

Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise

L'Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise (ANPME) a été créée en 2002 en vertu de l'article 56 de la loi n°53-00 formant Charte de la petite et moyenne entreprise (PME) en remplacement de l'Office de développement industriel (ODI). C'est un établissement public placé sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies (MICNT). Sa mission consiste à œuvrer pour la promotion, le développement et la mise à niveau des PME.

La mise en œuvre des missions de l'ANPME est passée par deux phases :

- La première phase s'étend de la date de sa création en 2002 jusqu'en 2008. L'activité de l'Agence se limitait alors à apporter un appui technique et financier aux PME en difficulté. Les financements provenaient de l'aide internationale, notamment celle de l'Union Européenne dans le cadre du programme MEDA ;
- La seconde phase est marquée par la mise en œuvre du Pacte National pour l'Emergence Industrielle (PNEI), signé devant Sa Majesté le Roi en 2009, qui constitue le référentiel ayant servi à la signature du cadre contractuel Etat/ANPME 2009-2015 pour le renforcement de la compétitivité des PME. Ce dernier a pour principe directeur sous-jacent l'autonomisation progressive du financement des activités d'appui aux PME. Il prévoit en particulier que l'ANPME puisse bénéficier d'une dotation de 600 millions de dirhams à verser dans un Fonds d'Appui à la Compétitivité des Entreprises (FACE).

L'année 2009 constitue un tournant décisif dans la stratégie de l'ANPME où elle est passée du rôle de simple organe d'assistance technique et de conseil aux PME en difficulté à celui d'accompagnateur du tissu économique national dans son ensemble, dotée de moyens financiers publics importants dont elle assure la gestion.

La mission de contrôle de la gestion a permis de déceler des insuffisances concernant les divers aspects institutionnels, organisationnels et opérationnels liés au fonctionnement de cette agence. A ce titre, la Cour des comptes recommande un ensemble d'actions dont l'application serait susceptible d'améliorer la gestion de l'ANPME.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

A. Mise en œuvre des missions statutaires

La mise en œuvre des missions statutaires se heurte à la problématique de la délimitation du champ d'intervention de l'ANPME, due en particulier à la difficulté liée à la définition de la PME si bien que la loi 53-00 formant "Charte de la PME" du 23 juillet 2002 ait donné une définition "officielle" à cette catégorie d'entreprises. L'ANPME considère que cette définition est dépassée, non obligatoire et son respect reste lié uniquement à l'utilisation du Fonds pour la Promotion de la PME prévu par l'article 25 de ladite charte et qui n'a jamais vu le jour.

Par ailleurs, l'examen des activités de l'ANPME sur la période 2008-2013 a permis de constater que la gestion des programmes d'appui aux PME, notamment Imtiaz et Moussanada, constitue la quasi-totalité des activités de l'agence. Par contre, d'autres attributions, bien qu'essentielles, paraissent reléguées au second plan faisant ainsi que l'ANPME ne remplit pas toutes ses missions statutaires.

Ainsi, l'Agence n'a pas procédé à la constitution d'une base de données fiable sur la PME au Maroc répondant aux besoins d'information exprimés par les opérateurs publics et privés nationaux et internationaux.

En effet, selon l'article 5 de la loi n° 53-00 ci-dessus citée, l'Agence est chargée de "collecter et diffuser l'information relative au rôle de la PME, à sa contribution à l'économie nationale et à l'évolution de son activité". Elle est également chargée "d'établir un rapport sur l'état de la PME".

Dans le même sens, le cadre contractuel 2009-2015 stipule que l'ANPME est appelée à réaliser "des études à caractère transverse, des études de filières/secteurs et d'impact. Ces études visent notamment à améliorer la connaissance de l'environnement des entreprises, à élaborer des programmes, partant d'une vision filière et basés sur les besoins recensés en termes de leviers de compétitivité et de modernisation, et à permettre aux entreprises un meilleur ciblage de leurs actions de développement et de leurs investissements".

