

ÉTAT ET SECTEUR PUBLIC AU MAROC

Une nouvelle approche de l'intervention économique de l'État

Michel ROUSSET

En ouvrant la session de printemps de la Chambre des Représentants le 8 avril 1988, Sa Majesté Hassan II a annoncé, dans un "discours d'orientation" très attendu, sa volonté de mettre en oeuvre une politique de restructuration et de privatisation du secteur public. Ce discours remet ainsi en cause officiellement les rapports de l'Etat et du secteur public; il esquisse par ailleurs une nouvelle approche de l'intervention économique de l'Etat rendue indispensable du fait des transformations qui ont affecté l'économie tant sur le plan interne que sur le plan international.

Les rapports Etat-secteur public traversent une phase critique depuis quelques années; les raisons de cette situation sont diverses; la plus déterminante est sans doute constituée par l'aggravation des difficultés économiques et financières.

Les défenseurs du secteur public ont pendant longtemps affirmé qu'il constituait dans les mains de l'Etat un moyen d'intervention efficace pour assurer le développement économique.

En fait, il est indéniable qu'à une certaine époque et dans une large mesure, il l'a été; mais il est devenu douteux qu'il en soit encore ainsi.

En effet, les observateurs les mieux disposés sont obligés de constater que les entreprises publiques ont largement échappé au contrôle de l'Etat; il est par ailleurs établi qu'elles constituent une charge de plus en plus lourde pour l'Etat et pour l'économie nationale. Pour l'Etat, car c'est le budget qui supporte les subventions dont les entreprises publiques ont besoin pour survivre et qui représentent 10 % des dépenses budgétaires.

Pour l'économie nationale, parce que l'effet de monopole qu'exercent de nombreuses entreprises publiques et les mauvaises conditions de leur gestion constituent un facteur dissuasif et un mauvais exemple non seulement pour le secteur public, mais plus encore pour le secteur privé.

Autant dire que, désormais, il faut chercher la justification du secteur public ailleurs que dans le confort des idées reçues et des théories économiques socialisantes des années cinquante. La crise actuelle pose donc en pleine lumière le problème de l'existence du secteur public; mais elle pose plus fondamentalement encore la question du rôle que l'Etat entend jouer désor-

mais à l'égard de l'économie compte tenu du niveau de développement atteint par le pays.

Cette question est souvent présentée comme une question d'actualité; en réalité il n'en n'est rien car elle est posée depuis longtemps.

Dans certaines de ses dimensions, il s'agit en effet d'un problème posé depuis plus de vingt ans, depuis que le Maroc a tourné le dos à une conception dogmatique de l'intervention de l'Etat; cette conception a fait figure de véritable école de pensée économique au cours de la décennie soixante; elle a exercé une sorte de fascination qui a conditionné, par mimétisme, l'organisation et la politique économiques de nombreux pays devenus indépendants. Certes le Maroc n'a cédé que partiellement à cet engouement mimétique pour cette conception manichéenne du développement économique. Il n'a jamais refusé par principe l'existence et le rôle de l'initiative et du secteur privé, comme cela a pu être le cas ailleurs.

Cependant, ses premiers pas sur le chemin de la planification de son développement économique ont été marqués par une puissante intervention de l'Etat à travers un large secteur public qui était appelé à mettre en oeuvre les grandes orientations de la politique économique dans les différents secteurs d'activité. C'est d'ailleurs cette conception qui sous-tendait, dans ses grandes lignes, le plan quinquennal 1960-1964 préparé par Mr. Abderrahim Bouabid, ministre de l'économie nationale du gouvernement dirigé par Mr. Abdallah Ibrahim (décembre 1958-mai 1960).

Ce plan était incontestablement marqué par le volontarisme étatique et l'appel, implicite mais évident, à la fameuse et inévitable théorie des "industries industrialisantes"; il concentrait l'action du secteur public sur la construction des industries chimiques; toutefois, et c'était son originalité, il traitait l'agriculture et la formation des cadres comme des priorités à l'égal de l'industrie (1).

L'appel au secteur privé complétait par ailleurs ce dispositif. Mais dans le contexte de l'époque, le plan quinquennal s'est trouvé compromis par une double surestimation; celle du secteur public dont les capacités de financement n'étaient pas à la mesure des ambitions du plan, et celle du secteur privé qui, à l'époque, n'était pas capable de fournir l'effort qu'on lui demandait (2).

L'abandon du plan quinquennal dans sa version initiale et sa révision en 1962, puis l'élaboration du plan triennal pour la période 1965-1967, vont constituer les étapes marquantes d'une réorientation des fondements de la politique économique de l'Etat. Il n'est pas exagéré de dire que c'est à partir de ce moment-là que le problème du secteur public est posé; d'ailleurs, les grands organismes publics d'intervention vont faire l'objet d'une ré-organisation qui en changera soit la forme, soit la mission; tel est notamment le

(1) Berrada (II) : "L'administration économique au Maroc", in *Edification d'un Etat moderne : le Maroc de Hassan II*, A. Michel, 1986, p. 265 et s.

(2) *La Grande Encyclopédie du Maroc*, Volume 2 : Economie, sous la direction de Habib El Malki, La Politique économique, Rabat, 1987, p. 153 et s.

cas des grands offices agricoles, Office National des Irrigations (ONI), Office National de Modernisation Rurale (ONMR), ou bien encore de l'instrument d'intervention dans le domaine industriel, le Bureau d'Etudes et de Participations Industrielles (BEPI) (3).

