

Les procédures de cession des entreprises publiques au Maroc

[Dr. Belhouadjeb hinde

*L'école Préparatoire de Sciences économiques,
gestions et commerciales de DRARIA.*

ABSTRACT

Privatization is governed by the Law No. 39-89 authorizing the transfer public enterprises to the private sector , as amended and completed.

Privatization is a transfer of ownership of a large portion , if not all , of the capital of a company from public to private sector. After privatization , a company can remain under partial or total state control if it chooses to remain shareholder.

In Morocco there are three steps in the privatization process: the pre-transfer step, transfer and post-transfer monitoring.

The pre-stage load transfer to the audit and evaluation of the business to be transferred, it proposes the transfer process and sets the minimum transfer price.

The fixed transfer stage the transfer mode .There are three transfer modes: the tender, the public offer of sale and assignment directe.la method of direct selling is done either by call for offers direct contribution or the market introduction, the mixed method that is to say a tender, followed by direct or inverse allocation and sale to employees where appropriate.

The tender is generally used for the partial or total transfer of the interests of the state or an institution public.il Note that a specification setting out the conditions of sale is drawn up before the launch of the 'tender.

The direct award is decided by decree by the Minister for Privatisation and with the agreement of the Committee on transfers. Typically this transfer mode occurs when a tender is unsuccessful .Notes that all transfers, regardless of the transfer mode, present in a press conference or release the conditions of the transfer.

RESUME

La privatisation est régie par la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, telle qu'elle a été modifiée et complétée. Une privatisation est un transfert de la propriété d'une grosse partie, voire de la totalité, du capital d'une entreprise du secteur public au secteur privé. Après une privatisation, une entreprise peut rester sous le contrôle

partiel ou complet de l'État si ce dernier choisit de rester actionnaire. Au Maroc il ya trois étapes dans le processus de privatisation : l'étape pré-transfert, transfert et suivi post-transfert.

L'étape pré-transfert se charge de faire l'audit et l'évaluation de l'établissement à transférer, elle propose le processus de transfert et fixe le prix minimum de transfert,

L'étape transfert fixe le mode de transfert .Il y a trois modes de cession :l'appel d'offre , l'offre public de vente et l'attribution directe.la méthode de vente directe qui se fait soit par appel d'offre ou contribution directe ,l'introduction boursière ,la méthode mixte c'est-à-dire un appel d'offre suivi d'une attribution directe ou l'inverse et la vente aux salariés lorsqu'il y a lieu.

L'appel d'offre est en général utilisé pour le transfert partiel ou total des participations de l'état ou d'un établissement public.il faut noter qu'un cahier des charges établissant les conditions de cession est établi avant le lancement de l'appel d'offre.

L'attribution directe est décidée par décret par le ministre chargé des privatisations et avec l'accord de la commission des transferts. En général ce mode de transfert a lieu lorsqu'un appel d'offre est infructueux. Notons que toutes les cessions, quelque soit le mode de transfert, présentent dans un point de presse ou un communiqué les conditions du transfert.

L'étape du suivi post-transfert constitue un suivi des engagements contractuels de l'acquéreur durant une période qui varie entre cinq et dix ans .Le suivi s'assure de vérifier l'évolution des programmes d'investissements.

INTRODUCTION

Le pragmatisme qui caractérise la stratégie adoptée en matière de privatisation par le Maroc, se retrouve au niveau des procédures de cession des entreprises publiques. Les modes de transfert d'entreprises publiques au secteur privé sont traditionnellement classés en deux catégories : les modes faisant appel au marché financier et les autres modes. La loi marocaine opère cette distinction en ces termes¹ : les transferts s'effectuent soit en suivant les procédures du marché financier , soit par appel d'offres , soit en combinant ses deux modes.

Au Maroc, les marchés financiers fonctionnent mais leur faiblesse a contraint les autorités à avoir recours plus fréquemment à d'autres procédures. Néanmoins des cessions par introduction en bourse et par OPV (offre publique de vente) ont été tentées avec plus ou moins de succès. Les cessions directes sont les plus fréquentes et parmi elles l'appel d'offres et le gré à gré.

¹ Article 4 alinéa 1 de la loi 39-89 sus visée.

