

Restructuration du secteur public et son impact sur la performance des établissements et entreprises publics au Maroc

Restructuring of the public sector and its impact on performance of public institutions and enterprises in Morocco

CHIBANI Abdelaaziz

Doctorant

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales-Souissi

Université Mohamed V de Rabat

LARCEPEM

Maroc

Chibani.abdelaaziz@gmail.com

KHARISS Mohammed

Professeur de l'Enseignement Supérieur

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales-Souissi

Université Mohamed V de Rabat

LARCEPEM

Maroc

mohammed.khariss@fsjes-souissi.um5.ac.ma

Date de soumission : 02/09/2021

Date d'acceptation : 17/10/2021

Pour citer cet article :

CHIBANI.A & KHARISS. M (2021) «Restructuration du secteur public et son impact sur la performance des établissements et entreprises publics au Maroc», Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 4 : Numéro 4 » pp : 138 - 158

Résumé

En juillet 2020, un nouveau projet de restructuration profonde du secteur public a vu le jour, celui de la création d'une agence nationale qui prendra en charge la gestion stratégique des parts de l'Etat dans les capitaux et budgets des EEP. Cette réforme a pour objectifs d'améliorer le fonctionnement des EEP, harmoniser et rendre cohérentes leurs missions de manière à garantir une complémentarité entre eux et élever leurs performances globales.

Ce projet s'inscrivant dans la continuité des réformes engagées par l'Etat Marocain depuis des dizaines d'années, vient pour redynamiser l'action des EEP à travers un recadrage général des missions, une redéfinition de leurs rôles et la rationalisation des dépenses publiques.

L'objectif de cette recherche, est de voir dans quelle mesure cette restructuration aura-t-elle un impact positif sur la rationalisation des dépenses publiques et sur la performance des EEP ?

Pour se faire, nous allons analyser le contexte de ce projet, les défis et contraintes liés à sa réalisation, ses effets organisationnels, économiques et managériales et in-fine ses perspectives en matière d'amélioration de la performance des EEP. En outre, nous allons également présenter une étude de cas qui traite de cette question dont l'échantillon des parties prenantes est de 17 individus.

Mots clés : « restructuration(s) »; « secteur public »; « réforme »; « performance »; « rationalisation des dépenses publiques ».

Abstract

In July 2020, a new project for the deep restructuring of the public sector was launched, that of the creation of a national agency that will take charge of the strategic management of the State's shares and transfers in the capital and budgets of PECs. The objectives of this reform are to improve the functioning of PECs, harmonise and make coherent their tasks so as to ensure complementarity between them and to raise their overall performance. This project, which is part of the continuity of reforms undertaken by the Moroccan State for decades, comes to revitalize the action of the PECs through a general reframing of missions, a redefinition of roles and the rationalization of public spending. The objective of this research is to see to what extent this restructuring will have a positive impact on the rationalization of public spending and on the performance of PECs. To do this, we will analyze the context of this project, the challenges and constraints related to its realization, its organizational,

economic and managerial effects and ultimately its prospects for improving the performance of PEFs. In addition, we will also present a case study that addresses this issue.

Keywords : « restructuring »; « public sector »; « reform »; « performance »; « rationalization of public spending ».

Introduction

La dynamique que connaît aujourd'hui la gestion publique et les défis auxquels elle est confrontée, ainsi que les déficiences que connaissent certaines organisations publiques au Maroc (établissements et entreprises publics), liées notamment à leur mode de management, au chevauchement de leurs missions, à leur contreperformance...a poussé les pouvoirs publics à repenser le schéma général des entreprises et établissements publics marocains.

Le but recherché à travers ce projet de réforme, est de corriger les dysfonctionnements institutionnels constatés au niveau de ces organisations, garantir une complémentarité et une cohérence optimale entre leurs missions respectives et rehausser in fine leur efficience économique et sociale.

Dans ce cadre, **comment cette restructuration va-t-elle contribuer à la performance du secteur public notamment des EEP et à la rationalisation des dépenses publiques ?**

Cet article aborde le processus de restructuration du secteur public au Maroc : ses origines, ses causes et ses facteurs, son bilan et le schéma directeur du projet de restructuration. Il analyse également les gains et les perspectives attendus de cette réforme en termes de rationalisation des dépenses et de performance ainsi que ses conséquences sur le plan managérial (culture de gestion, gestion des ressources humaines, systèmes d'information, etc.). Il analyse finalement les limites et les défis pouvant compromettre l'atteinte des objectifs de ce projet d'envergure.

Les implications scientifiques de cette recherche résident dans sa contribution à la réflexion autour du phénomène de restructuration sur les plans théorique et pratique notamment dans le secteur public du fait que la plupart des travaux théoriques et pratiques s'intéressent plutôt aux organisations privées que celles publiques au moment que le secteur public se confronte également à de forts risques pouvant entraver son fonctionnement (risque d'instabilité organisationnelle, culture de résistance au changement, contreperformance financières, absence de visions stratégiques ...).

Le présent article comporte 4 parties. La première relative à la présentation du cadre conceptuel et théorique des « restructurations », la deuxième liée au processus de transformation du secteur public au Maroc : son historique et son bilan, la troisième partie concernant l'étude analytique des performances des EEP ainsi que le schéma actuel du projet de restructuration du secteur des EEP et ses objectifs, et la quatrième partie traite du cas français comme cadre de comparaison (Benchmark).