Toutefois, en dehors de ces exemples, ce qui frappe au cours de la période qui s'ouvre alors, c'est le fait que, loin de se contracter, le secteur public va continuer à se développer malgré le paradoxe que cela constitue dans une économie qui, officiellement, se veut libérale.

Or ce développement, mal contrôlé par l'Etat, pose en lui même un problème, et un problème d'autant plus grave qu'il s'accompagne de nombreux dysfonctionnements et contre-performances de la part des entreprises publiques.

Il est clair que cette situation est à l'origine directe de cette phase aiguë de la crise du secteur public que l'on connaît aujourd'hui et sur laquelle il faut d'abord s'arrêter (A). Il était dès lors impératif de trouver une issue à cette situation paradoxale; c'est cette issue qu'annonce le discours royal du 8 avril et dont il trace les grandes lignes : mise en oeuvre d'une politique de "désengagement de l'Etat" et recherche d'une nouvelle définition de son rôle à l'égard de l'économie (B).

A) LE CONSTAT :

DÉVELOPPEMENT ET DYSFONCTIONNEMENT DU SECTEUR PUBLIC

De l'indépendance à nos jours, le secteur public n'a jamais cessé de se développer. Une centaine d'entreprises publiques léguées par le Protectorat en 1956; près de sept cents, trente ans plus tard, tel est le phénomène le plus spectaculaire que l'on découvre lorsqu'on se livre à une analyse des structures de l'économie marocaine.

Mais cette manifestation du caractère incoercible du développement du secteur public, se double d'une contradiction qui tient au fait que plus le secteur public se développe et moins il apparaît comme un instrument efficace d'action économique pour l'Etat.

La croissance du secteur public et son inefficacité constituent ainsi les deux caractéristiques paradoxales de l'économie publique.

1) La croissance du secteur public (4)

Lorsque l'on survole de façon cavalière les trente années qui viennent de s'écouler on constate que le processus de création des entreprises publiques n'a jamais cessé malgré le changement d'orientation économique.

Il était naturel que les dirigeants de tendance socialisante et nationaliste des premières années de l'indépendance mettent en place un certain

(3) *Plan triennal 1966-1967*, Délégation générale à la promotion nationale et au plan, Rabat, 1965, p. 127 et 128 - p. 428 et s.

(4) *Rapport général : Relations Etat-entreprises publiques*, Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, Rabat, 1980, p. 4 et s.

nombre d'institutions destinées à poser les bases de l'indépendance de l'économie nationale; mais il pouvait paraître surprenant que leurs successeurs aient laissé se poursuivre un mouvement de croissance du secteur public difficile à justifier dans son ampleur dès lors que, très officiellement, le Maroc avait décidé de suivre une orientation économique libérale.

Pour comprendre cette contradiction il faut faire apparaître un certain nombre de facteurs explicatifs.

Tout d'abord l'action libérale ne signifie nullement que l'Etat renonce à agir dans le champ de l'économie, mais qu'il entend n'agir que dans la mesure où cela est absolument nécessaire et dans la seule mesure où cela est nécessaire.

Cette nouvelle doctrine est clairement exposée dans le plan triennal 1965-1967 qui s'attache à "définir les modalités d'intervention de l'Etat" : "En ce qui concerne l'intervention directe de l'Etat dans le secteur industriel, deux domaines doivent être distingués avec soin. D'une part, la Puissance Publique exerce par le moyen d'entreprises nationales ou de prises de participation majoritaire, un contrôle efficace de certains secteurs dont l'importance est prioritaire pour l'indépendance nationale ou pour le développement économique. Le gouvernement tient à ce qu'apparaisse en toute clarté la consistance de ce secteur public non concurrentiel par rapport au champ où doit s'exercer librement l'initiative privée"(5); les critères permettant de délimiter ces deux domaines étaient : la défaillance du secteur privé ou bien l'existence dans un secteur donné d'un goulot d'étranglement que seule l'intervention de l'Etat permettrait de supprimer.

"D'autre part, l'Etat compte poursuivre ses interventions sous forme de participations minoritaires, mais dans une formule plus empirique et plus souple. En fait les fonds publics serviront de relais provisoires aux capitaux privés nationaux. Inversement ils s'abstiendront totalement de s'investir dans les secteurs où l'initiative privée est suffisante". En outre, et sauf exception, la cession des participations publiques au secteur privé devait être réalisée dès que possible.

C'est sur la base de ces principes que devait s'établir la répartition des tâches entre le secteur public et le secteur privé.

Il est clair que ces principes n'impliqueraient pas un arrêt de l'extension du secteur public; mais leur respect supposait que l'Etat soit en mesure de l'assurer, c'est-à-dire de veiller à ce qu'aucune création d'entreprise ou aucune participation ne soit réalisée en contradiction avec la doctrine qui avait été définie. Or, c'est précisément ce qui a fait défaut; l'absence de procédure permettant de contrôler la pertinence des décisions de création de filiale ou de prise de participation a laissé le champ libre à des initiatives particulières et incoordonnées des administrations et entreprises publiques. "Il semble donc que l'expansion du secteur public d'intervention économique traduisait pour une large part, durant le plan 1965-1967, les politiques propres aux entreprises publiques", affirme le Rapport général : Relations Etat--

(5) *Plan triennal*, op. cit., p. 429 et s.

Entreprises publiques(6). Les années qui vont suivre n'entraînent pratiquement aucun véritable changement à cet égard.

