

L'EXPERIENCE DE PRIVATISATION AU MAROC

PAR

SAAD BELGHAZI*

La privatisation au Maroc, en tant que politique de la propriété économique, est un moment particulier dans la mise en place du système politique et social marocain. Reflet de la présence de forces économiques et sociales, qui se sont montrées capables de la poser comme une réalité concrète, elle doit aussi être perçue, dans le cas du Maroc, comme l'expression politique d'un projet social naissant. L'expérience de 1993 à 1998 a amené les pouvoirs-publics, le Gouvernement dit d'alternance, à enrichir les objectifs initiaux de la privatisation dans la perspective d'un élargissement de l'expérience et de redéfinition des missions de l'entreprise. Elle a aussi révélé certaines difficultés pratiques qui ont conduit à envisager des mesures mineures de réforme du cadre institutionnel de sa mise en oeuvre.

J'essaierai d'étayer ces propositions en quatre temps:

- Dans un premier temps, il s'agira de situer la privatisation comme politique de la propriété économique, venue relayer les politiques antérieures d'étatisation et de marocanisation. (I - Les préalables historiques de la privatisation).
- J'aborderai, ensuite, l'expérience de privatisation proprement dite, ses objectifs, ses outils juridiques, les procédures de sa mise en oeuvre (II - Des objectifs à la mise en oeuvre).
- J'examinerai, dans un troisième temps, les succès et les faiblesses de l'expérience qui ont conduit à des leçons pratiques. (III - Bilan et leçons pratiques de l'expérience 1993-1998).
- Pour conclure, je présenterai ce que l'on pourrait appeler une vision nouvelle de la privatisation au Maroc. (IV - Le visage nouveau de la privatisation) .

I. PREALABLES HISTORIQUES

DE LA PRIVATISATION OU LA POLITIQUE DE LA PROPRIETE ECONOMIQUE

Les différentes constitutions¹ du Maroc ont délimité comme faisant partie du domaine de la loi, la création des établissements publics, la nationalisation d'entreprises et les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé². Celles-ci doivent, en conséquence, être entérinées par le Parlement et promulguées par le Roi. L'article 15 de la constitution de 1996 énonce que «le droit de propriété et le droit d'entreprendre demeurent garantis, avec pour seules limites des dispositions justifiées par le développement économique et social sous le couvert de la loi»³.

Les principes consistant à soumettre à la volonté du législateur la garantie de la propriété et du droit d'entreprise, ainsi que la formation et le transfert d'entreprises publiques sont le reflet de la puissance politique des forces sociales que sur le fond les pouvoirs publics ont encouragé, tout en se donnant les moyens institutionnels d'en modérer les ambitions et méthodes. La formation d'une classe d'entrepreneurs marocains a bénéficié de deux facteurs accélérateurs : le transfert de la propriété étrangère aux Marocains (la marocanisation du capital) et l'accumulation du capital dans

*Professeur à l'INSEA, Directeur du CERAB (Centre d'études et de recherches Aziz Belal).

¹ Le régime constitutionnel marocain actuel est l'aboutissement d'un processus d'une quarantaine d'années, jalonné par les différentes constitutions adoptées en 1962, 1970, 1971, 1992 et 1996.

² Article 46 de la Constitution de 1996.

³ «Le droit de propriété et la liberté d'entreprendre demeurent garantis. La loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social de la Nation en dictent la nécessité. Il ne peut être procédé à l'expropriation que dans les cas et les formes prévus par la loi». In article 15.

le cadre des entreprises publiques.

1. La formation des entreprises publiques

Le secteur des entreprises publiques, constitue dès la période coloniale, notamment avec l'Office Chérifien des Phosphates, le Bureau de Recherche et de Participations Minières, a été renforcé après l'indépendance du pays considéré à ce moment comme seul moyen de «restituer au Peuple les entreprises économiques étrangères dont le colonialisme avait peuplé le Royaume»⁴ et de créer les conditions d'une croissance sur une base élargie.

C'est dans cette optique qu'une multitude d'entreprises publiques dans des secteurs d'activité très diversifiés furent créées pour prendre en main les attributs de la souveraineté (Banque du Maroc), de dégager de l'emprise étrangère des services publics d'importance vitale (ONCF, ONE, RAM, COMANAV), d'encadrer la politique agricole (l'office national d'irrigation), de promouvoir l'industrialisation (BEPI, SOMACA) et le commerce extérieur (OCE), de contrôler certains secteurs stratégiques (SAMIR, ONICL), de soutenir financièrement le secteur privé (BNDE), etc.

Durant les décennies 1960 et 1970, on observa une «véritable prolifération» des entreprises publiques. Mais, ce processus ne connaît une véritable accélération qu'avec la période de la marocanisation. Durant la décennie 1970-1980, la part des entreprises publiques a atteint 45% de l'investissement total⁵.

L'inventaire général des établissements et des participations publiques effectué par la DEPP en décembre 1986 a montré que la contribution entreprises publiques au Produit Intérieur Brut se montait à 17%. Le secteur des entreprises publiques contribuait à raison de 21 % à la valeur ajoutée des branches marchandes de l'économie, 20% de la formation brute de capital fixe et à 27% de la masse salariale de ces branches.