1. Cadre conceptuel et théorique de la restructuration

1.1 Restructurations entre secteurs privé et public : définitions et points de distinction

Toute organisation humaine passe par des étapes de vie dans lesquelles elle se trouve obligée de se développer pour assurer sa croissance ou sa survie. Son développement s'oriente en fonction de ses objectifs, de sa stratégie et de ses moyens techniques, financiers et humains. La restructuration s'impose au sein d'une organisation lorsque le fonctionnement général n'est pas bien maîtrisé. Ce dysfonctionnement peut se présenter dans la perte de performance (chute de production, baisse de chiffres d'affaire, faible capacité de concurrence sur le marché...).

Nous distinguons généralement entre une restructuration qui s'opère au sein de l'entreprise d'une part et d'autre part celle effectuée dans un groupe d'entreprises appartenant à une société mère. Le domaine de restructuration ou bien son environnement de mise en œuvre peut être public ou privé. Bien évidemment le secteur d'appartenance des organisations influence la nature et le rythme de restructuration. En ce qui concerne le secteur public, sa restructuration se fait généralement d'une manière très lourde et également lente puisque cette opération demande un ensemble de mesures à prendre sur les plans législatif, réglementaire, budgétaire, technique, organisationnel et managérial.

En outre, le changement est une nécessité vitale pour les organisations. Celles qui n'adaptent pas leurs modèles de fonctionnement au changement et à l'évolution du contexte dans lequel elles agissent sont condamnées par conséquent à disparaître ou à être forcées de changer le modèle de son fonctionnement (G. Hamel, 2003).

Plusieurs définitions ont été proposées pour approcher le concept « restructurations ». A ce niveau, les restructurations désignent selon certains auteurs, des opérations de changement de structure ou d'organisation. Ce changement peut concerner un secteur industriel, des villes, une organisation privée, ou un prêt. (Beaujollin-Ballet et schmidt, 2012). Dans cette définition, ces deux auteurs ont donné un sens plus large aux restructurations en se concentrant sur les « sujets » de ladite opération (un secteur, un espace, un endettement...) sans pour autant présenter les niveaux de cette restructuration, à savoir, les niveaux : stratégique, tactique, financier, technique, et humain...

En effet, il existe deux visions en matière d'analyse des restructurations, qui l'ont donné finalement un sens bien précis. La première vision a été expliquée à travers deux

définitions comme suit: la première a considéré la restructuration comme l'ensemble des opérations d'achat ou de vente d'actifs, de changement de la structure capitalistique d'une entreprise, d'opération de reengineering interne... (Bowman et Singh, 1993). En outre, la deuxième définition a considéré ladite restructuration comme l'ensemble d'activités initiées par le management d'une entreprise et destinées pour améliorer sa performance organisationnelle, productive et compétitive (Cameron, 1994).

L'analyse des deux définitions précitées, permet de conclure que cette première vision, insiste en matière de compréhension des restructurations, sur deux éléments essentiels à savoir : la modification de la structure initiale de l'organisation et ensuite la recherche de l'efficacité organisationnelle et de la productivité. Ces deux éléments complémentaires entre eux (modification de la structure + recherche de performance) constituent ensemble une condition sine-qua-non pour la réussite d'une entreprise ou d'une organisation de manière générale dans un environnement changeant et compétitif.

S'agissant de la deuxième vision au phénomène de la restructuration. Certains auteurs voient (1993) dans les restructurations « une destruction planifiée de positions ou d'emplois » (Cascio, 1993), et une stratégie dont le levier de sa performance est principalement la réduction des coûts sociaux de l'entreprise via notamment la réduction des effectifs des salariés et le redéploiement des postes (Moulin, 2001).

D'après la deuxième vision/approche présentée ci-haut, il est clair que ses auteurs prennent en considération et mettent en avant les risques associés aux opérations de structurations notamment sur le plan social et ce plus que les gains attendus de cette opération aussi bien par les propriétaires de l'organisation que ses parties prenantes (shareholders et stakeholders).

Ce débat et cette prise de position nous amène à se situer dans un cadre d'analyse à la fois ancien et nouveau, celui de l'analyse des relations et intérêts antagonistes entre les salariés et les propriétaires de l'entreprise (actionnaires), dont la solution est l'atteinte d'un certain équilibre entre le pouvoir des « salariés » et celui des actionnaires pour stabiliser le fonctionnement de l'entreprise. En effet, on peut atteindre cet équilibre, si une fois on met en œuvre tous les moyens nécessaires pour réussir un tel chantier (approche participative).

Sur un autre registre, certains auteurs ont établi une différenciation entre la structuration et autres concepts proches tel que la « reconversion ». Selon cette approche, il existe une différence entre ce qui est « structuration » et la « reconversion ». La « reconversion » consiste à « une modification radicale liée à un changement important de la stratégie et

engendre une modification dans les besoins en qualification. Cette reconversion peut prendre différentes formes : reconversion d'activité, reconversion économique, reconversion sociale. Quant à la reconversion sociale, elle peut être assimilée à un reclassement. C'est à une réinsertion dans un emploi proche de l'ancien ou dans un emploi nouveau qui n'a pas de relation avec l'ancien (Thierry, 1995).

