



LES ÉTABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS AU MAROC

Les autres figures de l'État

Sous la direction de
Abdallah Saaf



Les Établissements et entreprises publics au Maroc

Les autres figures de l'État

Sous la direction de
Abdallah Saaf

Édition

- Aziz Boucetta, Éditorialiste
- Mokhtar Ghailani, Editorial Officer, Policy Center for the New South

Mise en page

Youssef Ait El Kadi, Senior Graphic Designer, Policy Center for the New South

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University

Rabat, Maroc.

Tél : +212 537 54 04 04

Email : contact@policycenter.ma

Website : www.policycenter.ma

Dépôt Légal : 2024MO3387

ISBN : 978-9920-633-39-0

Table des matières

À propos du Policy Center for the New South	7
Avant-propos	9
Sur la refonte du cadre institutionnel des Établissements et entreprises publics commerciaux au Maroc	13
<i>Rim Berahab et Karim El Aynaoui</i>	
Les opérations de restructuration des Établissements et entreprises publics à la lumière de la loi-cadre n°50-21.....	41
<i>Sanae El Hajoui</i>	
L'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et de suivi des performances et la réforme des EEP	53
<i>Ahmed Bouachik et Sanae El Hajoui</i>	
Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et de suivi des performances des Établissements et entreprises publics	63
<i>Adil El Hajri</i>	
La restructuration des Établissements et entreprises publics au Maroc : quel rôle attribuer aux systèmes de mesure de la performance ?	71
<i>Karim Assou et Mohamed Chemlal</i>	
L'impact de la bonne gouvernance sur la performance des Entreprises publiques marocaines	87
<i>Hasna Sayad</i>	
La transformation des EPIC : sociétisation et dépublicisation	107
<i>Abdelmajid Aboughazi</i>	
Statut sécuritaire des entreprises publiques : mission régaliennne ou privée ?	127
<i>Abdelhak Bassou</i>	

Les Établissements et entreprises publics du secteur financier et bancaire marocain	139
<i>Mohammed Benmoussa</i>	
La SAMIR à l’aube de la crise	157
<i>Siham Zidal</i>	
Les investissements des Établissements et entreprises publics marocains sur la période 2020-2022	165
<i>Henri-louis Védie</i>	
La commande des Établissements et entreprises publics au Maroc : Le cas de l’accès des Micros, très petites, petites et moyennes entreprises (TPME)	183
<i>Abderrahmane Mouline</i>	
Évolution des établissements publics de développement territorial au Maroc	211
<i>Atmani Lahsen</i>	
La reconfiguration de l’État à travers les entreprises publiques	241
<i>Abdallah Saaf</i>	

À propos du Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

À ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues », « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO) et « Africa Economic Symposium » (AES) .

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 420 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

www.policycenter.ma



Liste des auteurs

- **Abdelmajid Aboughazi**, Professeur à l'Université Cadi Ayyad, FSJES- Marrakech.
- **Karim Assou**, Docteur en économie et gestion à l'Université Mohammed V de Rabat.
- **Abdelhak Bassou**, Senior Fellow, Policy Center for the New South.
- **Mohammed Benmoussa**, Enseignant à la Faculté de Gouvernance, Sciences économiques et sociales et à l'Africa Business School de l'Université Mohammed VI Polytechnique.
- **Rim Berahab**, Économiste Senior, Policy Center for the New South.
- **Ahmed Bouachik**, Professeur à l'Université Mohammed V, Rabat.
- **Mohamed Chemlal**, Enseignant-chercheur à l'Université Mohammed V de Rabat.
- **Karim El Aynaoui**, Président exécutif, Policy Center for the New South.
- **Sanae El Hajoui**, Chercheure en Droit des affaires.
- **Adil El Hajri**, Chercheur en développement.
- **Atmani Lahsen**, Chercheur en droit public.
- **Abderrahmane Mouline**, Chercheur au Centre d'études et de recherches en Sciences sociales (CERSS).
- **Abdallah Saaf**, Senior Fellow, Policy Center for the New South.
- **Hasna Sayad**, Chercheure en économie et gestion, Université Mohammed V, Rabat.
- **Henri Louis Védie**, Senior Fellow, Policy Center for the New South.
- **Siham Zidal**, Chercheure en Sciences économiques.