Le poids du secteur public est très inégalement reparti selon les branches. Largement dominant dans le secteur énergétique, de l'eau potable et des mines, il est majoritaire dans le secteur des institutions de crédit et du transport et seulement significatif, sans être dominant, dans le secteur industriel. Le secteur public emploie 250000 personnes, dont 12,5% sont employées dans le secteur manufacturier⁶.

En 1996, le portefeuille de l'Etat marocain comprenait 707 établissements et entreprises publiques, filiales et participations indirectes, repartis sur la quasi-totalité des secteurs d'activités économiques et contribuant de manière significative à la formation du revenu national. En 1996, la valeur ajoutée dégagée par les établissements et entreprises publics a caractère industriel et commercial représentait 13% du PIB. Les investissements des EEP représentaient 23% des formations brutes de capital fixe.

L'accroissement du poids de la propriété publique ne s'est effectué ni à partir d'une logique

⁴«Etiolé sous l'emprise coloniale, le secteur privé national n'avait guère la possibilité de se développer et de prospérer et se trouvait, de ce fait incapable d'assurer la relève. Aussi, l'Etat avait-il l'obligation de prendre les choses en mains, ce qu'il a fait en utilisant divers procédés dont, notamment, la création d'entreprises publiques, destinées à succéder aux entreprises étrangères, d'une part, et, d'autre part, conçues pour se pencher sur un certain nombre d'autres secteurs, la nécessité, à l'époque appelant à satisfaire le besoin des citoyens et à promouvoir les exportations». Extrait du préambule de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, discours du chef de l'Etat à l'occasion de l'ouverture de la session du printemps de la Chambre des représentants du 8 avril 1988, donne en annexe à l'ouvrage de Ahmed BOUACHIK, *Les Privatizations au Maroc*, 1993, Casablanca, page 221.

⁵ Cf. Mohamed BERRADA, in *Edification d'un Etat moderne*, op. cit., page 270.

⁶ A. BOUACHIK, op. cit., pages 54 à 56.

parfaitement planifiée et programmée, ni sur la base d'une gestion satisfaisante pour l'ensemble des entreprises publiques⁷. En réalité, les principaux bénéficiaires des subventions d'exploitation sont des offices chargés du secteur agricole (ORMVA, ONICL, Centres de Travaux) et la Caisse de Compensation. Les principaux bénéficiaires des subventions d'investissement étaient des offices responsables de la constitution des infrastructures économiques de base (ORMVA pour l'irrigation, ONEP pour l'eau potable, ONE pour l'électricité) et de la prospection (l'ONAREP pour le pétrole et le BRPM pour les mines).

Exception faite des sucreries, soumises à un système de péréquation des prix basé sur les coûts individuels de chaque sucrerie et une unicité du prix de vente aux consommateurs, la plupart des entreprises publiques industrielles ne présentaient pas de déficit.

La prolifération des entreprises publiques a conduit à un élargissement excessif et injustifié. On observe également des erreurs de gestion et des vices de structure, notamment la confusion entre les missions de gestion et de contrôle, l'inadaptation des règles *comptables* et de leur application⁸.

Toutes les entreprises publiques ne sont pas déficitaires. Un grand nombre d'entre elles est en état d'équilibre et réalise, parfois, d'importants bénéfices. Toutefois, l'une des préoccupations majeures de la gestion des entreprises publiques tient à l'importance des fonds budgétaires nécessaires pour maintenir leur équilibre financier. En 1992, près de cinq pour cent des dépenses publiques de fonctionnement étaient allouées à ce secteur. Ce ratio a connu une augmentation et est passé, en 1996, à sept pour cent.

2. La marocanisation

La loi sur la marocanisation est une application de l'article 15 de la Constitution de 1972⁹. Elle constitue une limitation au droit de propriété des étrangers. Mais, en même temps, du fait de la forme qu'elle a revêtue, elle signifiait une consécration de l'état de droit dans le domaine de la propriété économique. Avant 1973, il n'y avait pas de texte législatif donnant un contenu explicite à la politique des droits de la propriété économique. Le processus de marocanisation fut, durant cette phase, implicite; mais son incidence fut beaucoup plus significative que par la suite. Jean Lamodièr souligne qu'en fait, la phase la plus contraignante de marocanisation pour le capital étranger fut celle où celle-ci était implicite. Les sociétés étrangères, les banques, les grandes compagnies de négoce et les principales entreprises industrielles, faisaient l'objet de pressions discrètes et efficaces pour admettre en leur sein des associés marocains¹⁰.

À partir de 1973, l'opération de marocanisation permettra l'introduction, contre paiement, de personnes physiques ou morales marocaines dans le capital social d'entreprises dont plus de 50%

⁷ En 1987, le cabinet Lavalin chargé par la DEPP d'enquêter les entreprises publiques ne dénombrait que 15% d'entreprises déficitaires sur un échantillon de 179. Il précisait que sur cet échantillon 23 étaient performantes, 134 moyennement performantes et 22 inopérantes. Confert Rapport Lavalin, *Evaluation et rationalisation du portefeuille de l'Etat*, tome 3, Ministère des finances, avril 1988, cite par A. BOUACHIK, *or. cit.*, page 97.

