

## Réforme du contrôle financier et de la gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics au Maroc

### Reform of financial control and governance of State Owned Enterprises in Morocco

**Adil BAJJA, (Doctorant)**

*Faculté des sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Souissi  
Université Mohamed V de Rabat - Maroc-*

**Omar HNICHE, (Professeur d'Enseignement Supérieur)**

*Faculté des sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Souissi  
Université Mohamed V de Rabat - Maroc-*

**Abdelhalim LAKRARSI, (Professeur habilité)**

*Faculté des sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Souissi  
Université Mohamed V de Rabat - Maroc-*

<b>Adresse de correspondance :</b>	Faculté des sciences Juridiques, Economiques et Sociales-Souissi Avenue Mohammed Ben Abdallah Ragraoui, Al Irfane. BP 6430 Rabat Instituts Rabat Université Mohammed V de Rabat Maroc (Rabat) Code postal Téléphone et/ou fax : 00212 5 37 67 17 19
<b>Déclaration de divulgation :</b>	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude. Ils assument l'entière responsabilité de tout éventuel plagiat, de l'usage de l'intelligence artificielle dans la rédaction, ainsi que des résultats présentés dans cet article.
<b>Conflit d'intérêts :</b>	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
<b>Citer cet article</b>	BAJJA, A., HNICHE, O., & LAKRARSI, A. (2025). Réforme du contrôle financier et de la gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics au Maroc. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 6(10), 680–699. <a href="https://doi.org/10.5281/zenodo.17316777">https://doi.org/10.5281/zenodo.17316777</a>
<b>Licence</b>	<b>Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND</b>

Received: 08/07/2025

Accepted: 10/10/2025

International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics - IJAFAME

ISSN: 2658-8455

Volume 6, Issue 10 (2025)

## **Réforme du contrôle financier et de la gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics au Maroc**

### **Résumé**

L'objectif de notre travail de recherche théorique est de présenter le bilan de la mise en œuvre de la réforme qui a touché les modalités du contrôle financier et les règles de gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics au Maroc de 2003 à 2021. Le bilan sera présenté au regard des objectifs annoncés par cette réforme portée, principalement, par la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes. Nous avons adopté une approche méthodologique de scoping review basée sur une revue documentaire des différents textes juridiques et des rapports produits par des institutions nationales et internationales sur la réforme du contrôle financier et de la gouvernance des EEP, aussi, nous avons mobilisé, notamment, la théorie du New Public Management (NPM), la théorie de l'Agence et celle de la Gouvernance, pour appréhender les fondements de cette réforme.

En effet, le bilan établi fait état d'une atteinte partielle des objectifs de la loi n° 69-00 et une application limitée de ses principales dispositions, notamment en ce qui concerne la migration vers le contrôle financier à postériori, la mise en place et l'effectivité des instruments de gestion et l'amélioration de la gouvernance des EEP, illustrée par la dynamique des organes de gouvernance et la mise en place des comités d'audit. Cette situation pourrait être expliquée par l'existence de contraintes spécifiques à certains EEP ou à leur environnement et par des limites liées à la transposition du modèle du NPM au secteur public marocain.

**Mots clés :** Réforme, Entreprise Publique, contrôle financier, gouvernance

**Classification JEL:** L32

**Type de l'article :** Article théorique.

### **Abstract**

The objective of our theoretical research work is to present the results of the implementation of the reform which concerned the state financial control and the rules of governance of State Owned Public Enterprises (SOE) applied from 2003 to 2021. The assessment will be presented in light of the objectives announced by this reform, carried out mainly by Law No. 69-00 relating to the state financial control over public enterprises and other organizations. We adopted a methodological approach of scoping review based on a documentary review of the various legal texts and reports produced by national and international institutions on the reform of the financial control and governance of State Owned Enterprises as we mobilized, in particular, the theory of New Public Management (NPM), the theory of the Agency and that of Governance, to understand the design and fundamentals of this reform. Indeed, this assessment highlights a partial achievement of the objectives of Law No. 69-00 and a limited application of its main provisions, particularly with regards to the migration to ex-post financial control, the establishment and effectiveness of management instruments and the improvement of the governance of SOEs, illustrated by the dynamics of the governance bodies and the establishment of audit committees. This situation could be explained by the existence of constraints specific to certain SOEs or their environment and by some limits linked to the transposition of the NPM model to the public sector in Morocco.

**Keywords :** Reform, Public enterprise, Financial control, Governance

**JEL Classification :** L32

**Paper type:** Theoretical Research

## 1. Introduction

En 2021, l'État, par la loi-cadre n°50-21, a engagé une réforme profonde du secteur des Etablissements et Entreprises Publics (EEP) dont l'objectif est d'accroître l'efficacité économique et sociale des EEP et de renforcer leur rôle stratégique dans le déploiement des politiques publiques sectorielles et la transformation structurelle de l'économie nationale. Les dispositions édictées par la loi cadre n°50-21 ambitionnent de remédier aux anomalies structurelles des EEP, d'œuvrer à la complémentarité et à la cohérence entre leurs missions, d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services rendus et d'optimiser l'allocation de leurs ressources.