I- Le recours limité au marché financier :

Les procédures de cession par le marché financier que prévoient les différentes législations sont la procédure classique de vente des actions à la bourse d'une société inscrite à la cote (offre de vente des actions à la bourse) et l'offre publique de vente.²

A- Offre de vente des actions à la bourse :

La procédure ordinaire de cession des actions à la bourse est la procédure d'adjudication avec un prix plancher : après l'annonce officielle de la vente des actions de l'entreprise concernée à un prix minimum fixé, chaque personne intéressée se porte acquéreur pour un certain nombre d'actions à un prix supérieur au prix fixé. Le jour de l'adjudication, une liste des souscripteurs ayant proposé les prix les plus élevés couvrant la totalité de la cession est établie. Les actions sont alors vendues au prix le plus bas de cette liste.³ Cette technique de vente a pour principale caractéristique de laisser le marché déterminer le prix de cession, ce qui la différencie de l'offre publique de vente qui doit obligatoirement déterminer un prix fixe connu d'avance.

Au Maroc les cessions en bourse se sont déroulées selon la procédure classique qui a permis la participation du petit épargnant. Ces cessions par la bourse ont toujours concerné une partie du capital à céder, le reste étant cédé par appel d'offres à des investisseurs institutionnels, des banques et des investisseurs étrangers.

Ce sont les entreprises les plus importantes qui ont été concernées par les cessions en bourse : la CIOR a ainsi cédé 34% de son capital, la CTM-LN 40%, la SOFAC crédit 18,37%, la SNI 15,68% et la BMCE 14,01%.

En 2014, le nombre d'entreprises concernées par les cessions en bourse a augmenté, 40 plus grandes entreprises cotées à la Bourse de Casablanca ont été notées.

B- L'offre publique de vente :

² Hamdouche b , Politiques de développement et d'ajustement au Maroc face à la crise , SMER , Rabat ,p27 1999.

³ Berrada r, la politique de désengagement progressif de l'état envers les entreprises publiques au Maroc à travers les contrats programme, en privatisation : cas du Québec et du Maroc, ENAP/Québec-ENAP/Rabat, p82, 1992.

La procédure de l'OPV est prévue par la législation. Au Maroc c'est l'article 14 du décret 2-90-402 susvisé⁴ qui la mentionne en précisant que le prix d'offre doit être égal au prix fixé par l'organisme d'évaluation et que la liste des organismes financiers et bancaires chargés de recueillir les offres sera fixée par arrêté conjoint du Ministre chargé de la mise en œuvre des transferts et du Ministre des finances.

Au Maroc deux sociétés ont été concernées par cette procédure au début de l'année 1996 : la SONASID (société nationale de sidérurgie) qui a cédé au public 35% de la part détenue par l'état (97%)⁵. Sur la part restante, il est prévu qu'une partie sera réservée à un noyau dur et le restant pour une deuxième OPV⁶. L'Etat a également cédé 30% (soit 6,2 millions d'actions) de la part qu'il détient dans la SAMIR (société marocaine de pétrole et de raffinerie) au mois de mars 1996.

C'est à l'occasion de cette cession que le ministère de la privatisation a mis en place un système de cession de bons (emprunt de l'état contre des actions). Ce système consiste pour

l'Etat à lancer une souscription en donnant la possibilité aux souscripteurs détenteurs de bons de les échanger contre des actions d'entreprises privatisables.⁷

II- la privatisation hors marché financier

Les difficultés liées à la mise en œuvre des procédures de cession par le marché financier ont conduit le Maroc à recourir, dès le début des opérations de privatisation et de façon presque systématiques, aux autres procédures.

Ces procédures sont principalement l'appel d'offres et le gré à gré.⁸

A- L'appel d'offres et le gré à gré

Ce sont les deux formes principales de cession hors marché. Elles obéissent toutes deux à des procédures bien définies, l'appel d'offres constituant la règle et le gré à gré l'exception.

Ces deux procédures peuvent concerner aussi bien les cessions d'actions que les cessions d'actifs.⁹

⁴ www.finances.gov.ma/Docs/2013/depp/decret%202_90_402.

⁵ Assouali, le processus de privatisation des entreprises publiques au Maroc, publications de la REMALD, Rabat, 1996.

⁶ Document Maghreb Sélection, n°861, p6, 1996.