Avant-propos

Plusieurs raisons expliquent la création d'Établissements et d'entreprises publics (EEP). Aux facteurs économiques, industriels et de service public s'ajoutent des considérations idéologiques, politiques, et historiques. Quels peuvent être aujourd'hui le rôle et la place des EEP au Maroc, dans un système politique qui affirme tendre au pluralisme, dans un cadre économique marqué par le libre-échange fondé sur la propriété privée ? Après une période coloniale où ils ont joué le rôle d'instruments économiques de la Résidence, puis plus tard, de ressource essentielle de la doctrine économique de l'État indépendant, puis après plusieurs décennies de libéralisations et de privatisations, les EEP ont été traités comme des résidus, voire des souvenirs d'une époque révolue, où la place de l'État était plus accentuée. Ils assurent pourtant, et aujourd'hui encore, une fonction politique, économique et sociale centrale dans le pays.

Ces entreprises se caractérisent par une grande diversité de statuts juridiques, réglementaires et institutionnels. À la fin de 2019, l'ensemble se composait de 225 établissements publics, 43 sociétés à participation directe de l'État et 479 filiales et participations publiques. Quelques organismes seulement, tels que le Groupe OCP, l'ONEE, la RAM, le Groupe CDG, l'ONCF, le Groupe Al Omran et ADM, réalisent l'essentiel des performances du secteur en termes d'investissements, de chiffre d'affaires et de transferts financiers. On relève que les transferts des EEP vers l'État proviennent d'un nombre réduit d'organismes, lesquels constituent les principaux EEP investisseurs, enregistrant un crédit de TVA structurel. Quant à la majorité des établissements publics non marchands, de par la lettre et l'esprit de leurs mandats, ils n'engendrent pas de ressources propres en l'absence de rémunération de leurs prestations. Cependant, ils restent pour la plupart subventionnés par l'État. Leur endettement n'a cessé de progresser. Force est donc de constater que le domaine des EEP semble pleinement alimenté par le budget de l'État.

À l'heure actuelle, le débat public, les rapports et autres documents évaluatifs publiés sur les EEP restent centrés sur les idées et questions de la réforme du processus de création et de filialisation des EEP, de l'amélioration de leur pilotage stratégique, de leur conversion en espaces de dialogue, de renforcement de leur contractualisation, de clarification du rôle de l'État-actionnaire, d'amélioration de la reddition des comptes, des modalités de contrôle financier (le relatif recul

du contrôle financier a priori et l'appui à la tendance favorisant un contrôle de gestion global a posteriori), de révision de la composition et du fonctionnement des organes de gouvernance, de normalisation du choix et de la rémunération des administrateurs et des dirigeants, de traitement spécifique des EEP relevant des collectivités territoriales, etc...

Les grandes orientations qui inspirent régulièrement l'analyse et la réflexion sur les EEP à partir de divers points de vue découlent de ce profil général de leur problématique, telle qu'esquissée dans le contexte marocain : les contributions qui suivent tentent précisément de délimiter le profil général des EEP au Maroc. À ce titre, l'étude des définitions, des caractéristiques générales, des cas spécifiques, des statuts, des typologies, de l'histoire avec ses permanences et ses mutations, reste déterminante...

Dans la littérature disponible et les argumentaires justifiant les démarches adoptées par les autorités publiques, la question de la gouvernance, de la gestion et du contrôle des EEP par l'État occupe une place de choix : l'encadrement de leur gouvernance, les changements à apporter aux formes de gestion, de contrôle (juridique, fiscal et financier) de l'État sur eux, les outils ayant évolué, les effets qu'ils produisent sur leurs stratégies productives et les politiques financières et commerciales (financement, endettement, marketing, prix, concurrence etc.)...

S'est mis en place aussi, de manière centrale, un débat sur l'activité économique des EEP, les avantages qu'ils présentent en matière de développement, les exigences en termes de coûts, de délais, de qualité, du "sourcing" relatifs à leurs achats socialement responsables... La révision des contraintes pesant sur les entreprises publiques, qui ne sont d'ailleurs pas les mêmes que celles des entreprises privées, est très significative des préoccupations trop « économistes » des acteurs du fonctionnement de l'organisme marocain. Dans cette perspective, la loi-cadre constitue aujourd'hui une référence centrale pour la réforme.