⁸ Idem.

⁹ Cet article est identique dans les cinq constitutions connues par le Maroc en 1962, 1970, 1972, 1992 et 1996. Le droit de propriété est un droit garanti par la Constitution. Toutefois celle-ci prévoit que la «loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social planifié de la Nation en dictent la nécessité». Voir à ce propos, Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, ouvrage collectif dirigé par BASRI ... [et al.], LGDJ, annexes, p. 672.

¹⁰ Jean LAMODIÈRE *Le droit des Investissements étrangers au Maroc*, CRESM-AixMarseille, 1973.

étaient contrôlées par des étrangers. «S'agissant des activités industrielles proprement dites, écrit J. Lamodièrre, la proportion des Marocains à remplacer les étrangers a été beaucoup plus faible. Hormis dans l'industrie textile (nationale a 80% en 1970) et les minoteries, les Marocains dans leur ensemble n'ont pas beaucoup cherché à s'introduire dans le secteur industriel, bien qu'ils contestaient la légitimité des intérêts étrangers»¹¹.

«Officiellement, la marocanisation a un but social et économique»¹². Sur le plan social, elle viserait à corriger la répartition des revenus trop largement défavorable aux nationaux. Sur le plan économique, elle aurait comme effet de réduire le pouvoir des entreprises étrangères sur l'économie marocaine.

En pratique, il faut bien reconnaître, avec Mohamed Berrada, que «la marocanisation a joué un rôle considérable dans la promotion d'une nouvelle génération d'entrepreneurs issus non plus de couches sociales traditionnelles aisées, mais de classes plus modestes»¹³. De toute manière, pour les entreprises insérées dans des relations verticales de groupe la marocanisation n'a pas signifié une perte de pouvoir. Par ailleurs, il n'est pas démontré que toutes les entreprises étrangères exercent de par leur gestion des effets négatifs sur l'économie nationale, notamment à travers la recherche exclusive de rentes, la dérivation de fonds à l'étranger par la pratique fictives et/ ou de prix de transferts.

En 1983, le Dahir de marocanisation fut abrogé ainsi que toutes les limitations sur les bénéfices du Code des investissements que la non-marocanité des entreprises impliquait. De nombreuses entreprises étrangères qui avait maintenu leur capital en veilleuse ont tenté de reconstituer leur pouvoir de contrôle absolu. D'une manière générale, le Dahir de marocanisation comportait un effet de dissuasion à l'investissement étranger. Son abrogation correspond à un contexte économique, politique et social qui rend nécessaire le changement des règles de fonctionnement de la concurrence capitaliste.

L'environnement structurel de la politique industrielle, durant la phase antérieure à l'ajustement, fut marqué par un processus de concurrence larvée. On a observé peu d'opérations de concentration et regroupement, mais plutôt la prédominance de transferts de patrimoine et la constitution de nouvelles entreprises¹⁴. L'objectif d'élargissement de la classe des entrepreneurs nécessitait, en outre, de restreindre l'acuité du processus concurrentiel et l'effet de centralisation des capitaux qui en aurait résulté. Un tel phénomène aurait réduit à néant l'objectif politique principal de la politique économique durant cette période.

II. DES OBJECTIFS A LA MISE EN CEUVRE DE LA PRIVATISATION

1. Les motivations de la privatisation

Les objectifs officiels de la privatisation peuvent être regroupés en objectifs économiques et financiers, d'une part, et en objectifs sociaux, d'autre part. Sur les plans économique et financier, l'enjeu est de dynamiser l'économie marocaine, de permettre une plus grande ouverture sur l'économie mondiale, de créer de nouveaux emplois, d'améliorer le niveau de vie des citoyens,

¹¹ Cite par Noureddine EL-AOUFI, *La marocanisation*, éditions Toubkal, Casablanca, 1990, page 25.

¹² (12) Mohamed BERRADA, *op. cit.*, page 260.

¹³ (13) *Idem*, page 262. Sur le plan politique, elle a contribué à la stabilisation du régime en constituant un élément important de mobilité sociale.

¹⁴ AGOURRAM et BELAL soulignent, qu'en fait, les transformations les plus notables relèvent plus d'un «transfert» d'une partie du revenu national et du capital, auparavant détenu par des étrangers, vers des nationaux, grâce à la «marocanisation» de l'administration et d'une partie de l'économie», *op. cit.*, page 99.

d'alléger les charges du budget de l'Etat en matière de soutien aux entreprises publiques. Sur le plan social, il en est attendu une certaine correction des déséquilibres régionaux, un effet d'atténuation de la concentration des richesses.

Le projet de privatisation se donne, sur le plan social, officiellement, le même objectif que la marocanisation, l'élargissement de la couche des entrepreneurs privés¹⁵. «Le second facteur social qui doit être pris en considération concerne la nécessité d'éviter que les opérations de cession d'entreprises publiques au secteur privé ne soient une cause de renforcement de la concentration capitaliste et une occasion de nouvelle accaparement par les puissants et les grands riches... Il s'agit surtout de «donner leur chance à des hommes nouveaux en leur ouvrant la porte des responsabilités, des chances et des risques et en réunissant les conditions propices aux travailleurs, aux épargnants et aux entrepreneurs pour qu'ils bénéficient de la part du développement économique dont ils sont les artisans»¹⁶. Le risque de dérapage de la privatisation et de sa transformation en une simple contribution à l'émergence d'un capitalisme de rente et au renforcement des groupes privés déjà établis est clairement perçu. Enfin, il faut souligner un élément majeur dans l'opération de privatisation des entreprises publiques, en rupture avec la période de la marocanisation : le souci de l'attraction de nouveaux investisseurs étrangers¹⁷.