Il est constaté, toutefois, que les données officielles sur la PME restent limitées et ne permettent pas d'avoir une bonne connaissance du secteur.

B. Résultats de l'action en faveur des PME

Dans le cadre de sa mission d'appui à la compétitivité des PME, l'Agence gère plusieurs programmes qui peuvent être classés en cinq catégories essentielles détaillées ci-dessous.

1. Actions relevant du contrat programme 2009-2015

1.1. Le programme Imtiaz

Le programme Imtiaz est destiné à soutenir les entreprises à fort potentiel de croissance disposant de projets de développement, à travers l'octroi d'une prime à l'investissement matériel et/ou immatériel. L'objectif est de permettre à ces entreprises, notamment :

- d'atteindre des paliers supérieurs en termes de chiffre d'affaires réalisé sur le marché intérieur ou à l'exportation, de création d'emplois et de création de valeur ajoutée ;
- d'introduire de nouvelles technologies, ou induire un impact structurant sur la branche dans laquelle elles opèrent ;
- de lever les freins de la sous-capitalisation qui pénalisent actuellement de nombreuses PME et à améliorer leurs bilans pour leur permettre un meilleur accès au financement bancaire.

En termes d'objectifs tracés par le cadre contractuel 2009-2015, le programme Imtiaz a pour but d'accompagner chaque année 50 entreprises à fort potentiel en leur accordant une prime à l'investissement matériel et immatériel à hauteur de 20% de l'investissement, plafonnée à 5 millions de DH. Cet accompagnement s'effectue sur la base d'un contrat dit « contrat de croissance ».

La mission de contrôle a constaté à ce niveau ce qui suit :

➤ Présélection des bénéficiaires par un prestataire externe

Il a été constaté qu'au stade de sélection des bénéficiaires du programme Imtiaz, l'ANPME s'appuie totalement sur un prestataire externe pour effectuer la présélection des PME bénéficiaires de la prime. Cette présélection est généralement retenue par le Comité public privé (CPP) comme étant la sélection définitive. L'ANPME se contente à ce niveau de faire du secrétariat et de la coordination.

➤ Déblocage des financements des projets d'investissement en montants hors taxes

Il a été remarqué que les engagements des banques ne sont pas toujours respectés, notamment en ce qui concerne le déblocage des financements des projets d'investissement en montants toutes taxes comprises (TTC).

Ces pratiques ont eu pour conséquence une incohérence au niveau des montages financiers de ces projets, puisque la prime Imtiaz est octroyée sur la base TTC, alors que les banques débloquent leurs crédits sur la base hors taxes.

Par conséquent, le financement de ces projets est amputé de la valeur correspondant aux taxes, qui peut atteindre 8% du financement des projets que la PME concernée se doit de couvrir.

1.2. Le programme Moussanada

Le programme Moussanada vise à accompagner 500 entreprises par an avec comme objectif essentiel l'amélioration de la productivité et l'accélération de l'usage des technologies de l'information au sein des entreprises, induisant le renforcement de leurs facteurs de compétitivité, notamment en termes de coût, de qualité et de délais.

L'analyse du démarrage de la mise en application du programme Moussanada appelle les remarques suivantes :

➤ Non tenue de situations exhaustives et actualisées des actions Moussanada

Il a été constaté que l'ANPME ne tient pas de situations exhaustives et actualisées des actions Moussanada retraçant notamment les actions engagées, achevées, ou en cours tout en précisant celles qui accusent des retards non justifiés ;

➤ Non-exploitation des livrables des actions relatives aux études

Les prestataires engagés dans les actions Moussanada livrent, en général, leurs rapports en trois phases. Certains de ces rapports n'apportent pas de propositions de mesures concrètes en faveur des PME concernées afin de réaliser les objectifs fixés dans les conventions de prestation.

Ce constat concerne surtout les études visant à améliorer la qualité, lesquelles sont en fait standards et très similaires quoiqu'elles concernent des secteurs aussi variés que le textile, l'agroalimentaire, les matériaux de construction etc.