⁷ Conjoncture, la privatisation au Maroc : la recherche de l'efficacité, n°10 du 15/11/93.

⁸ Revues des échanges franco-arabes, les privatisations au Maroc, n°24, 1993

1- Les procédures et la mise en œuvre :

Ce qui distingue fondamentalement l'appel d'offres du gré à gré c'est que dans le premier cas il y a appel à la concurrence alors que dans le deuxième cas on aboutit à une cession directe qui en fait, au Maroc une procédure d'exception que l'on entoure d'un certain nombre de garanties.

- **L'appel d'offres** : la procédure d'appel d'offres est une procédure classique de cession des biens. C'est une procédure simple et facile à mettre en œuvre qui allie la transparence au respect de l'égalité des soumissionnaires.

Au Maroc plus du tiers des opérations recensées ont été totalement ou partiellement réalisées par appel d'offres.

Au Maroc le principe du recours à l'appel d'offres est posé par la loi 89-39 (article 4)¹⁰, mais c'est le décret d'application (décret 2-90-402) qui en détermine les règles. Le ministre chargé de la mise en œuvre des transferts publie un avis au bulletin des annonces légales et par voie de presse qui mentionne un certain nombre d'informations concernant l'entreprise, notamment le pourcentage de la participation ou l'identification de l'établissement selon qu'il s'agit d'un transfert de participation ou d'un transfert d'établissement, la ou les personnes physiques propriétaires, le siège social, l'objet ainsi que le prix d'offre, le délai de soumission et les conditions particulières de la cession. Concernant le prix d'offre minimum, il est bien précisé que celui-ci doit être égal au prix d'offre fixé par l'organisme d'évaluation. Par ailleurs un document d'information sur la société est mis à la disposition des intéressés. Il comprend notamment les comptes de l'entreprise pour les trois dernières années.

Au Maroc la procédure d'appel d'offres a concerné surtout le secteur hôtelier. Le premier hôtel à avoir été privatisé le TARIK de Tanger, a été cédé en mars 1993 à l'United Marocain Hôtels (UMH) à l'issue d'un appel d'offres. Le prix minimum d'offres avait été fixé à 15 millions de DH et l'hôtel a été cédé à 15,2 millions de Dh. La société UMH gérait déjà cet hôtel depuis sa construction.¹¹

⁹ Bouachik a, les modes de transfert des entreprises publiques au secteur privé : le cas du Maroc, vues économiques, 1993.

¹⁰ PRIVATISATION AU MAROC : Décret n° 2-90-402ART. 4.-L'organisme d'évaluation ne peut délibérer valablement que si cinq au moins de ses membres sont présents. Ses décisions sont prises à la majorité des voix des membres le composant. Les délibérations de l'organisme d'évaluation sont consignées dans un procès-verbal.

¹¹ El Malki h, la crise du secteur public marocain éléments d'analyse et perspectives, RMDED, 1999.

Plusieurs autres hôtels ont été vendus en 1994 et 1995 également par appel d'offres.

Mis à part les cessions concernant le secteur hôtelier et les cessions combinant l'appel d'offres et la cession par le marché financier, la procédure de l'appel d'offres a été choisie pour plusieurs autres cessions.

- Le gré à gré : il consiste à céder directement à un ou plusieurs acquéreurs les participations ou actifs d'une entreprise à privatiser. Cette procédure qui ne répond pas au principe de transparence est toujours considérée comme exceptionnelle, ce qui ne l'empêche pas dans la pratique d'être au cœur des opérations de privatisation.

Au Maroc plusieurs hôtels ont été cédés de gré à gré, certains après appel d'offres, d'autres directement . Au terme du contrat de cession, l'acquéreur s'est engagé à maintenir et à promouvoir la vocation hôtelière de l'établissement, à maintenir le personnel en place et à préserver les avantages acquis par les salariés.

2- Cession d'actifs :

Au Maroc il n'y a pas de définition de l'élément d'actif à privatiser car la formulation retenue est celle de transfert d'établissement .En effet parmi les 112 entités publiques à privatiser figurent des établissements hôteliers. C'est à ces établissements que l'article premier de la loi 89-39 ¹²fait référence par opposition à la cession des participations de l'Etat pour les autres entreprises publiques figurant sur la liste des privatisables.