2. Sa mise en œuvre

Bien que la loi sur la privatisation ait été votée en 1989, le Maroc n'a démarré effectivement son programme de privatisation qu'en 1993. Ce programme vient compléter les réformes entreprises et vise la modernisation de l'économie marocaine et son ouverture sur l'extérieur. Ces réformes ont porté essentiellement sur :

- la libéralisation du commerce extérieur ;
- la libéralisation des prix ;
- l'élimination progressive des subventions;
- l'ouverture de l'économie nationale aux investisseurs étrangers; la réforme du système fiscal;
- la promotion des exportations ;
- la rationalisation du secteur public et la restructuration des entreprises d'Etat;
- la promotion d'un marché moderne de capitaux apte à approvisionner les sociétés marocaines en capital.

Le programme de privatisation a été établi dans un cadre juridique clairement défini¹⁸. Trois institutions sont chargées de sa mise en œuvre : le Ministère du secteur public et de la privatisation, la commission des transferts et l'organisme d'évaluation.

La loi sur la privatisation, adoptée par le Parlement après un grand débat le 11 décembre 1989, a été promulguée le 11 avril 1990. Elle a prescrit le transfert au secteur privé de la propriété des participations détenues dans les sociétés par l'Etat, les établissements publics, les sociétés dont le capital est détenu en totalité par l'Etat ou les sociétés concessionnaires de service public, ainsi que la propriété des établissements hôteliers appartenant en totalité à l'Etat ou à des établissements publics. La liste des participations dans des sociétés destinées à être cédées, ainsi que la liste des

¹⁵Préambule de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, Discours royal, à l'occasion de l'ouverture de la session du printemps de la Chambre des représentants du 8 avril 1988.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ «Au moment où même les économies autarciques recourent à des capitaux extérieurs, il n'est pas question pour le Maroc de négliger les chances que lui offre le marché international», *idem*.

¹⁸Le cadre juridique du processus de privatisation est défini par la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, après amendement. La loi n° 39-89 a fait l'objet de 4 décrets d'application: décret n° 290-402, décret n° 2-90-403, décret n° 2-90-577 et décret n° 2-90-578 du 25 rebia I 1411 (16 octobre 1990), publiés au *Bulletin officielle* 26 rebia I 1411 (17 octobre 1990).

hôtels, ont été établies de manière nominative pour chaque entité individuelle, sous la pression du parlement. Celui-ci, en 1989, avait refusé de donner au gouvernement un blanc seing, alors que ce dernier avait soumis un projet de loi ne mentionnant qu'une liste négative de six entreprises considérées comme stratégiques et devant rester dans le giron de l'Etat. La loi sur la privatisation avait limité, dans un premier temps, le délai d'autorisation des transferts au 31 décembre 1995. Elle a été amendée le 26 janvier 1995 et la date limite a été portée au 31 décembre 1998.

Les décrets d'application de la loi ont été adoptés le 26 décembre 1990 par le Parlement. Ils fixent les pouvoirs du ministre, de la Commission des Transferts et de l'Organisme d'Evaluation. Ils détaillent les méthodes de transfert et décrivent le traitement spécial appliqué aux groupes sociaux favorisés par le processus de privatisation.

Le ministre responsable de la privatisation est chargé de l'audit, de la restructuration et de l'évaluation des entreprises publiques, qui sont les préalables d'une opération de privatisation. Il décide de l'ordre dans lequel seront transférées les entreprises figurant sur la liste. Il organise les audits et évaluations des entreprises privatisables. Il est responsable de la transparence du processus de transfert. Il veille au lancement des appels d'offres, négocie les attributions directes ou procède à l'introduction en bourse des titres destinés à la privatisation par le biais d'offre publique de vente.

La mise en œuvre des transferts et des opérations qui en sont le complément ou l'accompagnement est assurée par le ministre de la Privatisation assisté de la commission interministérielle qu'il préside, dénommée «commission des transferts». Cette commission est composée de cinq membres nommés par dahir et choisis en raison de leur compétence en matière économique, financière et sociale. Elle émet son avis sur le schéma de transfert le plus approprié pour chaque type d'entreprise. Le rôle de cette commission est uniquement de donner un avis, excepté lorsque l'entreprise doit être privatisée par cession directe, dans ce cas, la Commission des Transferts doit donner un avis conforme.