➤ Insuffisances de la justification par les PME du versement de leurs quoteparts

Au vu de plusieurs dossiers Moussanada, rien ne permet d'attester que les entreprises aient effectivement contribué à raison de 40% au financement des activités du programme. En effet, l'Agence n'exige pas de preuves quant à la réalisation effective de la quotepart de 40%.

1.3. Programme d'appui au secteur du textile

Le programme de soutien au secteur textile est promu par le Ministère des finances, le MICNT, la Caisse Centrale de Garantie, la CGEM (AMITH) et l'ANPME. Il a pour objectif de renforcer l'intégration des filières marocaines du textile et de l'habillement et vise à encourager l'émergence de trois modèles d'affaires au sein du tissu des entreprises de ce secteur.

L'appui au secteur du textile, dans le cadre de ce programme est composé d'une aide financière aux entreprises dites "distributeurs" et "convertisseurs", et d'une incitation à l'export calculée sur la base du chiffre d'affaires additionnel, réalisé à l'export sur cinq ans pour les entreprises dites "agrégateurs".

Une étude réalisée par un cabinet d'études a conclu que, pour une meilleure intégration du secteur du textile, le programme d'appui doit prévoir l'accompagnement, sur la période 2012-2016, de cinq (05) "Agrégateurs", cinq (05) "Distributeurs" et trois (03) "Convertisseurs".

L'examen de la conception et de la mise en œuvre de ce programme a permis de relever les observations suivantes :

- Les résultats de l'appel à manifestation d'intérêt montrent que l'évaluation faite par le bureau d'études a porté sur un nombre limité de dossiers (13 candidatures pour la manifestation d'intérêt couvrant la période octobre-décembre 2011), ce qui réduit la marge de sélection des entreprises qualifiées pour bénéficier du programme ;
- Pour la sélection d'un distributeur, l'entreprise retenue était l'unique candidat lors de l'évaluation. Plus encore, il s'est avéré que sur les quatre agrégateurs retenus, seuls deux maintiennent leurs engagements vis-à-vis de l'ANPME, relatifs aux montants des investissements, les emplois à créer et le nombre de sous-traitants.

Ainsi, le déroulement de l'appel à manifestation d'intérêt et l'état d'avancement des projets des bénéficiaires permettent de conclure que ledit programme s'annonce peu attractif pour les industriels du textile. La faible attractivité de ce programme pose la question de la pertinence de sa conception et son adéquation avec les besoins réels du secteur.

1.4. Programme INMAA : Usine école

Ce projet avait pour objectif d'accompagner 300 à 600 PME marocaines à grand potentiel à réussir leur transformation opérationnelle à grande échelle grâce à la mise en œuvre de techniques de " Lean manufacturing ", dispensées en milieu simulé au sein d'une usine modèle.

L'ANPME a veillé à la mise en place de ce programme et à la création de la société chargée de son pilotage (INMAA S.A), dont le capital est de 20 millions de dirhams auquel l'ANPME participe pour 20%. Le reste est réparti à parts égales de 26,7% entre trois banques.

L'examen de ce programme soulève les remarques suivantes :

➤ Faibles réalisations et situation financière déficitaire de la société INMAA

A la fin de l'année 2012, l'analyse des comptes de la société INMAA fait apparaître une situation financière déficitaire illustrée par les constatations suivantes :

- une perte nette de 3,4 MDH ;
- des charges du personnel s'élevant à 7,65 MDH, dépassant le chiffre d'affaires (HT) ;
- des créances clients s'élevant à 6,13 MDH, soit plus de 90% du chiffre d'affaires (HT).

Sur le plan quantitatif, le programme INMAA s'est fixé comme objectif d'accompagner 100 entreprises par an. Or, à la fin de l'année 2012, seules 87 entreprises sont inscrites au programme depuis son démarrage en février 2011, soit des réalisations inférieures de 50% par rapport aux objectifs.