Le processus de création va d'ailleurs s'amplifier à la faveur du plan quinquennal 1973-1977 et de la politique de marocanisation. Le développement du secteur public peut naturellement se réclamer de sa justification initiale tirée de sa nécessité; *La nécessité du secteur public* était en effet difficilement contestable au début de la période considérée, à un moment où les capitaux et l'initiative privée étaient plutôt rares.

Mais au fur et à mesure que le temps a passé, cette justification s'est affaiblie et s'est même souvent révélée inexistante, ce qui n'a pas empêché de nouvelles créations; cette situation a entraîné ce que l'on peut réellement qualifier d'effet pervers dans la mesure où l'appel à l'intervention publique est apparu comme le mode normal de solution des problèmes de développement industriel, commercial ou agricole.

En définitive, la carence de l'initiative privée, l'absence d'entrepreneur marocain, constituent désormais non plus la cause, mais bien plus souvent la conséquence du développement d'un secteur public devenu stérilisant parce qu'envahissant.

Une deuxième cause, tout à fait déterminante du processus d'extension du secteur public, réside dans son existence même; c'est en effet *la logique interne du système* qui le pousse à se reproduire sous la pression de son propre poids. Cette reproduction est en quelque sorte mécanique; elle n'obéit plus à une autre logique et, en tous cas, elle ignore celle qui résultait du partage des responsabilités défini par le planificateur en 1965; elle suit exclusivement la logique de l'entreprise telle que l'apprécient ses dirigeants (7). Enfin, il ne faut pas se dissimuler que ce phénomène s'explique aussi par des raisons tirées de ce que l'on peut appeler la *commodité du système*; celui-ci présente en effet de multiples avantages pour les élites administratives et para-étatiques qui sont ainsi incitées au moins à le conserver et, si possible, à le développer; fonctions de direction, niveau de rémunération, possibilités de satisfaire les demandes d'une clientèle d'autant plus pressante que l'emploi est rare, absence de responsabilité dans les résultats de la gestion ainsi qu'on le verra plus loin, tels sont les avantages les plus marquants de l'existence et du fonctionnement de l'entreprise publique (8). Celle-ci est désormais une composante essentielle de ce que certains appellent "l'Etat néo-patrimonial".

(6) *Rapport général : Relations Etat-entreprises publiques*, op. cit. p. 8.

(7) El Midaoui (A): *Les entreprises publiques au Maroc et leur participation au développement*, Ed. Afrique Orient, Casablanca, 1981, p. 42 et s.

(8) C'est ce que dénonçait Sa Majesté Hassan II dans le discours d'ouverture de la session ordinaire de la Chambre des Représentants en novembre 1986 – voir également Sehimi (M.) : *Economie et politique : un coup à blanc*, *Lamalif*, n° 182, 1986, p. 12 – Oualalou (F.) : "A propos de la gestion des entreprises publiques", in *gestion des entreprises publiques*, Colloque ISCAE 1979, Association marocaine de gestion, 1980, p. 149. L'auteur évoque, à cet égard, ce qu'il appelle un phénomène "d'iqtaisation" qui constitue une sorte d'affermage de l'entreprise publique à ses dirigeants. On trouve une remarque voisine dans El Malki (H.) et Doumou (A) qui, à propos des entreprises publiques, parlent de "patrimoine propre de la techno-bureaucratie" qui serait la contrepartie des "services rendus": in "Le secteur public : légitimité économique et légitimation politique", *Lamalif*, n° 182, 1986, p. 8.

L'addition de ces différents facteurs rend compte à la fois de la croissance du secteur public et du fait que celui-ci semble bien avoir échappé au contrôle de la Puissance Publique.

Son importance apparaît aujourd'hui de plus en plus incompatible avec la volonté d'assurer le fonctionnement du système économique en faisant principalement appel à l'initiative privée.

Il est en effet tout à fait paradoxal de constater, dans un pays qui se réclame du libéralisme, même tempéré par les nécessités qui découlent du degré de développement économique et social, que le secteur public occupe une place qui est l'une des plus importante parmi celles que l'on rencontre dans des pays qui ont atteint un niveau de développement comparable à celui du Maroc; ainsi le secteur public marchand représente environ 18 % du PIB, et la part du secteur public marchand et non marchand atteint 29 % (9). Cette importance prise par le secteur public est d'autant plus mal ressentie qu'il n'est un secret pour personne que son efficacité est très souvent insuffisante.

2) L'inefficacité du secteur public

L'inefficacité du secteur public peut se mesurer de différentes manières; mais il en est deux qui semblent faire à peu près l'unanimité des observateurs; la première s'attache à l'analyse de la structure du secteur public; la seconde se concentre sur l'examen de sa gestion.

La structure du secteur public apparaît tout à fait étrange, si l'on garde présente à l'esprit sa justification tirée de ce qu'il serait un instrument d'action de l'Etat sur le développement économique.

En effet le secteur public comporte environ 680 entités, ce qui est un chiffre élevé; mais lorsque l'on regarde de près ce qu'il recouvre, on constate qu'il est constitué de deux ensembles très distincts.

D'une part, un nombre réduit d'entreprises de grande dimension (trente-deux) représente environ les quatre cinquième de la valeur ajoutée du secteur public, et les dix plus grandes en représentant près de 60 % (10).

D'autre part, un deuxième ensemble est constitué par une multitude de petites entreprises qui sont dispersées dans l'ensemble des secteurs d'activité avec, semble-t-il, une prédilection pour le secteur des industries de transformation et l'agro-alimentaire. On peut déjà penser que ce deuxième groupe d'entreprises ne permettra certainement pas à l'Etat d'avoir une action significative sur l'économie nationale; mais ce jugement peut être conforté par l'analyse des investissements du secteur public.