La Commission des Transferts (CT) est composée de cinq hauts cadres de l'Administration désignés par Sa Majesté le Roi. Elle émet un avis sur le schéma de transfert à adopter pour chaque entreprise privatisable. Toutefois, en cas de cession directe, la Commission des Transferts doit préalablement donner un avis de conformité. Les premiers membres de la Commission des Transferts ont été nommés le 13 septembre 1991. Le chef de l'Etat nomme les sept personnalités composant l'Organisme d'Evaluation. Celui-ci est habilité à fixer le prix d'offre de chaque privatisation. Le ministre lui remet les rapports d'audit et d'évaluation des sociétés ou hôtels privatisables, mais l'Organisme n'est pas lié par leurs recommandations. Le prix fixé par l'Organisme d'Evaluation constitue un prix minimum en dessous duquel la transaction ne peut avoir lieu. Les premiers membres de la commission des transferts et de l'Organisme d'Evaluation ont été nommés le 1er juillet 1991.

ETAPES D'UNE PRIVATISATION AU MAROC

1. DECISION

- *Etude de faisabilité menée par le Ministère sur les sociétés et hôtels figurant sur la liste des privatisables.*
- *Rapport à la Commission des Transferts sur l'opportunité de procéder à la cession et sur ses options possibles.*
- *Décision de la Commission des Transferts de procéder à la vente sans porter de choix définitif sur les options de cession.*

2. PREPARATION

- *Audit et Evaluation: sélection d'un cabinet privé pour mener l'audit et l'évaluation prévus par la loi sur les privatisations. Etude des options relatives au schéma de transfert.*
- *Préparation initiale de l'entreprise : consultations avec les gestionnaires, le Ministère de tutelle, les principaux actionnaires et les salariés.*
- *Décision de la Commission des Transferts : définition des conditions de cession, après réception du rapport définitif d'audit et d'évaluation.*
- *Finaliser les préparations: calendrier des opérations de transfert après consultation avec les banques conseils.*
- *Décision de l'Organisme d'Evaluation: fixation par l'Organisme d'Evaluation du prix de cession des entreprises ou hôtels à céder selon l'option retenue.*

3. CESSION

Selon le mode de transfert, les étapes qui mènent à la réalisation de la cession sont :

3.1. Bourse des valeurs

- *Sélection des Conseillers: banques et/ou courtiers pour la cession à travers la Bourse.*
- *Préparation: fixation des conditions de cession, rédaction de la note d'information, mise en place de la campagne publicitaire. Publicité.*
- *Période de souscription : suivre attentivement les souscriptions avec la banque et la BVC.*
- *Allocation des actions.*

3.2. Appel d'offres

- *Sélection des Conseillers: banques d'affaires marocaines et étrangères pour la cession par appel d'offres.*
- *Préparation: fixation des termes de référence, rédaction de la note d'information. Publicité.*
- *Examen: offres techniques, offres financières. . Paiement/Notification du décret de cession.*

3.3. Cession direct

- *Accord de principe de la Commission des Transferts sur le mode de cession.*
- *.Entamer les négociations: le ministre négocie avec les acheteurs potentiels.*
- *Accord: arrêté des conditions de la cession.*
- *Commission des Transferts : avis conforme sur les conditions négociées.*
- *Paiement/Notification du décret de cession.*

4. COMMUNICATION DE LA CESSION

Toutes les cessions sont suivies par un communiqué ou point de presse sur les conditions du transfert.

III. BILAN ET LECONS PRATIQUES DE SIX ANNEES DE PRIVATISATION 1993-1998

Les succès de la privatisation résident dans la réaction de la bourse des valeurs, l'importance de l'investissement direct et dans le nombre des entreprises qui après avoir fait l'objet de transferts se sont développées. Les faiblesses révélées par l'expérience, à souligner au regard des objectifs assignés à la privatisation, sont le nombre d'entreprises non transférées, l'impact nul sur la création d'emplois, sur la réduction des déséquilibres régionaux et la concentration de la propriété économique. Les modalités de détermination des prix de cession n'ont pas été toujours optimales,

faute de souplesse des procédures institutionnelles de transferts, d'audit, d'évaluation et de cession.

1. Les opérations

a) *Les succès* : Depuis 1993, 78 opérations ont été lancées en 72 mois. Cinquante-six transferts ont été réalisés, dont 34 sociétés et 18 hôtels pour un montant de recettes cumulées début janvier 1999 de 15.2 milliards de DH (9,44 milliards de FF). Les engagements d'investissements pris par les acquéreurs se montent à 6,6 milliards de DH (4,09 milliards de FF).

Sur les 34 sociétés et les 18 hôtels privatisés, 16 sociétés et 4 hôtels ont été totalement ou partiellement cédés à des acheteurs étrangers. Les opérateurs industriels et investisseurs financiers représentent jusqu'ici environ 45% des recettes de la privatisation. Parmi les investisseurs étrangers se trouvent :

- Holderbank : le groupe cimentier suisse.
- Dragofina : une compagnie pétrolière italienne. .
- Courtaulds: le producteur britannique de textile.
- Lesaffre : le fabricant français de levure.
- FRAM: le tour opérateur français.
- La compagnie Shell Petroleum International basée au Royaume-Uni.
- La Mobil Corporation américaine.
- La société française Total Outre-Mer.
- Corral Petroleum.
- Martial Ucin.

Les principaux investisseurs financiers étrangers sont: Samba Finance, Morgan Stanley, Morgan Grenfell, Quantum Emerging, Growth Fund, Morocco Fund, Banque Pictet et Framlington Maghreb Fund.