De manière globale, et d'après les définitions et l'analyse des positions des différents auteurs que nous venons de présenter, nous constatons qu'une sorte de débat qui analyse les effets négatifs de la restructuration sur les structures au niveau de l'emploi et de la perte des postes et des positions prédomine plus que la concentration sur les effets positifs de la structuration au niveau de l'amélioration de la performance de l'entreprise, de l'atteinte de ses objectifs et la rationalisation de ses dépenses...

A ce titre, il est important de comprendre que les positions d'analyse et les conclusions se diffèrent en fonction de l'appartenance idéologique et des intérêts de leurs émetteurs (défenseurs des droits de l'homme, des salariés ou des actionnaires, politiciens, directeurs d'entreprises...).

En outre, Il est également important de souligner, que les restructurations dans le secteur privé ne sont pas comparativement au secteur public, de la même portée ni des mêmes objectifs. Dans le secteur privé, le but recherché en premier lieu c'est le profit et donc toute opération de restructuration engagée doit aboutir à terme à des résultats financiers importants et qui doivent se manifester par : des réductions importantes de dépenses (cost killing), d'une augmentation des recettes et des chiffres d'affaires, d'une optimisation de la gestion fiscale, d'une politique concurrentielle forte... (Aggeri et Pellez, 2005). Ces types de restructuration émergées entre les années 1990-2000 prennent généralement la forme de restructurations offensives et elles sont permanentes (M. Raveyre.2005) du fait que « la recherche de flexibilité et d'adaptation conduit à des redéfinitions récurrentes des contours des activités et des frontières de la firme, ce qui s'accompagne de la montée des modèles organisationnels en réseaux ».

A souligner également que les restructurations ne sont toujours pas expliquées par la recherche permanente de la performance, elles sont parfois imposées par des conditions qu'on peut les considérer de cas de « force majeure ». A ce titre, les crises économiques qui frappent l'économie mondiale de temps à autre ou d'un cycle économique à l'autre, forcent les entreprises à s'engager dans des processus de restructurations. Nous citons à ce niveau-là,

l'exemple de la crise d'après les (30) trente glorieuses, la crise financière et économique de 2008 ou encore la crise sanitaire du « covid-19 » que nous vivons aujourd'hui et qui a chamboulé tout le système de production et de distribution à l'échelle mondiale et a condamné de disparition beaucoup d'entreprises appartenant à tous les secteurs : industriel, agricole et de services mais elle a également forcé beaucoup d'entreprises à se restructurer.

En effet, c'est en fonction de l'évolution de l'environnement économique mondial et en partant de la réalité que les économies sont connectées aujourd'hui plus que jamais que les entreprises se restructurent.

Dans ce sillage, il importe de souligner qu'il existe 7 moteurs de décisions aux restructurations, à savoir : (1) « la course chainée à la croissance », (2) « la recherche de la création de la valeur », (3) « le recentrage », (4) « l'évolution des modèles de management », (5) « la normalisation des systèmes de gestion et d'information », (6) « l'impact des nouvelles technologies », (7) et « la levée des appréhensions sur les risques géopolitiques en raison du développement de l'économie de marché » (Ramus, 1999).

Quant au secteur public, les raisons de sa restructuration, sont parfois proches de celles qui poussent les entreprises dans le secteur privé à se restructurer. Toutefois le processus ainsi que les outils sont différents. En effet, le secteur public gère et se finance par les deniers publics et assure des services aux citoyens. Par conséquent l'approche de son développement et de sa restructuration est très complexe, lourde en termes de formalités et lente en termes de mise en œuvre.

La diversité des EEP, de leurs champs d'interventions, de leurs outils de gestion et de gouvernance, de leurs tailles, ainsi que la multiplicité des objectifs du secteur public présentés par les soucis de : garantir une offre permanente des services rendus aux citoyens, veiller à leur accès et leur généralisation, assurer la proximité de ses services aux citoyens, développer le pays et les territoires régionaux ainsi que locaux, réduire les disparités sociales et spatiales, rationaliser les dépenses publiques, faire face à la question de l'emploi, rechercher la performance... tout cela rend difficile toute opération ou tentative de restructuration et aggrave les risques qui lui sont liés.

C'est pour cette raison que la restructuration dans le secteur public doit se situer dans le cadre d'une forte volonté politique de changement et s'inscrire dans un processus de réforme progressif et à long terme.

Un essai de comparaison entre les points de similitude et de différence entre le secteur public et privé en matière de la nature, des moteurs (motivations) et des objectifs des restructurations a permis de ressortir les points suivants :

Tableau 1 : Restructurations entre secteur public et privé

les aspects des restructurations	restructurations dans secteur public	restructurations dans le secteur privé
périmètre de restructuration	Ministères, établissements et entreprises publics, collectivités territoriales.	au sein d'une entreprise, au sein d'un groupe d'entreprises, ou au sein d'un réseau d'entreprises.
les objectifs et les motivations	rationalisation des dépenses publiques, gestion stratégique des participations de l'Etat, amélioration des services rendus aux citoyens, amélioration de la performance.	recherche de profit, compétitivité, réduction des coûts, crise économiques, mise à niveau technologique et changement des modes de production et de distribution (commerce électronique)
le rythme de mise en œuvre de la restructuration	très long ce qui demande un processus législatif et réglementaire complexe et une harmonisation de dispositifs organisationnels, culture de résistance au changement forte.	relativement rapide et efficace, flexible...
intervenants	multitude d'intervenants publics et divergences des intérêts (gouvernement, parlement, syndicats, organes de gouvernances des EEP...).	les propriétaires des entreprises avec prise en compte du coût social.