Au cours de la période 1983-1985, 63,7 % du total des investissements du secteur public ont été réalisés par sept entreprises seulement. Et si l'on

(9) Ces chiffres sont tirés du rapport de la Banque Mondiale pour 1982 (6 mai 1985).

(10) Informations tirées du questionnaire réalisé par la Direction des entreprises publiques et des participations du Ministère des Finances (décembre 1986).

prend les 32 entreprises du premier groupe, on constate que leurs investissements représentent 94 % de l'investissement total du secteur public (11).

Si l'on examine par ailleurs le processus de "filialisation" des entreprises mères, on s'aperçoit qu'il a donné naissance à deux types de groupe : le premier qui rassemble des entreprises ou des holdings qui agissent dans un domaine d'activité homogène, par exemple la RAM ou l'ONCF, ou bien encore le BRPM; quant au second groupe il est constitué par des sociétés publiques qui jouent un rôle de holding dont l'intervention dans des domaines d'activités très éclatés fait douter de la logique financière ou industrielle qui préside à leur développement(12). Structure et composition du secteur public posent donc un sérieux problème à celui qui s'interroge sur la pertinence de ce qui est traditionnellement présenté comme l'instrument privilégié de l'action économique de l'Etat.

Mais la perplexité de l'observateur s'accroît lorsqu'il se penche sur les conditions de gestion des entreprises du secteur public, sur leur rentabilité et sur les relations financières qu'elles entretiennent avec l'Etat.

La gestion du secteur public laisse à désirer, c'est le moins que l'on puisse dire !

Les insuffisances de la gestion des entreprises publiques sont bien connues; elles sont diverses et ont été dénoncées depuis longtemps aussi bien par les juristes que par les économistes ou les politiques (13). Les manifestations de ces insuffisances sont nombreuses.

La plus spectaculaire et la plus inquiétante réside dans la très faible rentabilité générale du secteur public qui oblige l'Etat à soutenir en permanence un grand nombre d'entreprises qui ne parviennent ni à financer leurs investissements, ni même, parfois, à faire face à leurs dépenses de fonctionnement.

Les transferts financiers entre l'Etat et le secteur public traduisent parfaitement cette situation; c'est ainsi qu'entre 1980 et 1985 on observe que les transferts nets de l'Etat vers le secteur public ont augmenté de 20 % et qu'ils atteignent en 1984 environ 10 % des dépenses budgétaires, soit une somme qui, en 1986, se montait à quatre cents millions de dirhams environ ! C'est ce poids budgétaire qui apparaît aujourd'hui insupportable. Rares sont les entreprises dont la gestion est bénéficiaire en dehors de l'OCP; on a constaté qu'en 1984, les versements de l'OCP avaient représenté la totalité des dividendes perçus par l'Etat en provenance du secteur public.

Le mode de gestion et de contrôle des entreprises publiques est sans aucun doute largement responsable de cette situation; il est fréquent de

(11) Enquête DEPP, décembre 1986. Les sept entreprises sont : Maroc Phosphore I-ONCF-ONE-ONEP-ONAREP-OCP-SAMIR; elles sont pratiquement toutes détenues à 100 % par l'Etat.

(12) C'est par exemple le cas de la SNI, de l'ODI ou de la BNDE.

(13) Rousset (M.) et autres : *Droit administratif marocain*, Imprimerie Royale, 4^e ed. 1984, p. 230-Claissé (A.) : Les entreprises publiques au Maroc, Rev. française d'administration publique, 1977, p. 877-Oualalou (F.) : à propos de la gestion des entreprises publiques, op. cit. loc. cit. p. 141-Jouahri (A.) : Données de base sur les entreprises publiques au Maroc, ibidem, p. 13.

constater que les autorités de contrôle participent aux organes de direction des entreprises, tandis que la multiplication et l'enchevêtrement des contrôles aboutissent le plus souvent à leur inefficacité.

Il n'est pas sûr, par ailleurs, que la détermination des investissements des entreprises obéisse à des critères très rigoureux, ni qu'elle soit parfaitement accordée avec les orientations retenues dans le plan.

Enfin, le suivi comptable de la gestion de l'entreprise se heurte à l'absence, ou en tout cas à l'insuffisance des procédures comptables et des professionnels capables de les mettre en oeuvre.

Mais il faut aussi ajouter pour être juste, que la politique tarifaire pratiquée par les pouvoirs publics pour d'évidentes raisons socio-politiques, a des effets pervers sur la gestion des entreprises qui y sont soumises; l'impossibilité d'agir sur les prix des produits ou des services rendus a pour conséquence directe une diminution de la rentabilité de l'entreprise, et une perte du sens de la responsabilité à l'égard de ses résultats de la part de la direction et du personnel d'encadrement.

Dans ces conditions il est possible de parler de contre-performances du secteur public qui ne peut en aucune façon apparaître comme un instrument au service de la politique de développement de l'Etat.

Les insuffisances que nous avons relevées condamnent le secteur public tel qu'il a été constitué et tel qu'il fonctionne aujourd'hui. Les inconvénients qu'il présente sont en effet particulièrement redoutables; à l'évidence il ne peut jouer le rôle pour lequel il a été conçu; mais de plus il a pour effet négatif de freiner le développement de l'initiative privée qui se heurte à une très réelle difficulté d'insertion dans un tissu économique où se trouvent en position dominante des entreprises qui, directement ou indirectement, sont dans la mouvance du secteur public, ce qui n'exclut pas d'ailleurs des alliances, par divers canaux informels, avec les entreprises privées du secteur d'activité considéré.