À fin septembre 2024, le portefeuille public est formé d'un ensemble d'entités dont le nombre s'est établi à 271 EEP répartis entre 228 Etablissements Publics<sup>1</sup> et 43 sociétés anonymes à Participation Directe du Trésor. En outre, certains EEP possèdent des filiales et/ou des participations totalisant 525 entités, dont 53% sont détenues majoritairement par l'État. Ce portefeuille comporte en plus, 73 sociétés anonymes à participation directe des Collectivités Territoriales et 53 autres organismes publics<sup>2</sup> dont 30 sont soumis au contrôle financier.

En 2023, le portefeuille public a réalisé un chiffre d'affaires de 332 MMDH et des investissements totalisant 81 MMDH. Il a reçu au titre de 2023, des subventions totalisant 65,7 MMDH pour des versements au profit du Budget Général de l'État d'environ 14 MMDH.

À noter que les EEP au Maroc sont de grands contributeurs à la mise en œuvre de la stratégie de l'État au niveau sectoriel et constituent un véritable levier pour dynamiser l'économie nationale. Compte tenu de ce rôle stratégique, les questions de la performance des EEP, de la modernisation du contrôle financier qui leur est appliqué, de l'adoption des instruments de gestion et de l'amélioration de leur gouvernance s'inscrivent au premier rang des priorités de l'État.

Il est essentiel de rappeler que la réforme portée par la loi n° 50-21 n'est pas la première réforme dont a fait l'objet les EEP au Maroc, mais elle constitue un jalon d'une série de réformes ayant déjà touché le secteur des EEP depuis l'indépendance. La réforme du contrôle financier et de la gouvernance des EEP lancée en 2003 constitue l'une des principales réformes de ce secteur. Elle est intervenue après deux grandes réformes structurelles du secteur dont la première a été portée par le programme de rationalisation des entreprises publiques (PERL)<sup>3</sup> financé par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) en 1987 et la deuxième, portée par le programme de privatisation de 1993.

Compte tenu de leur forte contribution au développement d'infrastructures et aux services sociaux, les EEP se placent au cœur de la vision stratégique tracée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI depuis le début de son règne, pour l'édification d'un Maroc « uni, démocratique, solidaire, ouvert et développé »<sup>4</sup>. À ce titre, les EEP sont amenés à conduire des actions dont l'objectif est de (MEF, 2004) :

- Renforcer les infrastructures productives considérées comme un pilier central de l'impulsion de la croissance économique (routes, ports, télécom, train à Grande Vitesse...);

---

<sup>1</sup> Il s'agit de personnes morales de droit public dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et qualifiées en tant qu'établissement public par leur texte de création (MEF, 2024).

<sup>2</sup> Il s'agit de personnes morales de droit public dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

<sup>3</sup> Programme lancé en partenariat avec la Banque Mondiale et le FMI qui vise à renforcer l'efficacité des entreprises publiques à travers la réduction des subventions étatiques et l'instauration d'une gestion financière autonome, l'amélioration de leur compétitivité dans les secteurs stratégiques et un désengagement progressif de l'État des secteurs non stratégiques en encourageant la privatisation des activités où l'intervention de l'État n'est pas indispensable.

<sup>4</sup> Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion de la Fête du Trône Rabat le 30/07/2004

- Renforcer l'inclusion sociale par l'extension de la protection sociale et de l'assurance maladie et garantir la soutenabilité des systèmes de retraite ;
- Promouvoir le développement socio-économique du monde rural en favorisant son désenclavement et en assurant un meilleur accès aux services publics de base ;

Dans le cadre de cette vision, les EEP ont lancé de grands projets d'infrastructures d'envergure portant sur la construction du port de Tanger Méditerranée et la zone spéciale de développement économique, l'extension du réseau autoroutier et ferroviaire et l'élargissement du service universel des télécommunications. Les investissements réalisés par les EEP ont permis, entre autre, l'accès aux services sociaux de base et ce, par, la généralisation de l'accès à l'eau potable et de l'électrification rurale, l'accès au logement social et la lutte contre l'habitat insalubre ainsi que l'extension de la couverture médicale de base.

Ainsi, pour renforcer la contribution du secteur des EEP au développement du pays et à la réalisation des missions qui lui sont confiées, l'État a entrepris à partir de 2003 un ensemble d'actions de réforme institutionnelles et de restructuration qui ont visé, essentiellement, l'amélioration de la gouvernance de ces entités ainsi que les modalités d'exercice du contrôle financier de l'État. L'objectif étant de déployer des dispositifs permettant de cadrer l'intervention des EEP, de les orienter vers l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés et d'améliorer leurs performances (Batac et al., 2009).

Cet article est structuré en trois parties. La première partie portera sur la présentation du cadre général et du contexte de la réforme des EEP lancée en 2003, la deuxième partie sera consacrée à la présentation de la réforme du contrôle financier portée par la loi n° 69-00 et la troisième partie concernera la réforme de la gouvernance de ces entités.