Le programme de privatisation s'est donné également pour objectifs de renforcer les liens économiques des Ressortissants Marocains à l'Etranger (RME) avec leur pays d'origine par l'investissement dans des instruments financiers modernes. Les RME ont participé à toutes les offres de la BVC. Ils représentent 23% des acheteurs à la BVC des titres privatisés.

Lorsque cela est possible, et dans les limites fixées par la loi, le Ministère réserve des actions aux salariés des entreprises privatisables. Jusqu'à présent, 4.603 salariés de dix entreprises privatisées ont acheté des actions de la société ou ils sont employés dans le cadre du programme et en bénéficiant de la remise légale allant jusqu' à 15% sur le prix.

b) *Les échecs* : Parmi les entreprises non transférées, on compte onze ayant fait faillite, six sucreries qui ont été intégrées du fait d'opérations de concentration du secteur menées par les pouvoirs publics et n'ayant plus de ce fait d'existence juridique et un ensemble d'autres entreprises publiques devant leur viabilité à des contrats d'exclusivité garantis par d'autres entreprises publiques (exemple SOCOCHARBO, vendant du charbon à l'ONE) ou à des subventions de l'Etat (exemple la SONACOS, fabriquant des semences).

Seules deux entreprises transférées ont connu des difficultés. La première, ICOZ, est une filature de coton. Ses actionnaires marocains et étrangers l'ont reprise à 10 millions de dirhams et se sont engagés à investir 300 millions de dirhams en trois ans. Ils n'ont pas tenu leurs engagements et ont procédé à sa fermeture et licencié ses employés.

La seconde, la SIMEF, une fabrique de moteurs électriques et de moteurs de motocyclettes a été vendue au dirham symbolique. Les repreneurs s'étaient engagés à investir 32 millions de dirhams et à porter ses fonds propres à 18 millions de dirhams. Elle a connu des difficultés financières suite à un conflit entre ses actionnaires. L'Etat a porté plainte au tribunal qui a placé l'entreprise sous administration judiciaire.

2. Les modes de transfert et leurs enjeux (prix de cession, noyau dur et petits porteurs)

Les privatisations ont été mises en œuvre selon trois modes de cession: l'appel d'offres (25% des recettes), l'offre publique de vente à la Bourse de Casablanca (23,5%) et l'attribution directe (51,5%). L'attribution directe a été appliquée dans les cas suivants:

- Cession d'actions aux salariés: 1%
- Suite à un appel d'offres infructueux: 8,4%
- Pour respecter un droit de préemption ou une priorité : 9,4%
- Pour répondre à certains impératifs sociaux fixés par la loi : 3%
- Attribution directe avec appel à la concurrence: 29,7%.

Le mode de cession prédominant a été la cession directe. Celle-ci est censée n'être effectuée que lorsqu'elle s'imposait au regard des considérations suivantes: lutte contre l'accaparement, développement et renforcement des économies régionales et sauvegarde de l'emploi.

La technique de l'appel d'offres reposait principalement sur le mieux offrant. Or, le critère du prix ne permet pas d'assurer le choix de la qualité des intervenants.

Par ailleurs, les actionnaires privés, présents dans les entreprises publiques transférées, ont pu bénéficier de dispositions statutaires leur donnant un droit de préemption. Les conditions de mise en avant de ce droit de préemption ont, dans certains cas, gêné l'attraction d'investisseurs susceptibles d'induire des gains économiques plus élevés, notamment des investisseurs internationaux.

La prédominance de la cession directe a été induite par une appréciation erronée de la profondeur du marché marocain. Une étude réalisée par la banque Lazare pour le compte du Ministère de la privatisation avait estimé que la Bourse des valeurs de Casablanca n'offrait qu'un très faible potentiel de mobilisation d'épargne.

Les critères de détermination du poids du noyau dur des entreprises ont reposé sur cette appréciation erronée de la capacité d'absorption des titres offerts à la privatisation par les petits porteurs.

Les responsables de la privatisation étaient inquiets à propos de la possibilité d'écouler les titres mis à la vente. Aussi hésitèrent-ils souvent sur la politique des prix à appliquer. Fallait-il fixer un prix unique identique pour les candidats au noyau dur, pour l'appel d'offre et pour l'entente directe? Un prix trop élevé aurait eu pour effet d'induire un risque de décote sur les titres après leur cession. Un tel parcours des titres aurait donné un très mauvais signal aux investisseurs sur le marché des titres de la privatisation.

L'option a été prise de fixer un prix avec une décote de 15%. Ce principe, en vertu du principe de fixité du prix, a bénéficié à toutes les catégories d'actionnaires. Le succès des titres de la privatisation à la Bourse des valeurs de Casablanca a révélé que les inquiétudes des responsables de la privatisation sur la capacité de contribution des petits porteurs à la privatisation n'étaient pas fondées.

Le nombre de souscriptions a été en moyenne de 4 fois, parfois de 8 fois, le nombre de titres de privatisation offerts sur le marché. Le délai de souscription qui avait été au début d'une dizaine de jours a été ramené à quatre ou cinq jours. Le problème de la pénurie des petits porteurs s'est transformé en pénurie de titres. On dénombre 317 000 intervenants ayant souscrit et bénéficié de prises de participation transférées par le biais de la Bourse des valeurs.