L'effet paradoxal du secteur public c'est ainsi d'aller à l'encontre de sa finalité en paralysant la force d'initiative d'une nouvelle génération d'entrepreneurs en voie de formation et en stérilisant leur capacité de créer une nouvelle "culture économique", alors que l'économie marocaine a un urgent besoin des uns et de l'autre pour sortir de cette sorte de léthargie dans laquelle elle se trouve plongée sous l'effet conjugué de l'étatisme et de l'af-fairisme.

B) LE REMEDE :

DÉSENGAGEMENT ET DÉFINITION DU NOUVEAU RÔLE DE L'ÉTAT

La crise du secteur public n'est pas nouvelle et ceci explique que l'on ait songé depuis longtemps à le réformer.

Diverses tentatives ont été faites dans le passé, mais sans grand résultat si ce n'est le renforcement de la conviction de tous ceux qui se sont penchés sur ce problème qu'il était nécessaire de lui trouver une solution (14).

(14) Jouahri (A.) : Les données de base... op. cit. loc.cit.

La tentative la plus poussée dans ce sens a sans doute été constituée par la nomination en 1979 d'un ministre délégué auprès du Premier ministre spécialement chargé d'étudier les problèmes du secteur public et d'élaborer des propositions de réformes (15). Ce bref rappel historique montre bien que ce problème se pose réellement et que les exigences des instances financières internationales (Fonds monétaire et Banque mondiale) ne sont pas la cause première de l'émergence de ce dossier du secteur public au premier plan des préoccupations gouvernementales actuelles.

On sait désormais que la solution retenue par les pouvoirs publics c'est celle du "désengagement de l'Etat" qui ne doit pas être assimilé, contrairement à ce qu'affirment ses détracteurs de façon abusive, à un abandon pur et simple du secteur public qui serait destiné à être vendu dans un but purement financier.

Il s'agit là d'une présentation erronée de ce que recouvre cette politique de désengagement qui, ainsi que l'a exposé S.M. le Roi Hassan II, s'analyse beaucoup plus comme une redéfinition du rôle de l'Etat à l'égard de l'économie, et peut être, plus fondamentalement, à l'égard de la société. Il s'agit en tout cas d'une politique globale, d'une politique à long terme et d'une politique pragmatique. Concrètement cette nouvelle conception du rôle de l'Etat recouvre trois volets; il est vrai que l'Etat doit rester présent dans un certain nombre de secteurs d'activité où il peut difficilement être remplacé; mais alors les entreprises qu'il conserve, comme d'ailleurs celles dont il veut se séparer, doivent faire l'objet d'une restructuration destinée à leur donner, ou à leur rendre, toute l'efficacité requise. Par ailleurs, l'Etat doit se séparer de toutes les entreprises présentes dans des secteurs d'activité où il n'a pas sa place. Enfin l'Etat doit désormais concentrer ses efforts et ses ressources au profit de la création et du renforcement des structures d'accueil qui conditionnent la naissance des entreprises et la réussite de la décentralisation industrielle régionale.

1) La restructuration du secteur public

Dans la politique de désengagement de l'Etat la privatisation est naturellement l'aspect le plus spectaculaire; c'est celui qui frappe le plus en raison de sa connotation idéologique et en raison aussi du fait qu'elle implique une orientation de principe radicalement différente de celle qu'a suivie jusqu'alors la politique de l'Etat.

En réalité la privatisation ce n'est pas la suppression du secteur public mais sa rationalisation; désormais la présence de l'Etat dans le secteur économique doit faire l'objet d'une justification rigoureuse; l'Etat ne doit conserver que les entreprises publiques dont le rôle est essentiel dans le contexte non seulement économique mais aussi dans le contexte socio-politique que connaît le Maroc à l'heure actuelle.

Doivent demeurer publiques trois catégories d'entreprises : les entreprises dont les activités présentent un caractère évident de service public,

(15) *Rapport général : relations Etat-entreprises publiques*, p. 19 et s.

les entreprises qui, en raison de leur importance ont un rôle fondamental pour l'économie nationale, ou dont le développement requiert des investissements que seul l'Etat est en mesure d'assurer; une troisième catégorie est enfin constituée par des entreprises qui ont en quelque sorte une valeur de symbole, cette catégorie pouvant d'ailleurs parfois se recouper avec les deux précédentes.

Il est clair que le recours à ces critères conduit à ne conserver dans le secteur public qu'un nombre d'entreprises limité parmi des centaines d'entreprises publiques qui ont été décelées en 1980 par le Ministre délégué.

La détermination de ces entreprises ne devrait pas poser de problèmes insolubles, même si les critères utilisés n'ont pas – et ne peuvent avoir – la précision des notions mathématiques et sont ainsi susceptibles de tomber sous le coup d'une critique dénonçant leur "subjectivisme". Malgré tout, au regard des critères énoncés, on voit bien ce que sont ces entreprises; elles couvrent nécessairement les activités qui concernent les grands équipements d'infrastructure du pays : alimentation en eau et en électricité, transports ferroviaires et aériens, phosphates, pour ne citer que les plus évidentes.

Déterminer ce qui doit demeurer dans le secteur est une première démarche, certes importante et préalable; mais la seconde l'est plus encore car elle concerne ce que certains appellent la rationalisation du secteur public, c'est-à-dire non seulement la remise en cause du contenu du secteur public, mais aussi la réforme radicale des conditions de sa gestion.