La question de la posture de l'État propriétaire ou actionnaire dans l'activité des EEP s'impose fortement à l'investigation : quelle est l'empreinte de la propriété ou de l'actionnariat public du capital sur l'activité, l'organisation et le management de l'EEP ? La propriété et l'actionnariat publics sont-ils aptes à modifier les règles et les cadres du travail, notamment par rapport aux entreprises privées ? Parallèlement à ces préoccupations relatives aux traits saillants et aux perspectives d'amélioration de la gouvernance, cette dimension

essentielle des EEP incite à s'interroger sur le degré d'influence de l'État propriétaire ou actionnaire sur l'activité de ces derniers, par rapport notamment aux élites, aux logiques d'action de l'État, aux organisations et au travail. Quelle est la part d'inspiration du marché et du secteur privé ? La promotion des achats socialement responsables des entreprises industrielles passe par leur définition avant de les faire adopter par les EEP. Le public est examiné au miroir du privé. Qu'y a-t-il de public dans un EEP ? Que reste-t-il d'ailleurs du public dans les EEP après la privatisation partielle ou plus poussée ?

Par ailleurs, dans le prolongement de ces grandes orientations de la recherche, de nombreux sujets appellent l'attention : la capacité d'orientation par l'État de l'implantation territoriale de sites de production, la problématique de l'État, de l'emploi et des relations professionnelles dans les EEP, le rôle de l'État dans la création de l'emploi direct ou indirect, la gestion de ce dernier et des relations professionnelles dans les EEP, l'impact sur l'emploi privé ou indépendant, et inversement, l'actualité des EEP en tant que « laboratoires sociaux », la satisfaction des citoyens et des contributeurs fiscaux en général comme une priorité dans la vie à venir des EEP. Par ailleurs, il semble difficile de ne pas s'arrêter sur le rôle et la place des EEP au prisme de la question sécuritaire. Plusieurs données dignes d'attention concernant les EEP au Maroc renvoient au problème de la responsabilité environnementale...D'autres dimensions des EEP peuvent être explorées...

Mais la question principale qui revient constamment au centre de la présente recherche collective concerne la relation entre les EEP et la réforme de l'État : y a-t-il une évolution de leur positionnement par rapport aux différentes temporalités de l'action publique dans les politiques de l'État ? Surtout, y a-t-il lieu d'anticiper sur d'autres perspectives ? Quel rôle déterminant dans le développement économique et social ? Quel rôle dans le processus d'élaboration, de planification, d'exécution et d'évaluation des politiques publiques ? Quelle séparation des rôles entre politiques publiques, régulation et acteurs politiques ? Comment énoncer ces dynamiques et leurs enjeux politiques ? Quel est le modèle d'État qui se profile derrière la réforme des EEP ? Cette réforme peut-elle réellement déboucher sur une véritable réforme de l'État ? Comment, en effet, définir aujourd'hui la place, le rôle et le sens des EEP dans le dispositif institutionnel global de l'État ?

Le sujet des EEP semble peu attrayant pour la recherche en sciences sociales, comme en témoigne l'indigence de la littérature disponible sur la question. La vie courante de l'État et de la société exige une vision plus fouillée et plus relevée

ainsi qu'une démarche globale, qui pour le moment font défaut, au-delà des aspects juridiques et économiques de circonstance. L'idée d'une recherche et d'une réflexion collectives sur les EEP a pris corps lors d'une discussion avec Monsieur Mostafa Terrab, le Président-Directeur Général du Groupe OCP, durant laquelle il nous a vivement encouragés à approfondir la problématique marocaine des EEP et d'en explorer les perspectives aux fins du développement. Cet ouvrage ne prétend pas répondre à toutes les interrogations ni à tous les besoins. Mais il entend constituer une plateforme permettant le développement d'analyses plus approfondies des EEP dans la phase à venir.

Abdallah Saaf

Senior Fellow,
Policy Center for the New South

Karim El Aynaoui

Président Exécutif,
Policy Center for the New South