Par ailleurs, le marché financier s'est structuré¹⁹. Des organismes publics de placement de valeurs mobilières se sont constitués et deviennent l'interface entre les opérateurs de la privatisation et les petits porteurs.

La privatisation a été essentielle dans la croissance récente de la Bourse des valeurs de Casablanca (BVC). Depuis que la loi sur la privatisation a été adoptée en 1989, la capitalisation de la Bvc a été multipliée par 24, passant de 5,0 milliards de DH à 120,4 milliards de DH en septembre 1997. Au cours de cette même période, le chiffre d'affaires moyen en actions par séance boursière a été multiplié par presque 247, passant de 0,5 millions à 123,7 millions par jour. Une forte corrélation existe entre l'amélioration des indicateurs et la vitesse des privatisations.

En janvier 1996, le programme de privatisation a été enrichi par l'émission d'un nouveau produit: les Bons de Privatisation (BDP). Ces BDP sont convertibles en actions de toute entreprise privatisable par Offre Publique de Vente (OPV) à la Bourse des Valeurs de Casablanca (BVC)²⁰.

3. Leçons pratiques de l'expérience de privatisations

Les responsables se sont rendus compte de la possibilité d'étendre le programme de privatisation. Ils envisagent d'annuler la date limite de privatisation et de faire de la privatisation un processus continu. Ce processus serait calé sur la poursuite de l'effort d'assainissement des entreprises publiques.

Il est envisagé de procéder à l'amendement des conditions de transfert. Le premier aménagement consiste à ouvrir la possibilité de réviser les prix des actions, offertes par lots sur la Bourse des Valeurs de Casablanca, de façon à permettre à l'Etat de bénéficier des évolutions de prix.

Les décrets d'applications seront reformés en vue de modifier le critère de choix des acheteurs, dans le cadre des appels d'offre. Il s'agirait de tenir compte, non plus seulement du critère du plus offrant, mais aussi de mettre en balance l'offre technique et la qualité de l'acheteur.

Un vide juridique relatif au droit de préemption doit être comblé. Les actionnaires privés des entreprises privatisables devront se soumettre à des délais pour l'acceptation ou le refus du cahier de charges défini par les autorités responsables de la privatisation.

¹⁹Depuis septembre 1993, de nouveaux textes législatifs et réglementaires ont été promulgués sur la Bourse des Valeurs de Casablanca, le Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières (CDVM), qui est l'équivalent du SEC aux Etats-Unis ou de la COB en France, les règles régissant les organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM), la création d'un second marché à la Bvc, la mise en place d'un dépositaire central. La Bvc a été privatisée et ses nouveaux propriétaires sont tous courtiers en bourse, agréés par le Ministère des finances. Les sociétés étrangères peuvent également en devenir membres.

²⁰Sans coupon, les Bdp donnent droit à 8% d'intérêt annuel au moment de leur conversion en actions ou à 8,5% en cas de remboursement à l'échéance, en décembre 1998. Les détenteurs de Bons ont la priorité absolue sur les autres acheteurs. Les Bdp sont cotés à la Bvc, ce qui donne une option financière supplémentaire aux détenteurs. Les Bdp sont échangeables uniquement sur le marché à la criée. En 1996, ils étaient activement échangés dans presque chaque séance boursière. L'émission des Bdp répond à trois objectifs: donner une nouvelle impulsion à la Bvc, réduire les pressions externes sur le Ministère qui est plus libre de décider du meilleur moment de mise en vente des sociétés et permettre une meilleure anticipation et une meilleure satisfaction de la demande.

Le système de l'adjudication directe est trop rigide. Une fois désigné l'adjudicataire, les responsables souhaitent faire jouer la concurrence et laisser libres le prix de cession et la nature des engagements de l'acquéreur. Or, l'adjudication directe impose un décret de désignation et un décret de cession. Le décret de désignation effectué sur la base de l'avis conforme de la commission de transfert précise la nature de l'acquéreur et le prix de cession. Le projet actuel est d'envisager de supprimer le décret de désignation en imposant la publicité.

Du point de vue des procédures de transfert, il a été constaté que les délais de réalisation des audits sont trop longs à cause des procédures légales de passation des marchés. Il est envisagé d'assouplir le choix des intervenants dans les opérations d'audit.

Enfin, les procédures de placement nécessitent une mobilisation des opérateurs de bourse et d'organismes bancaires. Leur rémunération est actuellement fixée en valeur absolue. Il est souhaitable de la fixer en pourcentage de la valeur des ventes réalisées.

IV. LE VISAGE NOUVEAU DE LA PRIVATISATION

Mise en œuvre par un Gouvernement d'alternance, dirigé par des forces héritières du mouvement national et affirmant, dans leur majorité une vocation socialiste, la privatisation prend une tonalité spéciale lorsqu'elle est posée comme une composante centrale d'un projet social et économique, faisant système avec une planification stratégique et la concertation sociale, la mise en place d'une économie de marché accomplie, ouverte sur son environnement européen et dotée des moyens de la mise en place de la solidarité sociale et de la participation, au niveau local et au niveau des institutions de production.