Désormais, l'affirmation selon laquelle les entreprises publiques sont un instrument d'action de l'Etat, ne doit plus être seulement une référence verbale à une justification idéologique; ce doit être une réalité : l'entreprise publique doit être un concept "opérateur".

Ceci signifie que les grandes orientations stratégiques de la politique de l'entreprise, comme les grandes décisions financières, doivent être élaborées en parfait accord avec l'Etat et se trouver ainsi dans un rapport absolu de cohérence avec la politique suivie par l'Etat dans le domaine d'activité considéré. Au demeurant, tout le monde semble admettre la nécessité de clarifier les relations entre l'Etat et les entreprises publiques. A cet égard, les recommandations présentées par le Ministre délégué Abdelatif Jouahri dans le rapport général : relations Etat-entreprises publiques et qui n'avaient jusqu'ici été suivies que de très peu d'effet, sont parfaitement utilisables (15).

La meilleure preuve en est dans le plan de développement pour 1988-1992; ce dernier propose, en effet, la création d'un Comité Interministériel Permanent des Entreprises Publiques (CIPEP), présidé par le Premier Ministre, et qui serait chargé de veiller à la cohérence de la stratégie du secteur public et à son articulation avec la politique de l'Etat (16).

Cette articulation pourrait d'ailleurs trouver une technique juridique de mise en oeuvre dans un cadre contractuel qui, lui aussi, a été proposé par le Rapport général. Relations Etat-Entreprises publiques de 1980. Le

(16) *Plan quinquennal 1988-1992 (projet)*, p. 89 et s.

cadre conventionnel permet en effet de définir de façon précise les objectifs assignés en moyenne période à l'entreprise, les moyens dont elle disposera pour les atteindre et les contraintes dont elle devra tenir compte; ainsi peut-il être possible d'établir la responsabilité de la direction de l'entreprise dans le succès comme dans l'échec de sa politique, et d'en tirer les conséquences.

Il faut en effet être conscient de ce que l'un des objectifs essentiels de la politique de restructuration du secteur public, c'est la restauration de la notion de responsabilité dans la gestion des entreprises, et donc la disparition de tout ce qui peut faire écran entre les résultats de l'entreprise et l'équipe qui est chargée de la conduire.

Mais la réforme de l'entreprise publique suppose aussi que soient prises toute une série d'autres mesures destinées à améliorer les conditions de sa gestion.

S'il est certain que la stratégie d'action doit être déterminée en parfait accord avec l'Etat, en revanche, la responsabilité de la mise en oeuvre de la politique industrielle ou commerciale doit relever strictement de l'entreprise; c'est pourquoi les règles d'organisation de la tutelle technique et de la tutelle financière doivent être réexaminées de façon à éliminer, chaque fois que l'on en constatera l'existence, la confusion entre autorité de tutelle et organes de gestion et de direction.

Un autre point d'application de la réforme devra être constitué par l'amélioration des instruments comptables; ceux-ci doivent être modernisés de façon à renforcer la possibilité de contrôler la gestion de l'entreprise et ceci tant au bénéfice des autorités exerçant le contrôle financier de l'Etat, qu'au bénéfice des dirigeants de l'entreprise.

On ne saurait non plus passer sous silence la nécessité d'apurer la situation financière des entreprises qui resteront dans le secteur public – et des autres aussi à plus fortes raisons – de façon à ce que le grave problème des "arriérés" étant réglé, il soit possible de repartir sur une base financière claire tant à l'égard de l'Etat qu'à l'égard des partenaires de l'entreprise.

Enfin, il est tout à fait important de rappeler, qu'à une époque où la modernisation de la gestion des entreprises est un impératif universel, nul ne saurait invoquer une quelconque spécificité nationale pour s'affranchir de cette obligation. Une vigoureuse politique de formation des cadres nécessaires à la gestion des entreprises appuyées, chaque fois que cela sera nécessaire, sur des actions de transfert et d'acquisition des technologies de gestion doit être mise en oeuvre : elle est indispensable et elle est possible ainsi que l'attestent les expériences réalisées (17).

Chacun est conscient aujourd'hui de ce que le temps de la facilité, le temps des amateurs est révolu; dans le secteur public, comme dans le secteur privé, la gestion de l'entreprise doit être le fait des professionnels : il faut désormais affermir et généraliser des méthodes rigoureuses dans la gestion technique, ou dans celle des ressources humaines; il est temps, aussi, que

(17) Lahlou (A.) : *Transfert et acquisition de technologie de gestion; le cas des entreprises publiques marocaines*. Thèse Grenoble, 1986.

les dirigeants sachent que leur situation dépend principalement des résultats de leur gestion. En définitive, ce que l'on appelle "désengagement de l'Etat", c'est tout le contraire de ce que les mots suggèrent; cette politique signifie en effet un engagement déterminé de la part de l'Etat de réussir, à moyen terme, à redynamiser le secteur public, de façon à en faire au meilleur coût un instrument d'action efficace pour assurer l'équipement indispensable au développement équilibré du pays.

2) Le deuxième volet de la politique de désengagement de l'Etat c'est la privatisation

La politique de privatisation repose sur l'idée que l'Etat doit restituer au secteur privé les entreprises industrielles et commerciales, voire financières qui ne répondent pas aux critères qui doivent présider à la restructuration du secteur public : activité de service public, importance pour l'économie nationale et ampleur des investissements nécessaires au développement de l'activité, caractère symbolique de l'activité, ces critères pouvant d'ailleurs jouer isolément ou cumulativement.

Les entreprises à privatiser sont donc très nombreuses; elles sont extrêmement diverses par leurs activités, leur taille, leur situation financière etc...