➤ Forte dépendance des aides consenties dans le cadre du programme Moussanada

Il a été relevé qu'un nombre important de sessions de formation dispensées par INMAA est financé par l'ANPME dans le cadre du programme Moussanada. En effet, au titre de l'exercice 2012, sur un total de 53 entreprises ayant bénéficié de la formation INMAA, 32 ont été financées par l'Agence dans le cadre du programme Moussanada. Ce financement a atteint en 2012 un montant de 4,8 MDH, soit près de 70% du chiffre d'affaires annuel (hors subvention d'exploitation) d'INMAA.

2. Composante Infitah de la stratégie Maroc Numeric

L'offre Infitah est une composante de la stratégie Maroc Numeric. Elle a été initiée par le MICNT et pilotée par l'ANPME avec l'implication opérationnelle de la Fédération des Chambres marocaines du Commerce de l'Industrie et de Services (CCIS) et de l'Association des Professionnels des Technologies de l'Information (APEBI).

Elle consiste à faire bénéficier les très petites entreprises (TPE) de séances d'initiation gratuites aux technologies de l'information (TI) permettant de leur faire découvrir les bénéfices des TI pour le développement de leurs activités et l'amélioration de leur compétitivité. Les entreprises se voient octroyer à l'issue de ces sessions un permis numérique leur ouvrant droit à un pack TI Infitah et à un guide d'achat promotionnel adapté à leurs besoins avec des offres avantageuses.

S'adressant aux TPE patentées et ayant un chiffre d'affaires inférieur à 10 MDH, l'objectif du projet Infitah est de délivrer 10.000 permis numériques "Infitah" aux entreprises bénéficiaires, à l'horizon 2013.

Un fonds dédié à ce programme intitulé " Fonds d'informatisation des PME " a été créé en 2010 et sa clôture est prévue pour la fin du programme Maroc Numeric 2013. Il est alimenté par le MICNT et géré par l'ANPME.

L'examen de la conception et de la mise en œuvre de ce programme a permis de constater que les objectifs exprimés en termes de nombre d'entreprises à bénéficier du programme demeurent loin d'être atteints. En effet, en juin 2013 et à six mois de sa clôture prévisionnelle, les réalisations en termes de nombre de permis numériques et de packs délivrés ne dépassent pas 40%.

3. Interventions pour le compte du ministère de tutelle

En plus des programmes présentés précédemment, d'autres actions entrant dans le cadre de la promotion des PME sont conçus au niveau du MICNT et font l'objet de conventions aux termes desquelles l'ANPME se trouve chargée de gérer des fonds ouverts en son nom et d'assurer les décaissements ordonnés par les services du Ministère.

L'examen de la conception et de la mise en œuvre de ces programmes entrant dans le cadre de la promotion des PME initiés au niveau du MICNT, en vertu desquelles l'ANPME se trouve chargée uniquement de gérer les fonds, montre qu'il n'est fait appel à l'Agence que pour assurer le suivi des décaissements ordonnés par les services du Ministère.

Cette situation laisse apparaître l'Agence comme une structure totalement rattachée au MICNT pour une gestion comptable et financière non statutaire. A titre d'exemple, le programme Rawaj, vu son objet qui consiste essentiellement à moderniser le commerce de proximité n'est adapté ni à la mission de l'ANPME ni au cadre contractuel signé avec l'Etat.

C. Gouvernance

1. Instances de gouvernance

La gouvernance en matière d'appui à la PME se situe au niveau du Plan Emergence et au niveau de l'ANPME.

Au niveau du Plan Emergence, deux instances de pilotage sont prévues à savoir le comité de pilotage et les comités de suivi pour chaque domaine du Pacte National pour l'Emergence Industrielle (PNEI). Ces instances de pilotage relèvent du volet "Compétitivité des PME" du Plan Emergence.

La Cour des comptes a constaté que le comité de suivi ne s'est réuni qu'une seule fois afin de discuter de l'avancement des chantiers Moussanada et Imtiaz. La non régularité des réunions constitue un manquement aux engagements signés par chacune des parties de ce comité dans le cadre du PNEI (Mesure 109) et du cadre contractuel pour le renforcement de la compétitivité des entreprises.