Cette distinction correspond à la réalité des privatisations au Maroc puisque les seules cessions d'actifs ont concerné non pas des unités d'exploitation industrielles, mais des établissements hôteliers. Les entreprises industrielles ont toutes fait l'objet de cession d'actions à la bourse ou par appel d'offres.¹³ L'entreprise continuant à fonctionner avec le reste de son patrimoine, mais elle peut aussi aboutir à une privatisation totale par cession de tous les actifs composant le patrimoine de l'entreprise. Dans ce dernier cas la dissolution de l'entreprise intervient à l'issue de toutes les opérations de cession.

¹² ARTICLE PREMIER Préalablement à leur transfert, les participations et établissements visés à l'article premier de la loi n°39-89 susvisée font l'objet d'une évaluation dans les conditions prévues ci-dessous. L'évaluation est effectuée selon les méthodes objectives généralement retenues en matière de cession totale ou partielle d'entreprise, en prenant en considération, suivant les spécificités propres à chaque cas, notamment la valeur des actifs, la valeur substantielle, les bénéfices réalisés, la valeur boursière des actions, l'existence de filiales et les perspectives d'avenir.

¹³ L.Chemli , les techniques des privatisations des entreprises publiques , p106,1996.

3- Cessions d'actions :

Au Maroc on a eu recours à la procédure de cession d'actions par appel d'offres ou de gré à gré pour des entreprises d'importance très variable relevant de secteurs très divers. Cependant pour un certain nombre d'opérations et notamment pour les cessions de participations dans de grandes entreprises, le schéma général de cession en deux parties a été retenu et semble devoir continuer à être mis en œuvre compte tenu du succès des opérations ainsi réalisées. Ce schéma consiste à céder une partie de la participation publique par voie d'appel d'offres à un noyau dur d'actionnaires et le reste à la bourse des valeurs de Casablanca.¹⁴

La première grosse privatisation réalisée, celle d'une holding la société Nationale d'Investissement (SNI) en 1994 s'est déroulée en deux étapes : la première par appel d'offres pour 51% du capital et la seconde pour 15,63% à la bourse de Casablanca (33% du capital de la SNI était déjà contrôlé par des sociétés privées).¹⁵

B- Le contrat de gestion :

Au Maroc, les contrats de gérance dans le domaine hôtelier sont une pratique courante depuis plusieurs années¹⁶. 21 établissements composant le patrimoine de l'Office National Marocain du tourisme (ONMT), ont été confiés en location gérance. Les contrats liant l'entreprise et le locataire gérant prévoient généralement une durée de 10 ou 12 ans avec possibilité de reconduction. Les montants des loyers sont fixés forfaitairement et les fonds de commerce restent la propriété de l'entreprise.

Cette gestion n'a pas donné les effets escomptés malgré les avantages octroyés aux locataires. C'est pourquoi on retrouve parmi les hôtels privatisables plusieurs hôtels mis en location gérance.

La loi de privatisation marocaine¹⁷ a exclu de son champ d'application les contrats de gestion. Ne les en pas considérés comme des procédures aboutissant à la privatisation de l'entreprise.

III- Dispositions particulières applicables à certaines cessions

¹⁴ Ouassini r, le réforme des entreprises publiques au Maroc, en secteur public, secteur privé : vers un meilleur équilibre ? , Actes du Colloque organisé à Casablanca du 31 mars au 2 avril, 2000, 3tomes.

¹⁵ Chiffres tirés de l'étude parue dans les problèmes économiques du Maghreb, revue française d'économie, volume 6, n°3, 1991.

¹⁶ M.Rhomari , la privatisation des hôtels au Maroc et en Tunisie , revue tunisienne d'administration publique , p29-52,n°7,1993.

¹⁷ www.docstoc.com/docs/112938202/La-Privatisation-au-Maroc.

Dans la plus part des réglementations régissant les privatisations, il existe des dispositions particulières encourageant ou limitant les cessions à certaines catégories d'acquéreurs. Ces catégories sont très diverses, cependant trois sont particulièrement ciblées. Il s'agit du petit actionnariat, des travailleurs et des investisseurs étrangers.

A- Cession au petit actionnariat et aux salariés :

1- L'actionnariat populaire :

Au Maroc aucune disposition particulière n'est prévue en faveur du petit actionnariat.