Très récemment, lors du discours du trône du 3 mars 1999, qui a valeur de rapport moral et d'orientation de politique générale, le chef de l'Etat a précisé le concept de la privatisation.

«La nouvelle législation relative à la privatisation doit tenir compte des enseignements de l'expérience qui s'achève. Elle doit également tenir compte de la philosophie qui préside à la politique de la privatisation dont l'objectif est l'enrichissement de ceux qui travaillent dans les entreprises privatisées, et prendre en considération les impératifs de l'environnement économique de l'heure qui doit préserver la compétitivité.»

Ainsi, la privatisation est inscrite comme composante d'une politique de développement planifié, associant l'ensemble des instances représentatives de la Nation, le secteur public et le secteur privé. Dans cette optique, la privatisation est présentée, non pas «comme une simple question de transfert de propriété ou une affaire à objectif purement budgétaire», mais bien plutôt comme un axe fondamental de modernisation et de restructuration de l'économie dans le double sens de :

- réhabilitation des missions véritables des pouvoirs publics²¹ ;
- responsabilisation de l'ensemble des opérateurs à vocation socioéconomique dans le développement du pays.

Elle est inscrite dans une approche rénovée de planification pluriannuelle du développement économique et social, qui se démarque à la fois de «la planification centralisée et bureaucratique» et de «l'ultralibéralisme qui sacrifie la dimension sociale au règne exclusif et aveugle de la loi du profit». Les décideurs, face à un environnement mouvant, ont une obligation de vigilance, d'anticipation et d'initiative. Le plan doit émerger de la concertation entre les instances centrales, les collectivités territoriales à tous les niveaux et, bien entendu, le secteur privé.

²¹Rendre à l'Etat la noblesse de ses missions et le dégager de la gestion économique directe partout où cela est possible et partout où cela sert l'intérêt général sans dogmatisme ni à priori.

On ne peut pas manquer de mettre en parallèle ce discours royal avec la perspective offerte sur l'entreprise par la déclaration d'investiture prononcée par le Premier ministre, Maître Abderrahman el-Youssoufi, en avril 1998, non seulement pour en marquer les nuances, mais aussi et surtout, pour souligner les inflexions sensibles dans la vision gouvernementale des rôles respectifs de l'entreprise privée et de l'entreprise publique.

Si on doit noter dans le discours du gouvernement²² l'affirmation de la vocation sociale de l'entreprise comme lieu de production et de répartition des richesses, mais aussi comme espace social de concertation équilibrée entre les partenaires sociaux, il faut noter la nuance introduite dans le discours royal du 3 mars 1999 avançant la responsabilité du secteur privé dans le destin collectif de la nation confrontée aux défis de la mondialisation : le secteur privé est posé comme partenaire stratégique.

La position gouvernementale se voit enrichie d'une dimension stratégique assignant à la privatisation, outre le respect des intérêts privés, principe en lui-même garant d'efficacité financière, la prise en compte de la compétitivité comme valeur collective de la Nation. La logique qui a présidé aux transferts des entreprises publiques, dans une telle approche, ne peut plus être limitée à des objectifs budgétaires, ou encore de transfert de risques du secteur public vers le secteur privé. Il ne s'agit plus de se limiter aux objectifs de réhabilitation des unités et de croissance des unités productives, de sauvegarde et de promotion de l'emploi, en veillant à l'entretien de structures concurrentielles des marchés locaux, mais aussi, désormais, d'assigner aux opérations de transfert la mise en place d'un système d'alliances stratégiques dont l'objectif est le relèvement de la compétitivité nationale.

Ces enrichissements dessinent un nouveau visage à l'entreprise. Celle-ci est, non seulement lieu du dialogue social et du partenariat social, mais également acteur représentatif d'intérêts économiques ancré dans la réalité sociale locale et voué au partenariat professionnel et au développement local.

Le partenariat avec le secteur public, les alliances stratégiques avec des partenaires étrangers inspirées des projets de développement locaux deviennent les vecteurs des critères de cession, de la recherche des noyaux durs et des conditionnalités posées aux transferts d'entreprises publiques.

²² «L'entreprise est à la fois un lieu privilégié de production de richesses, mais elle est, également, un espace de vie et de relations sociales. Aussi le gouvernement développera-t-il les mécanismes d'une concertation institutionnalisée entre les partenaires économiques et sociaux, au bénéfice de la croissance et de l'emploi et de la résorption du déficit social. Ce faisant, il sera soucieux d'instaurer la confiance, la transparence et la visibilité économique nécessaires à une élévation du niveau de l'investissement... Le gouvernement est par ailleurs résolu à faire aboutir le programme de privatisations, dans un cadre de transparence et de célérité. Il veillera à ce que les ressources mobilisées par ce biais soient affectées à des actions d'investissement et de modernisation des structures. Il conduira une politique d'assainissement et de rénovation du secteur public, en recourant, notamment, à des contrats-programmes permettant d'inscrire la politique des entreprises et établissements publics dans le cadre de la stratégie gouvernementale, d'évaluer leurs performances et de responsabiliser leurs instances de gestion et de contrôle», Discours de déclaration d'investiture du Gouvernement en avril 1998.