2. Information et réception et suivi des réclamations

L'architecture du site web de l'Agence permet de relever l'absence d'une rubrique dédiée spécifiquement à la consultation des dossiers et à la réception des réclamations. Lesdites réclamations ne font d'ailleurs pas l'objet de suivi par une structure dédiée à cette tâche au sein de l'ANPME. Cette situation entraîne un déficit de communication vis-à-vis des PME.

3. Inadéquation de la structure et des fonctions organisationnelles de l'ANPME

L'examen de la structure organisationnelle de l'ANPME a permis de relever les observations suivantes :

➤ Absence d'un réseau régional propre

Malgré l'ampleur de ses activités et l'importance de la place qu'elle occupe désormais dans la politique économique nationale, l'Agence ne dispose pas d'un réseau régional propre. Elle s'appuie pour la mise en œuvre de ses programmes essentiellement sur des tiers ce qui ne concourt pas efficacement à leur "commercialisation".

Le benchmark international relatif à cet aspect dans d'autres pays (Turquie, Malaisie, Tunisie...) montre que les agences de promotion des PME disposent souvent de services de développement

local et régional chargés de la mise en œuvre directe des programmes d'appui assurant ainsi l'écoute et la proximité.

➤ **Organigramme et manuel de procédures inadaptés**

Il a été constaté que l'organigramme validé par le Ministère de l'économie et des finances actuellement en vigueur à l'ANPME ainsi que le manuel de procédures administratives et comptables appliqué datent de 2006. Depuis, l'Agence a connu des mutations d'envergure notamment avec l'entrée en vigueur du cadre contractuel 2009-2015 faisant en sorte que l'organigramme et le manuel de procédures, lesquels n'ont jamais été actualisés, sont devenus inadaptés à ces évolutions.

➤ **Insuffisances au niveau du système de pilotage**

Dans le cadre contractuel avec l'Etat, il est précisé que l'ANPME est appelée à renforcer son système de contrôle de gestion et de pilotage, afin de s'assurer que la stratégie d'intervention est bien mise en œuvre, en repérant les écarts entre objectifs et réalisations, et en y remédiant, le cas échéant, par des actions appropriées.

Or, il a été constaté que cette mission n'est remplie que partiellement. En effet, bien qu'il existe un reporting hebdomadaire du programme Moussanada, ce dernier ne fait figurer aucune proposition de mesures correctives à entreprendre. De même, aucun reporting n'est établi pour le programme Imtiaz.

De plus, le service contrôle de gestion ne produit pas des tableaux de bord formalisés relatifs aux programmes gérés par l'Agence.

➤ **Absence d'un dispositif d'évaluation**

En matière d'étude de l'impact de ses actions d'appui à la PME, le cadre contractuel prévoit que le suivi et l'évaluation par l'Agence devraient se faire sur la base de plusieurs indicateurs notamment de moyens, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de qualité. Or, l'Agence ne prévoit pas de dispositif d'évaluation de l'impact de ses actions.

➤ **Insuffisance de la fonction d'audit interne**

En vertu du cadre contractuel, l'ANPME a l'obligation de développer une fonction d'audit interne visant, d'une part, à donner à l'Agence une assurance sur le degré de maîtrise de ses activités par le biais d'évaluations systématiques et méthodiques des processus de contrôle interne et de management des risques, et d'autre part, à contribuer, par des propositions, à la réalisation des objectifs fixés et à l'amélioration des performances de l'Agence.

Toutefois, il a été constaté que cette fonction n'est pas pourvue de moyens humains à même de conduire des missions d'audit interne de manière à répondre efficacement aux exigences prescrites par le cadre contractuel.

➤ **Absence d'un service dédié à la gestion de trésorerie**

Malgré le nombre important des comptes opérationnels gérés par l'ANPME et le volume de trésorerie qu'ils génèrent, il a été constaté que l'Agence ne dispose pas d'un service dédié à la gestion de trésorerie.