De même ,aucune disposition particulière n'est consacrée par les textes aux petits actionnaires : seuls sont pris en considération les travailleurs .Il faut néanmoins signaler qu'il est possible au ministre chargé des transferts de fixer , au cours d'une opération , un nombre maximum de parts ou d'actions par personne et également de s'opposer aux demandes d'acquisitions de participations ou d'établissements lorsqu'elles risquent de créer une situation d'accaparement au profit d'une personne ou d'un groupe de personnes.

2- Les salariés :

Le Maroc est celui où les avantages accordés aux salariés sont les plus limités. La part qui peut leur être accordée est de 20% maximum en cas de cessions des participations. Lorsqu'il s'agit de cession d'établissements, il peut leur être consenti un rabais de 10% maximum mais ils ne peuvent céder leurs actions dans un délai de trois ans après leur acquisition. Pour l'acquisition de la part qui leur est réservée, les salariés bénéficient d'un rabais maximum de 15% sur le prix de cession.

B- L'investisseur étranger :

Si les petits épargnants nationaux et les salariés font l'objet de mesures favorables, en revanche l'investisseur privé se voit souvent limité dans ses possibilités de participation.¹⁸

Au Maroc, ce sont les textes qui motionnent que le ministre chargé des transferts pourra fixer un montant maximum de parts ou de titres que pourront acquérir les étrangers de manière à assurer la protection des intérêts nationaux .Néanmoins cette protection des intérêts nationaux

¹⁸ Pour une analyse comparée des dispositions restrictives à l'égard des investisseurs étrangers dans plusieurs pays ,B.V.Hoffman »les privatisations en droit comparé et en droit international , p235-302,1992.

n'a pas pris la forme d'une limitation générale de la participation étrangère, mais seulement de la possibilité de la limiter dans certains cas laissés à l'appréciation du ministre.

On ne peut donc pas considérer que le Maroc fasse partie des pays qui font obstacle à la participation des étrangers à la privatisation.

Depuis l'abrogation de dahir de 1973¹⁹ sur la marocanisation le capital d'une société de droit marocain peut désormais appartenir majoritairement ou exclusivement à des étrangers et sa direction être assumée par des ressortissants étrangers, quel que soit son secteur d'activité.

La circulaire n°1589 du 15 septembre 1992²⁰ a, quant à elle, libéralisé l'investissement étranger en le dispensant de l'accord préalable de l'office des changes lorsqu'il est financé par cession de devises ou par débit d'un compte en devises ou d'un compte en dirhams convertibles.

IV- Bilan des privatisations (1993-2007)

Après la Loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé publiée en 1990: 114 unités à privatiser avant 1998;

Année	Nombre d'opérations
1993	14
1994	21
1995	16
1996	8
1997	12
1998	9
1999	3

¹⁹ Abdeldjalil N, monoger, le code marocain des investissements industriels, éditions maghrébines, Rabat, 1984.

²⁰ Berrada a, la marocanisation de 1973 : éclairage rétrospectif, Economie et socialisme, 1998.

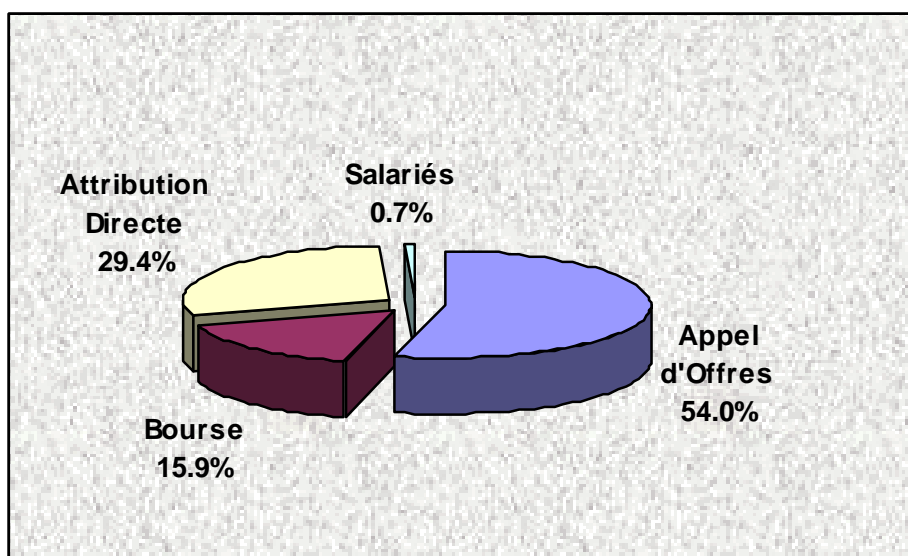
2000	1
2001	5
2002	2
2003	4
2004	1
2005	6
2006	3
2007	3
Total	107

