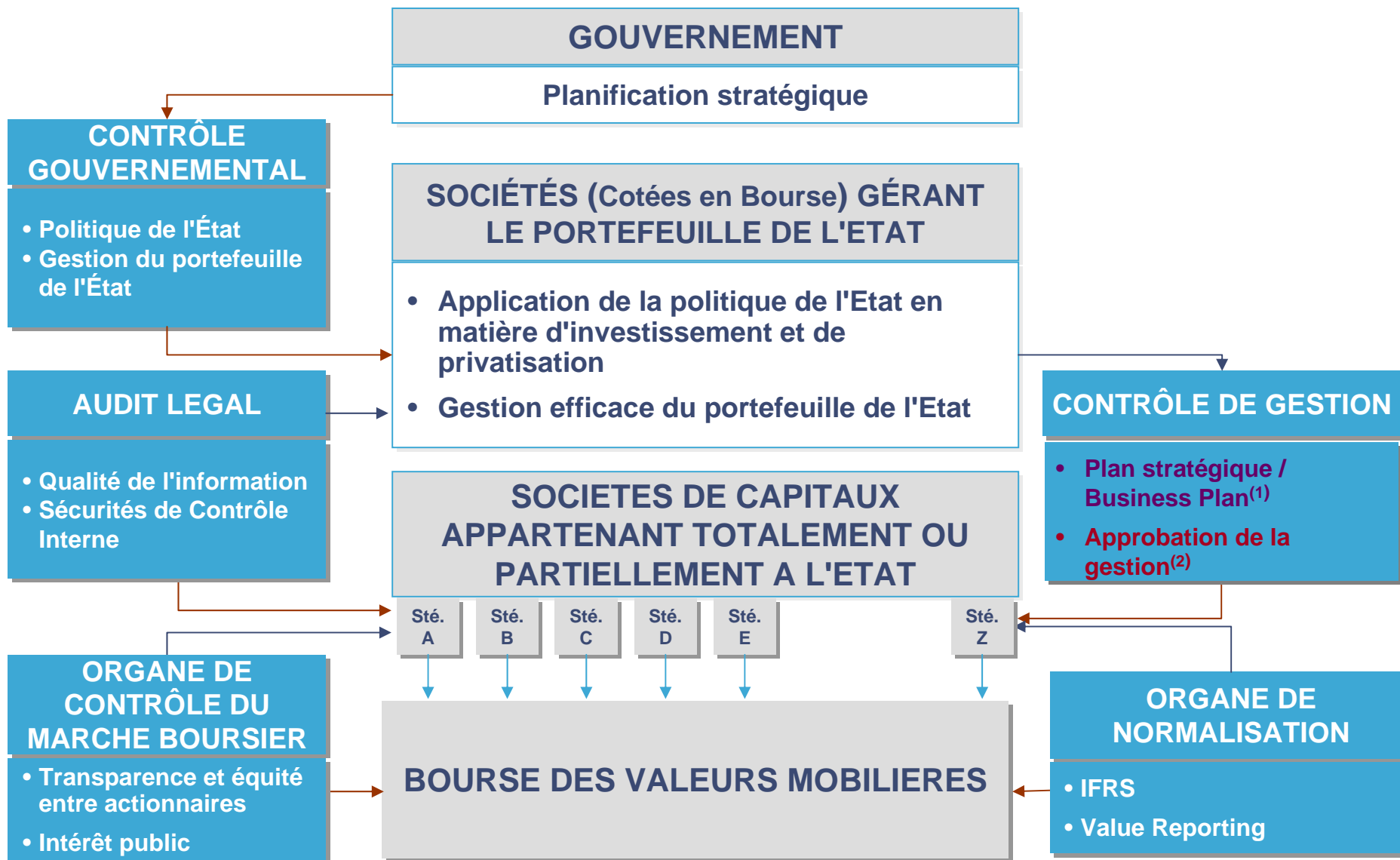
- Les **cadres** des entreprises publiques sont à **recruter parmi les fonctionnaires de l'État** : les corps de contrôleurs, les représentants de l'État, les membres des Conseils d'Administration et, éventuellement, parmi les hauts cadres d'entreprises publiques n'ayant pas, lors de la création de ces sociétés, de responsabilités précises.
- Des programmes de formation et de **mise à niveau certifiantes** sont à concevoir et à réaliser avant et après le recrutement de ces cadres.
- La **nomination des membres des Conseils d'Administration** des sociétés dont le capital est entre les mains de **l'État se fait par les Sociétés gérant le portefeuille** de l'État **sans aucune immixtion des pouvoirs publics**.



2. Entreprises Publiques / 1.2. Proposition d'actions (Suite & fin)

- Les **Présidents** ainsi que les **Directeurs Généraux** sont **élus par** les Conseils d'Administration pour une durée de 3 ans et ce, sur la base de projets de **Business-Plans** initiés et proposés par les candidats. Leur **révocation**, en cour du mandat, ne peut se faire que pour faute grave jugée par les **instances judiciaires**.
- Les **membres** du Conseil d'Administration ont tous la qualité de **commerçant** et sont individuellement et solidairement responsables de leur gestion.

SCHEMA GLOBAL DE RESTRUCTURATION ET MODERNISATION DU MODE DE GOVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES



⁽¹⁾ à travers le Conseil d'Administration

⁽²⁾ à travers l'Assemblée Générale