Cette diversité même implique que la politique de privatisation doit être mise en oeuvre de façon progressive; elle doit tenir le plus grand compte des circonstances économiques ou autres, nationales mais aussi éventuellement internationales, qui peuvent avoir une incidence sur le processus de privatisation.

S'il est difficile d'anticiper sur ce que sera concrètement cette politique, il est désormais possible, grâce au discours royal du 8 avril, de préciser les écueils qu'elle entend éviter ce qui répond, dans une large mesure, aux objections d'une opposition qui, souvent a priori, ne la regarde pas avec faveur.

La privatisation doit en effet éviter trois écueils : elle ne doit pas mettre en péril l'emploi, elle ne doit pas favoriser la domination des groupes financiers les plus puissants, elle ne doit pas non plus favoriser le renforcement des centres et régions les plus développés, mais au contraire être mise au service de la politique régionale.

La cession de l'entreprise publique au secteur privé ne doit pas se traduire par des licenciements; dans une conjoncture de chômage il n'est pas concevable, en effet, de s'engager dans une voie qui aboutirait à une diminution des emplois; toute décision de privatisation devra donc être prise après une analyse rigoureuse de ce problème, ce qui pourra conduire soit à renoncer à la privatisation de l'entreprise, soit à en différer la réalisation, soit à l'accompagner de mesures permettant, au moins dans une période transitoire, de maintenir les effectifs.

Le deuxième écueil est constitué par la menace de renforcement des situations de domination qui caractérisent de nombreux secteurs de l'économie marocaine.

On sait que ce phénomène qui existait à l'état latent dans la décennie soixante, s'est développé à la faveur de la politique de marocanisation mise en oeuvre à partir de 1973.

Il ne saurait être question de poursuivre dans cette voie car elle conduit à un résultat diamétralement opposé à l'un des objectifs essentiels que l'Etat cherche à atteindre depuis vingt ans et qu'il veut obtenir aujourd'hui grâce à la politique de privatisation; ce qu'il cherche, fondamentalement, c'est à dynamiser l'économie marocaine, à lui donner un élan. Pour cela il lui faut favoriser l'apparition, et l'accession aux responsabilités économiques, d'une nouvelle génération de dirigeants d'entreprises; ce sont eux qui doivent réaliser le changement; à la différence de leurs aînés, ils sont mieux formés et ils devront l'être mieux encore; ils sont éloignés de l'idée, encore trop souvent répandue, selon laquelle profits faciles et spéculation sont la préoccupation principale du chef d'entreprise; pour eux il s'agit d'abord de construire des entreprises efficaces et donc prospères. La volonté de faire profiter le plus largement possible de ce patrimoine national ceux qui sont les plus capables de le prendre en charge et de le faire fructifier, correspond d'ailleurs étroitement aux orientations du plan de développement pour la période 1988-1992; celui-ci fait en effet du développement de la petite et moyenne entreprise sa seconde priorité : "parce que l'initiative privée a démontré son dynamisme et son efficience dans le cadre de l'économie libérale, et enfin parce que l'éclosion de jeunes promoteurs nationaux susceptibles de prendre la relève de l'Etat dans la gestion de l'économie est à encourager (18). Cette orientation rencontre d'ailleurs celle du patronat (19); celui-ci ne cache pas son hostilité à l'égard des monopoles et pense que la privatisation est le plus sûr moyen de relancer l'initiative privée.

Le problème est donc d'imaginer les moyens de faire en sorte que la privatisation permette une redistribution et non pas une concentration de la puissance économique.

A cet égard le discours royal a tracé les directives; il appartiendra au législateur de poser les règles qui présideront à la réalisation des opérations de privatisation; celles-ci doivent régler la question de l'évaluation de la valeur de l'entreprise, valeur qui ne doit faire l'objet d'aucune contestation; elles doivent aussi envisager les appels d'offres au terme desquels les acquéreurs seront choisis de façon objective sur la base d'une série de critères tels que : la capacité technique et financière, l'origine régionale, les engagements concernant le maintien de l'emploi etc... La privatisation peut être aussi une occasion de dynamiser l'économie régionale; chaque fois que cela

(18) *Plan quinquennal 1988-1992* (projet), p. 76.

(19) Le patronat joue l'ouverture, *Lamalif*, n° 185, 1987, p. 44.

sera techniquement possible, l'acquisition des entreprises publiques devra être réservée aux capitaux régionaux (20).

Et l'on voit apparaître ici le dernier écueil à éviter; la privatisation ne doit pas favoriser le renforcement des zones les mieux nanties, elle doit, autant que possible, favoriser la décentralisation industrielle et le développement régional.

Mais ceci touche au troisième volet de la politique de désengagement de l'Etat et à la redéfinition de son rôle à l'égard de l'économie.

3) La redéfinition du rôle de l'Etat à l'égard de l'économie

L'Etat ne doit plus être industriel ou commerçant car, en principe et en pratique, cela ne rentre ni dans ses compétences, ni, par voie de conséquence, dans son rôle. D'innombrables exemples montrent qu'il s'acquitte souvent mal de ces tâches, et qu'en tous cas, il ne s'en acquitte pas mieux que l'entrepreneur privé.

En revanche, il doit consacrer ses efforts et ses moyens à faciliter le développement de l'initiative privée en prenant en charge ce que celle-ci ne saurait en aucune manière réaliser.