Source : Elaboré par les auteurs.

1.2 Restructurations et impact sur la performance

La performance compte parmi les objectifs les plus recherchés d'une opération de restructuration, mais les résultats ne sont toujours pas garantis. Une enquête menée par society for Human resources humaines en 2002 a confirmé que seulement 32% des restructurations ont produit des améliorations de résultats nets de 25% et un progrès de la productivité. Selon une autre étude réalisée par l'American management association dans les années 1990, les restructurations ont permis de réaliser des progrès des résultats nets dans 35% à 50% des cas.

A partir de ces résultats, il apparaît que les restructurations impactent négativement la performance des entreprises et ce en raison notamment de la suppression de postes et d'emplois clés.

En outre, d'après une étude réalisée en 2001 (Cascio et Young, 2001), il n'existe aucune corrélation entre les plans de restructurations basées notamment sur la suppression massive des emplois et la performance financière des entreprises. Dans le même sens des résultats obtenus, une autre étude réalisée sur en 2001 par Bain & company a permis de constater que les entreprises du Standard & Poors 500 qui ont réduit de 10% leur effectif entre le mois d'août 2000 et août 2001 ont vu la chute de leurs cours boursiers de 38% contre une stagnation de cours pour d'autres entreprises ayant supprimé des effectif de l'ordre de 3 à 10% seulement (Rigby, 2001).

De même, il a été constaté pour d'autres études, la détérioration de la qualité des biens et services commercialisés par des entreprises après leur mise en œuvre de plans de restructuration.

En face des études qui ont montré l'effet négatif des restructurations sur la performance des entreprises, il faut noter que d'autres études et enquêtes ont signalé que la performance financière de certaines entreprises restructurées a connu une amélioration postérieure à ladite opération après une durée de trois années au minimum (bergmann et al, 2004).

2. Processus de transformation du secteur public au Maroc : historique et Bilan

2.1 Le secteur des établissements et des entreprises publics au Maroc : portefeuille et performance

Le secteur des établissements et entreprises publics (EEP) au Maroc comporte un portefeuille important que ça soit en termes de leur nombre d'EEP ou de leur poids économique.

A fin septembre 2020, ce portefeuille comporte 225 établissements publics et 43 sociétés anonymes à participation directe du Trésor. A noter que ces EEP détiennent 429 filiales ou participations, dont 54% sont détenues majoritairement par l'Etat, et des sociétés anonymes relevant aux collectivités territoriales regroupant 22 entités.

2.1.1 Répartition par secteur d'activité et par région

Par nature d'activité, ce portefeuille se compose de 26,5% d'EEP exerçant une activité commerciale (activité marchande et activité de production de biens et services publics et les institutions financières publiques) soit en 2020, 28 établissements publics et 43 sociétés

anonyme. Ces derniers détiennent 482 filiales et participations soit 98% des filiales et participations publiques.

De l'autre côté, la catégorie des EEP non-commerciaux accapare une part de 73,5% du portefeuille avec 197 EEP. Cette situation témoigne de l'importance de l'activité non-marchande en matière d'activité des EEP et confirme l'orientation de l'action publique en tant qu'investisseur social et non en tant que concurrent au secteur privé.

Ce constat se traduit par le fait qu'en matière de répartition dudit portefeuille (par secteur d'activité), il apparaît que sur un nombre total de 268 EEP, 23,88% de ces EEP sont présents dans les domaines du social dans sa conception plus large (y compris le secteur de la santé, l'éducation et la formation), 16,79% EEP s'intéressant aux domaines de l'habitat et du développement territorial, 14,92% EEP exercent dans le domaine de l'agriculture et la pêche maritime... Ces taux regroupés constituent 55,59% du total des EEP.

Cependant, pour les EEP actifs dans des domaines tels que les finances, le tourisme, l'artisanat, les infrastructures et le transport, l'énergie et mines, l'eau et l'environnement, ils ne constituent, regroupés, qu'une part de 27% du portefeuille.

S'agissant de la répartition de ces EEP sur le territoire national, on assiste à une concentration de 53% des EEPs dans les deux régions de Rabat-Salé- kénitra et celle Casa- Settat) ce qui confirme un déséquilibre spatial en matière de cette répartition.

2.1.2 Les performances des EEP

Si on veut analyser et étudier le cas de la performance des EEP, il est très utile de recourir à des indicateurs de mesure de la performance tels que le chiffre d'affaires, le résultat d'exploitation, le résultat net, les transferts de l'Etat et l'autofinancement...

Prenant l'année 2019 comme exemple, les EEP (portefeuille global) ont connu une baisse de 20% de leurs résultats d'exploitation et de 34% pour leurs résultats nets.

Ces chiffres concernent le portefeuille global et ne permettent pas d'apprécier séparément la performance des EEP commerciaux et ceux non-commerciaux.