D. Gestion budgétaire et comptable

1. Gestion comptable et financière

D'une manière générale, les schémas comptables de l'ANPME couplent les opérations qui sont directement liées à son activité et celles afférentes aux programmes gérés par ses soins. Le traitement comptable de l'ensemble des opérations ne fait l'objet d'aucune séparation permettant de constituer une image individualisée sur le patrimoine propre à l'Agence.

Si les opérations se rattachant directement à l'activité de l'ANPME sont bien reflétées dans son patrimoine et dans les résultats qu'elle réalise, celles relatives aux comptes qu'elle gère sont retracées uniquement dans le bilan.

Cette situation est due principalement à la lenteur accusée en matière de déblocage des primes, et dans une moindre mesure à l'existence de fonds gelés hérités de l'ex-ODI.

Au niveau de la trésorerie-actif, il est à préciser que le système comptable n'établit pas de démarcation entre la trésorerie propre à l'ANPME et celle des fonds de l'Agence dédiés aux programmes d'appui à la PME. Par conséquent, le montant de la trésorerie nette de l'ANPME ne reflète pas sincèrement la situation financière de l'Agence.

2. Gestion de la commande publique

L'Agence a passé, hormis les marchés relatifs à la construction du siège, 52 marchés sur la période 2008 à 2012, pour un montant total de 158,38 millions de dirhams. A cet égard, il a été constaté un recours excessif à la procédure négociée dans la mesure où le montant total des marchés accordés par voie négociée s'élève à 114,6 millions de dirhams, soit 72% du montant total des marchés passés par l'Agence sur la période 2008 à 2012.

Eu égard à ce qui précède, la Cour des comptes recommande à l'ANPME ce qui suit :

En matière d'actions en faveur des PME :

- *Œuvrer pour disposer d'une nouvelle définition de la PME, qui soit précise, acceptée et conforme à la loi, dans la mesure où elle est déterminante quant à la population cible de l'Agence.*
- *Se consacrer en priorité à sa mission statutaire et éviter l'engagement dans des programmes non adaptés qui viennent en surcharge à ceux relevant sa mission ;*
- *Multiplier et diversifier ses interventions en matière de promotion, de développement et de mise à niveau des PME en étant mieux à l'écoute de celles-ci et adapter ses moyens d'action au développement de ses activités et au changement de son environnement;*
- *Collecter et diffuser l'information sur la PME pour donner une meilleure visibilité du secteur en s'investissant davantage dans la création d'une base de données fiable sur les PME comme exigé par la loi ;*
- *S'investir davantage dans le processus de conception et de mise en œuvre des programmes et se doter progressivement d'un réseau propre de communication et de distribution de ses packs de services ;*
- *Procéder à l'évaluation de l'impact de ses action en faveur des PME notamment après plus de 4 ans de l'entrée en vigueur du cadre contractuel Etat/ANPME et ce, à double niveau :*
 - *Au niveau des entreprises accompagnées dans le cadre de ce programme ;*
 - *Au niveau des indicateurs de performances sur la réalisation du secteur de la PME notamment en matière d'investissement, de création d'emplois et du volume des exportations.*

En matière de gestion propre de l'ANPME :

- *Mettre à jour son organigramme et ses manuels de procédures pour tenir compte des mutations importantes qu'elle a connues notamment suite à la signature avec l'Etat en 2009 du cadre contractuel 2009-2015, tel qu'étendu jusqu'à 2020.*

- *Mettre en place une comptabilité analytique pour aider l'agence à évaluer l'impact de ses actions et à mieux gérer et maîtriser les coûts de ses programmes d'appui aux PME ;*
- *Mettre en place une comptabilité séparée pour les fonds gérés pour chaque compte opérationnel ;*
- *Se doter d'un service dédié à la gestion de trésorerie pour une meilleure gestion financière des excédents en liquidités dont elle dispose ;*
- *Limiter les passations de marchés par voie négociée et recourir à la concurrence afin de bénéficier des meilleures offres.*