Il le fera grâce au nouveau secteur public resserré sur ses missions essentielles de service public, et géré désormais de façon efficace et rationnelle; nous savons en effet quel peut être le rôle éminent de l'Etat dans la mise en oeuvre d'une politique ambitieuse de formation des cadres des entreprises tout autant nécessaire à la modernisation de la gestion des entreprises publiques qu'à celle des entreprises privées.

Il le fera aussi en conduisant avec constance une politique d'équipement du pays dont de nombreuses régions sont encore dépourvues. C'est en effet à l'Etat qu'il appartient de créer les structures d'accueil nécessaires au développement des activités économiques; la réussite de la politique de promotion de la petite et moyenne entreprise, et plus largement de la politique de rééquilibrage régional est à ce prix (21).

Favoriser le développement régional, c'est favoriser la création d'entreprises, donc la décentralisation industrielle; et l'on sait depuis longtemps, grâce aux nombreuses enquêtes effectuées auprès des investisseurs, que la décision d'investir dépend de l'existence d'un certain nombre de conditions.

L'entreprise doit, pour vivre et se développer, trouver dans son proche environnement les équipements nécessaires à la satisfaction de ses besoins et des besoins de son personnel; ces besoins peuvent être techniques, financiers, administratifs ou socio-culturels etc... Mais dans de nombreux cas il apparaît que les équipements correspondants dépendent de l'action de l'Etat ou des collectivités publiques sans oublier les entreprises publiques qui cou-

(20) Cela suppose la mise en place d'organismes de collecte de l'épargne régionale et de mobilisation des capitaux régionaux y compris sans doute, les capitaux transférés par les travailleurs marocains à l'étranger.

(21) *Plan quinquennal 1988-1992* (projet) : la stratégie du développement régional, p. 186 et s.

vrent les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau, des télécommunications, etc...

La politique régionale doit donc avoir impérativement pour objectif la réalisation des équipements nécessaires à l'accueil de l'entreprise.

On peut d'ailleurs penser que les futurs "programmes prioritaires régionaux intégrés" dont la mise en oeuvre est envisagée par le plan 1988-1992, pourraient être un moyen de répondre à cette exigence fondamentale de la politique de développement régional.

Mais il faut aussi rappeler que de tels programmes seraient plus aisés à mettre sur pied si l'on avait, au préalable, réalisé les schémas de développement et d'aménagement régional (22).

De toute façon il faut insister sur le fait que la conduite d'une telle politique suppose des institutions régionales vivantes et représentatives qui soient capables de déterminer de façon incontestable les perspectives à moyen et long terme du développement régional (22).

L'Etat devra apporter son aide à ce mouvement; cette aide pourra prendre diverses formes : administratives, techniques, financières, fiscales etc. mais elle devra toujours être associée à l'action des collectivités locales.

Ainsi, l'effort de l'Etat tendant au renforcement ou à la création d'un environnement favorable au développement de l'entreprise, doit prendre désormais le relais d'une intervention publique dans la gestion des activités économiques; l'Etat doit substituer à son rôle ancien d'assistance aux effets inhibiteurs, un rôle d'éveilleur générateur de dynamisme.

C'est dire que son action demeure aujourd'hui aussi importante pour le développement qu'elle pouvait l'être hier, même si elle se manifeste de façon différente.

L'Etat est donc porteur d'un nouveau "projet"; celui-ci ne passera cependant dans le fait que s'il est soutenu par une volonté politique sans faille, s'il est pris en charge par des professionnels refusant tout dogmatisme, et, enfin, s'il peut s'appuyer sur les forces nouvelles qui émergent d'une société en complète transformation (23).

En définitive, la politique de désengagement de l'Etat aboutit à recentrer son action sur des objectifs fondamentaux et à le mettre en situation plus favorable pour aborder une nouvelle phase du développement fondée sur une nouvelle légitimité.

Le temps est désormais révolu où la légitimité de l'Etat passait par la distribution des aides, voire des prébendes; il est temps aussi d'abandonner les clichés dénonçant l'incapacité du secteur privé qui rendrait nécessaire la publicisation de l'économie. Demain la légitimité de l'Etat découlera de son aptitude à associer un secteur public rénové, des collectivités locales auto-

(22) Rousset (M.) : Quelle région pour l'entreprise ? Communication au colloque de l'Association des lauréats de la Faculté de Droit de Casablanca, février 1988, Casablanca.

(23) L'apparition de nouvelles formes de sociabilité qui prennent divers aspects et notamment l'aspect associatif dans de nombreux secteurs d'activité est un phénomène très prometteur.

nomes et un secteur privé entreprenant à une action dont la finalité doit être la mise au travail du plus grand nombre et le progrès pour tous.

La nouvelle légitimité de l'Etat sera ainsi la conséquence d'une politique qui valorise les ressources humaines et qui rend à la société son dynamisme et sa confiance en elle (24).

(24) Il est frappant de constater que si l'idée s'impose aujourd'hui que "l'Etat n'a pas à jouer le rôle de marchand de sommeil ou de soleil", elle ne conduit pas nécessairement ceux qui se sont ralliés à cette idée, pas plus d'ailleurs que ceux qui l'ont toujours défendue, à admettre que le secteur privé et l'entrepreneur marocain des années 1990 puissent être capables de dynamisme, de rigueur et de vues à long terme ! Cf. El Malki (H.) : La privatisation pour quoi faire ? *Lamalik*, n° 192., 1987, p. 6 – Abdou Ayoub : Moins d'Etat ? Oui, Mais !... *Le Libéral*, N° 7; Mai 1988, p. 23.

A cet égard le discours royal du 8 avril offre des perspectives positives (*Le Matin du Sahara*, 9 avril 1988, p.1 et 2).