Par rapport aux EEP commerciaux, ils ont enregistré au titre de 2019 une diminution de 18% concernant leurs résultats d'exploitation, 13% pour les résultats courants, et 33% pour les résultats nets.

A l'issue de cette brève présentation des indicateurs de performance des EEP commerciaux (sachant que ceux non-commerciaux sont structurellement déficitaires), et à partir des chiffres

présentés, qui restent globalement similaires aux chiffres de la performance réalisée dans les années précédentes, on peut conclure que les EEP commerciaux sont globalement déficitaires. En outre, afin d'assurer leurs équilibres financiers, ils bénéficient des transferts budgétaires de l'Etat. Dans ce cadre, un cadre de contractualisation entre l'Etat et les EEP sur la base d'objectifs bien définis peut avoir des avantages multiples et être un outil de développement du rendement de ces EEP (RGUIBI et DRIDAT, 2021).

2.2 Historique du processus de restructuration du secteur public

Le secteur public a passé par plusieurs réformes visant l'amélioration de sa performance. En outre, depuis 1980, ce secteur a connu plusieurs réflexions qui ont donné lieu à un ensemble de recommandations dans le sens de : développer le rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire et stratège et non seulement en tant que gestionnaire sans vision ni objectifs stratégiques, élargir la marge de prise de décision accordée à ces institutions en lien direct avec plus de responsabilisation de leurs dirigeants, optimiser l'allocation de leurs ressources et améliorer leur l'efficacité, (en recherchant une meilleure adéquation entre moyens et résultats), et finalement encourager l'investissement dans des domaines producteurs de richesse (création de la valeur).

Parmi ces réflexions et dont les plus importantes sont celles qui ont été développées à partir de l'étude établie par la mission Jouahri en 1980, et des initiatives qui l'ont suivi, notamment les programmes de restructuration PERL I et PERL II¹.

Ces initiatives ont abouti à des réformes dont les plus importantes sont les suivantes :

- a- la création du comité interministériel permanent des entreprises publiques (CIPEP) en 1987 ;
- b- la veille au respect de la régularité dans la tenue des sessions et l'application des sessions des conseils d'administration des EEP ;
- c- la contractualisation avec l'Etat (1^{er} contrat-programme en 1987) ;
- d- la rationalisation des transferts Etatiques vers les EEP ;
- e- la promotion de la certification des comptes et de l'audit interne au sein de ces EEP ;
- f- la restructuration de certaines grandes entreprises publiques ;
- g- la libéralisation de certains secteurs dont l'Etat était auparavant monopole ;
- h- la privatisation de certaines entreprises ;

¹ Programme établi suite à une mission de la banque mondiale en 1987

- i- la favorisation de la coopération entre le secteur public et privé à travers un cadre de partenariat public-privé.

Quant à la mise en œuvre des réformes engagées ou au moins leur mise sur les rails de réalisation, il y a lieu de signaler que la multiplication des contraintes tant au niveau interne qu'externe a rendu difficile la réussite des chantiers de réformes lancées. Ces contraintes peuvent se résumer comme suit : l'absence de stratégies claires de certains EEP, le manque de cohérence de leurs stratégies avec celle de l'Etat, les faibles capacités techniques et humaines des EEP et globalement la faiblesse du système de management et des systèmes d'information.

3. Le schéma de restructuration du secteur public au Maroc

3.1 Les dysfonctionnements et les fragilités des EEP

Les EEP souffrent de plusieurs fragilités et de freins limitant leur développement et par conséquent leur contribution dans le développement économique et social du pays.

Ces dysfonctionnements sont d'ordre juridique, stratégique, économique, budgétaire, technique, de gouvernance et environnemental. En outre, lesdits dysfonctionnements ont été relevés dans un ensemble de rapports et travaux d'institutions étatiques (travaux du parlement, et des rapports d'institutions de contrôle supérieur des finances publiques).

Dans ce cadre, il est à constater à partir des conclusions des travaux et rapports précités, que le portefeuille des EEP a connu une extension rapide dans le temps et non-encadrée, ce qui a donné lieu à une sorte d'inflation en terme de leur nombre et par conséquent la difficulté en termes de leur pilotage stratégique, et de leur capacité à créer des relations de complémentarité.

De même, un problème de dépassement du champ de missions de ces EEP a été constaté. On peut trouver par exemple des EEP qui investissent dans le domaine de l'enseignement alors qu'ils sont actifs dans le secteur de carrières minières. Cette situation provient de la volonté de certains EEP à s'imposer comme un acteur primordial et performant dans l'espace des EEP et concrétiser leur rôle en tant que levier de développement économique et social du pays.

Un autre aspect renseignant sur l'inefficacité financière d'un nombre important d'EEP, réside dans la concentration des versements annuels de ces derniers au Budget Général de l'Etat sur un nombre très limité d'EEP.

A titre d'exemple, une part importante de 72% des contributions des EEP au BGE versées au BGE entre 2010 et 2019, a été assurée seulement par 4 EEP (OCP, ANCFCC, IAM et BANK ALMAGHRIB).

Cette analyse confirme l'idée avancée au début de cet article, que la majorité des EEP sont déficitaires notamment ceux exerçant dans le secteur marchand et qui doivent en principe réaliser des performances financières évolutives dans le temps.