1- Le bilan de privatisation se présente
comme suit :

Nombre d'opérations par année (1993-2007)²¹

-Ces opérations ont permis de privatiser partiellement ou totalement 73 entités (47 sociétés et 26 hôtels)

2- Recettes par modes de cession :



Source : Ministère des finances et de la privatisation, royaume du Maroc, direction des entreprises publiques et de la privatisation, privatisation : bilan et perspective, p 21.

Conclusion

Toutes les procédures de cession prévue par les textes ont été mises en œuvre au Maroc. Elles ont permis la réalisation d'un certain nombre d'opérations très faibles au début, mais qui au fil d'années augmentent en nombre et en importance.

Toutes les expériences réussies du recours au marché financier ne doivent pas masquer l'incapacité de ce marché à faire face au volume de transactions que représentent les privatisations. Face à cette situation le recours à d'autres formes de cession que la bourse constitue et constituera encore longtemps le moyen le plus efficace.

A l'heure actuelle le Maroc accumulé une certaine expérience en matière de privatisation. La privatisation est devenue pour le Maroc une réalité avec ses difficultés et ses réussites. Cette expérience a conduit le Maroc à modifier certaines procédures et certaines méthodes.

Ces modifications vont toutes dans le sens d'un élargissement des modes.

La privatisation a permis au Maroc de passer du 4^{ème} au 1^{er} rang parmi les pays arabes et au 3^{ème} rang des pays africains en 2003.

Bibliographie :

- 1- Abdeldjalil N, monoger, le code marocain des investissements industriels, éditions maghrébines, Rabat, 1984.
- 2- Assouali, le processus de privatisation des entreprises publiques au Maroc, publications de la REMALD, Rabat, 1996.
- 3- Bouachik A, les privatisations au Maroc, Maroco Printing and publishing Co , Rabat , 1993.
- 4- Hamdouche b , Politiques de développement et d'ajustement au Maroc face à la crise , SMER , Rabat , 1999.
- 5- Berrada a, la marocanisation de 1973 : éclairage rétrospectif, Economie et socialisme, 1988.
- 6- Berrada r, la politique de désengagement progressif de l'état envers les entreprises publiques au Maroc à travers les contrats programme, en privatisation : cas du Québec et du Maroc, ENAP/Québec-ENAP/Rabat, 1992.
- 7- Bouachik a, les modes de transfert des entreprises publiques au secteur privé : le cas du Maroc, vues économiques, 1993.
- 8- El Malki h, la crise du secteur public marocain éléments d'analyse et perspectives, RMDDED, 1999.
- 9- Mezghani a, les privatisations en Tunisie, en colloque de Casablanca, les enjeux de la privatisation au Maroc, 1995.
- 10- Ouassini r, le réforme des entreprises publiques au Maroc, en secteur public, secteur privé : vers un meilleur équilibre ? , Actes du Colloque organisé à Casablanca du 31 mars au 2 avril, 2000, 3tomes.
- 11- Rhomari m , la privatisation des hôtels au Maroc , en privatisations :cas du Québec et du Maroc , Enap/Rabat et Enap/Québec , p353-454.
- 12- Conjoncture, la privatisation au Maroc : la recherche de l'efficacité, n°10 du 15/11/93.
- 13- Revues des échanges franco-arabes, les privatisations au Maroc, n°24, 1993
- 14- Chiffres tirés de l'étude parue dans les problèmes économiques du Maghreb, revue française d'économie, volume 6, n°3, 1991.
- 15- Elouardighi b , Etat , secteur public et rationalité économique au Maroc , thèse , Paris 10 , 1987.

16- <http://www.lavie.com/news/actualités/le-maroc-cible-de-dette27958.html>

le

17/03/2014