S'agissant de l'endettement, il est à signaler que plusieurs EEP enregistrent des niveaux d'endettement très élevés. Cette situation a, sans doute, ses effets négatifs sur leurs performances d'une part, mais pareillement sur le niveau d'endettement global de l'Etat vu que cette dernière offre des garanties à leur profit contre les prêts qui leur sont accordés.

A cet égard, cette relation d'assistance et de parrainage de l'Etat aux EEP en matière d'endettement peut engendrer une culture de dépendance et impliquer davantage l'Etat dans la gestion indirecte de l'endettement des EEP, ce qui signifie un partage de risques et de responsabilité vis-à-vis du remboursement du capital et intérêts des prêts notamment en cas d'incapacité de remboursement.

Un autre point important de la faiblesse des EEP peut se manifester au niveau de leur gouvernance. Cette dernière nécessite davantage amélioration, qui doit se traduire par la professionnalisation des organes délibérants, le renforcement en matière d'adoption des bonnes pratiques de gouvernance, l'identification claire des responsabilités, et l'amélioration de l'efficacité en termes de réalisation des plans d'action.

3.2 Les voies de restructuration et d'amélioration de la gestion des EEP.

La feuille de route de restructuration des EEP doit prendre en considération un ensemble de paramètres dont notamment la qualité des réformes proposées, le caractère profond et graduel des réformes et la maîtrise des effets de ces restructurations tant au niveau interne qu'externe de ces entités.

A ce niveau les pouvoirs publics chargés de cette réforme ont inauguré les premières étapes de cette restructuration via un plan d'action autour des chantiers tels que « la mise en place d'un dialogue stratégique et restructuration des EEP a fort enjeux, le renforcement de la gouvernance des EEP, le développement des partenariats public-privé (PPP), la consolidation des instruments de gestion des EEP, le renforcement des audits externes des EEP... ».

Ces actions ont été mises en œuvre notamment suite aux hautes instructions de SM le Roi en 2017 et elles ont constitué ensemble, une première phase sur la période 2018-2020. Lesdites

actions que nous venons de citer ne peuvent en aucun cas représenter le fond de la restructuration dont a besoin le secteur public et dont les fragilités et les dysfonctionnements sont multiples et complexes. C'est pour cette raison qu'une deuxième phase a suivi la première, pour entamer le grand chantier de réforme du secteur public.

Ladite phase en question a été lancée en juillet 2020. Il s'agit de la réforme profonde du secteur public. Cette réforme passera notamment via la « redéfinition substantielle et équilibrée du secteur public et la conduite d'une opération volontariste de restructuration et de redimensionnement du secteur des EEP » et la création d'une agence nationale d'assurer la gestion stratégique des participations de l'Etat et du suivi de la performance des EEP.

Les éléments précités suscitent ci-haut un commentaire sur l'essence des réformes attendues. Nous constatons a priori, que nous sommes en mesure de faire un retour à la centralisation des décisions stratégiques des EEP au profit de l'administration centrale et le renforcement de ses outils de contrôle et de pilotage.

En deuxième lieu, il s'agit d'un redimensionnement de la taille du secteur public ce qui signifie probablement la réduction du nombre d'EEP en supprimant certains d'eux. Cette opération transitoire d'assainissement, aura certainement dans un premier temps des effets sur la gestion du patrimoine des EEP fusionnés ou liquidés et sur la gestion de leurs ressources humaines (la mobilité du personnel inter-EEP, les conditions de travail, le mode de management et l'appréhension des nouvelles missions définies par les nouveaux dirigeants).

De même, la liquidation de certains EEP peut prendre des années, ce qui peut perturber ce processus de restructuration. En outre, la lenteur du processus de liquidation, privera l'Etat de ressources importantes des EEP en instance de liquidation.

3.3 Le cadre légal de la restructuration du secteur public

Afin de contribuer à la mise en œuvre de la restructuration du secteur public, les pouvoirs publics ont procédé à la création de l'agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat qui sera régie par la n° 17-95 relative aux sociétés anonymes telles qu'elle a été modifiée et complétée, par les dispositions des articles 49 et 92 de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions de l'article 92 de la constitution et par les dispositions des dispositions de la loi de sa l'instituant, en cours de validation par les institutions de l'Etat (conseil de gouvernement, parlement).

Les missions de la future agence selon l'article 3 dudit projet de loi peuvent se résumer par :

1. la proposition et la mise en œuvre de la stratégie de l'Etat en matière de gestion de ses participations financières dans les capitaux sociaux et des budgets des établissements et entreprises publics, ce qui lui donne une force en matière de pilotage stratégique ;
2. la réalisation de la mission de contrôle de la gestion des entités mises sous son contrôle en intégrant les dimensions du reporting, de la bonne gouvernance, et de l'évaluation périodique des performances de ces EEP ;
3. l'identification, l'examen et la proposition au Ministère des finances et la mise en œuvre des opérations de capital qui peuvent avoir lieu à l'occasion de la création de nouvel EEP, l'augmentation ou la réduction de leurs capitaux, la structuration des holdings publics dans des secteurs précis ou selon un domaine d'activité choisi,
4. l'examen et l'octroi d'avis sur les opérations de prise de participation, de créations de filiales des EEP et des autres opérations sur la capital réalisées par les EEP ;
5. la réalisation des études et des missions d'audit ou d'évaluations des EEP ;
6. proposition et mise en œuvre du programme annuel des opérations de privatisation ;
7. la représentation de l'Etat en œuvrant à l'amélioration de la gouvernance et ce s'inspirant des meilleurs pratiques internationales en la matière. Cette amélioration concerne la formation des conseils des EEP et le fonctionnement de ses réunions, la nomination la formation, la révocation des administrateurs et l'institution de comités spécialisés ;
8. l'élaboration d'un rapport annuel sur l'Etat actionnaire.

D'après les dispositions de l'article 4 de la future loi, il apparaît que l'agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat aura une étendue très large en matière de la gestion du portefeuille des entreprises et établissement public. Cette nouvelle situation représente, un début pour l'unification de la vision stratégique de l'ensemble des EEP et la recherche de l'harmonie et la complémentarité globale afin de garantir un fonctionnement équilibré des EEP. Dans ce cadre, ledit article précise que les missions globales de l'agence seront autour des aspects suivantes à savoir, l'élaboration de la stratégie de l'Etat actionnaire, la supervision et le contrôle de la gestion des EEP, la mise en œuvre des opérations touchant le capital des EEP, réalisation des études et des audits, élaboration d'un rapport annuel d'activité.

En outre, l'article 10 de ce projet de loi dispose que l'agence, par dérogation aux dispositions de la loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, sera exclue du contrôle financier de l'Etat.

Cette disposition renforce en quelque sorte l'indépendance de ladite agence et lui accord un réel pouvoir en matière d'action et de gestion du portefeuille des EEP sous son contrôle. Cette situation impose la mise à sa disposition des moyens suffisants pour qu'il assure les missions qui lui sont dévolues. Toutefois, elle peut constituer un point de faiblesse, puisque la performance de l'agence ne sera soumise à l'évaluation.

4. Benchmark

Beaucoup de pays ont vécu cette expérience de création d'agence de gestion des participations de l'Etat.

A ce titre, il convient de faire un benchmark, pour avoir une idée claire sur l'orientation du pays dans le cadre de cette restructuration et le modèle suivi, nous avons pris le cas du modèle de gestion qui inspire plus le management public au Maroc, celui de la France.

Le cas de la France

L'expérience de la France en termes de création d'une agence de gestion des participations de l'Etat est ancienne relativement au cas du Maroc. Elle a été créée en 2004. En France, L'agence est chargée d'incarner les intérêts patrimoniaux de l'État dans sa politique de gestion, favoriser la performance économique des entreprises, leur rentabilité et leur valorisation sur le long terme, promouvoir le rôle d'actionnaire avisé de l'État dans les instances de gouvernance des entreprises, gérer le portefeuille de participations à travers les opérations d'acquisition, de fusion ou de rapprochement actionnariaux et encourager l'exemplarité en matière de rémunération, d'égalité et de responsabilité sociale et environnementale.

Ladite agence a été créée par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création de l'APE, modifié par le décret n° 2019-160 du 1^{er} mars 2019, et l'arrêté du 19 août 2014 et l'ordonnance et décret du 20 août 2014 portant sur la gouvernance et opération sur le capital des sociétés à participation publique. L'APE établit chaque année un rapport sur l'Etat actionnaire. Elle gère 85 entreprises et elle est présente dans différents secteurs tels que l'aéronautique, l'énergie, la défense, les transports, les services de l'audiovisuel... la valeur totale du portefeuille à fin juin 2020 est de 84,5 Md€ intégrant une partie valorisée en bourse

à hauteur de 52,3 Md€. Le secteur de l'énergie représente 53.3% de la capitalisation boursière cotée. Ainsi le dernier secteur est celui de l'automobile.

Parmi les points forts qu'a permis la création de ladite agence, c'est le fait que la gestion des entreprises publiques est devenue plus transparente, les résultats de ces entreprises sont devenues également mesurables ce qui a facilité la comparaison entre les entreprises en termes de création de la valeur, et finalement leur gouvernance s'est nettement améliorée grâce à l'intervention de l'agence dans le choix des orientations stratégiques d'une manière à rendre les stratégies des EP cohérente avec celles de l'Etat.

Conclusion

Au terme de cette recherche nous concluons que :

- la recherche de la performance du secteur public n'est pas un processus dont les résultats seront atteints dans le court ou le moyen terme, c'est un continuum évolutif qui passe par un ensemble de phases d'évolution ;
- ils existent des risques forts liés à ce grand projet de restructuration que le décideur public doit prendre en considération lors de cette opération (risques inhérents à la gestion du capital, aux domaines d'investissement, à la gestion des ressources humaines, et à la gestion des risques liés à la culture d'entreprise et des relations avec les syndicats...).

En effet, la première étape de ce projet de restructuration du secteur public réside dans le redimensionnement de sa taille notamment par la réduction du nombre d'établissements et d'entreprises publiques (EEP). Ce redimensionnement est dicté par la réalité qu'il existe pas mal d'entités qui ont presque les mêmes attributions ou des attributions qui se chevauchent, d'où la nécessité de les fusionner. Ces fusions vont sans doute permettre de tirer le meilleur parti de la synergie de leurs moyens et ressources.

En outre, nous pouvons considérer que la création de l'agence nationale comme un aboutissement d'une réflexion profonde concernant la réforme des EEP et du secteur public en général et un très bon point de départ vers la réforme globale du secteur public et l'amélioration de sa performance. Toutefois, il est nécessaire que les EEP concernés s'impliquent fortement et activement dans cette démarche afin de la réussir.

Dans ce cadre, il faut être vigilant quant aux contraintes et risques entourant ce projet et qui pouvant constituer de réels contraintes et freins à ce changement positif dans sa conception et sa démarche.

Ces risques et facteurs d'échec peuvent se présenter par une forte culture de résistance de changement, un risque de faiblesse du dispositif de conduite de changement, des risques liés à la défaillance de gestion des ressources humaines lors de cette transitoire (problèmes liés à la mobilité du personnel, sa réaffectation, suppression de postes, création de nouveaux postes, gestion du problème d'appartenance organisationnelle...).

D'autre part, la logique d'Etat actionnaire doit prendre en considération la création de valeur comme vecteur de développement, ce qui veut dire que les établissements et entreprises publics doivent dans le cadre de ce nouveau schéma de gouvernance non seulement s'inscrire dans une logique de gestion courante performante mais développer leur capacités créatrices de valeur à l'actionnaire-Etat, d'où la question sur le degré et capacité des EEP en matière de création de la richesse et de la montée en performance ?

En perspective, il sera très utile en continuité de cette recherche d'étudier dans le futur, d'analyser et de prévoir l'impact de la restructuration du secteur public traité dans le présent article sur les différents aspects de la gestion publique notamment sur la gestion de la dette garantie des EEP, sur la gestion des dépenses publiques (marchés publics, contrats et bons de commande) et également sur la création de la richesse, le développement des secteurs économiques de manière globale et de la compétitivité de l'économie marocaine.

BIBLIOGRAPHIE

Aggeri F. et Pallez F. (2005), « Restructurations, délocalisations, les nouvelles formes de l'action territoriale », Revue de l'IRES, n° 47, p. 235-258.

Aggeri et al (2002), « les mutations industrielles, vecteurs de la modernisation publique? », séminaire vies collectives, séance du 17 janvier 2002.

Allouche, J. et Freiche, J. (2007). « Restructurations d'entreprise : regards croisés », Paris, Vuibert.

Allouche j.et al, (2004), « restructurations et performance de l'entreprise » : une méta-analyse, finance-contrôle-stratégie, vol.11, n°2, p.105-146.

Anna buyankina, et al, « restructurations d'entreprise, quels rôles et contribution de la fonction RH? » MBA management des ressources humaines-9^{ème} promotion.

Ansoff h. I., (1968), « stratégie de développement de l'entreprise, analyse d'une politique de croissance et d'expansion, hommes et techniques », paris.

Aubert j.-p., et beaujollin-bellet r., (2004), « les acteurs de l'entreprise face aux restructurations : une délicate mutation, travail et emploi (100) ».

Beaujollin-bellet r. Et schmidt g. (2012), « les restructurations d'entreprises », la découverte.

Blanchot f., et wacheux f., (2003), article paru dans la revue personnel, 2003, n° 437.

Boltanski l. Et thévenot l., ((1991), « de la justification. Les économies de la grandeur », gallimard.

Bourguignon r. Et guyonvarc'h m.(2010), «septembre 2008 – novembre 2009, bilan d'activité sur la gestion des plans sociaux en temps de crise », rapport d'étude pour le cabinet syndex, chaire mai de l'IAE de paris.

Bowman et singh, (1993), strategic management journal volume 14 pages de 5-14.

Boyer t, (2005) « déconstruction du projet de licenciement », revue de l'ires, numéro spécial restructurations, nouveaux enjeux, vol 47, n°1, p. 153-193.

Cameron (1994), « Strategies for successful organizational downsizing», Human Resource Management, vol 33 n°2, p 189-211.

Cascio, W. F. (1993). « Downsizing : What do we know ? » *Academy of Management Executive*, 7, 95-104.

De muse et al (2004) *journal of management issues*, summer 2004.

Gary hamel, *harvard business review*, septembre 2003.

Jouahri (1980), « Rapport général relations Etat-Entreprises publiques ».

Moulin Y. (2001), « Contribution à la connaissance du processus de réduction des effectifs instrumentée par un plan social: une analyse empirique des mécanismes formels et informels » Thèse de doctorat soutenue à l'Université Nancy 2.

MEFRA (2021) « Projet de loi de création de l'agence nationale de gestion stratégique des participations de l'Etat ».

Ramus, (1999), « reconcevoir les processus de création de la valeur » in *INSEE méthodes* n°95-96, novembre 2000. P.33

MEFRA (2021) « Rapport sur les établissements et entreprises publics, accompagnant le projet de loi de finance pour l'année budgétaire 2021 » p.11.

Raveyre, M (2005). « Restructurations, nouveaux enjeux : INTRODUCTION : Les restructurations : vers un état d'instabilité durable ? ». Numéro spécial, *La Revue de l'IRES*, 2005, pp.7-17. fhal-00542173f.

Rguibi, K et Dridat M, (2021), « la contractualisation entre l'etat et les EEP : avantages et perspectives » *revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit*, volume :5 pp :130-131

Rigby. D (2001) « debunking layoff myths », *bain & company inc PP* : 2-8.

Thierry, (1995) « restructurations et reconversions concepts et méthodes ».