Nous avons adopté une approche méthodologique de scoping review basée sur une revue documentaire qui permet de dégager des données existantes au niveau des différents documents consultés et ne nécessitent pas l'intervention du chercheur, qui « n'exerce aucun contrôle sur la façon dont les documents ont été établis et doit sélectionner ce qui l'intéresse, interpréter ou comparer des matériaux pour les rendre utilisables » (Grawitz, 2001). Les documents consultés sont relatifs à des textes de lois, des rapports sur le secteur des EEP accompagnant les lois de finances, des rapports d'activité de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP), direction du ministère de l'Economie et des Finances chargée de superviser le secteur des EEP, ainsi que des rapports produits par la Cour des Comptes et certaines institutions internationales.

## 2. Cadre et contexte de la réforme des EEP de l'année 2003

Sur le plan juridique, les entreprises publiques constituent une notion juridico-économique large (El Midaoui, 1980). Le qualificatif « public » renseigne sur l'appropriation du capital, la direction de ces entreprises et leur contrôle effectif, trois éléments essentiels qui permettent de les distinguer des entreprises du secteur privé.

Malgré l'importance des EEP et l'enjeu économique et financier qu'ils présentent, il n'existe aucune définition légale propre à un « établissement public » ou à « l'entreprise publique », bien que ces appellations soient citées au niveau de nombreux textes législatifs et réglementaires.

Les réformes des EEP engagées au Maroc début 2003, sont intervenues dans un contexte mondial marqué par l'influence du courant du New Public Management (NPM) qui soutient le fait que, pour être plus efficient et efficace, le secteur public devrait se comporter davantage comme le secteur privé.

À noter que l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), définit une réforme comme étant : « un processus structuré et délibéré de production du changement, quelle que soit son ampleur. Les réformes peuvent concerner les domaines politique, économique, social et administratif et intègrent des réflexions sur les problèmes et les

*solutions*» (Melchor, 2008). La réforme des EEP objet de notre recherche s’inscrit dans cette définition puisqu’elle a induit des transformations et une redéfinition des pratiques d’intervention au sein de l’État et des EEP.

Le NPM est un référentiel initié par la Banque Mondiale durant les années 1990 devant servir de guide pour la modernisation des services de l’État. L’approche propose d’accroître l’efficacité des services publics en privilégiant une approche de gestion par contrat et en assouplissant les procédures administratives. Il tend donc à mettre en place une gestion axée sur la performance et le management de la qualité et à introduire une logique de résultats plutôt que de moyens (Maesschalck, 2004).

Le NPM constitue une rupture avec les modes classiques de gestion des administrations considérés comme dépassés et obsolètes. Il trouve ses fondements dans la condamnation du rôle de l’État et la nécessité d’introduire les conditions du marché au sein de l’organisation de l’État providence. La dénonciation de l’administration repose sur la théorie économique de la bureaucratie qui retient la notion du « cercle vicieux bureaucratique » ainsi que l’influence de la théorie économique des choix collectifs qui expliquent l’accroissement des budgets publics et la création de situation de rentes. Dans ce cas, l’État providence est détourné de ses buts. Dans le cadre du NPM, les pouvoirs politiques doivent se limiter à la fixation des objectifs et créer des agences autonomes qui se chargent de la mise en œuvre de ces objectifs (Merrien, 1999).

Par conséquent, plusieurs principes du NPM ont été retenus pour la réforme des entreprises publiques au Maroc, dont notamment la transformation en sociétés anonymes, ce qui impliquerait une nouvelle structure de gouvernance dans laquelle le conseil d’administration ou l’organe délibérant serait la principale institution de décision, la nécessité d’accorder une plus grande autonomie au dirigeant et la réduction de l’implication de l’État qui agirait, en tant qu’actionnaire, dans les organes de gouvernance.

Les lignes directrices de l’Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) sur la gouvernance des entreprises publiques (OCDE, 2005) s’inscrivent également dans l’approche du NPM. Elles ont identifié les principes de bonne gouvernance qui permettraient d’améliorer les performances des entreprises publiques dans une perspective de maximisation des profits. Si ces principes sont appliqués, on devrait s’attendre à voir les principaux changements suivants :

**Tableau 1 : Changements attendus de la réforme des EEP selon les lignes directrices de l’OCDE de 2005**

<b>Avant</b>	<b>Après</b>
L’État en tant que gestionnaire, gère le jour-le jour	L’État en tant que propriétaire (producteur de profit, contractant)
L’État est impliqué dans les activités opérationnelles de l’entreprise publique y compris les décisions sur les volumes de productions, les achats et les effectifs	L’État dispose de relations établies avec les entreprises publiques et crée des structures professionnelles de suivi de l’activité de l’entreprise publique
Absence d’autonomie de l’entreprise publique (le Dirigeant ne décide pas des recrutements, du statut du personnel, des achats, des investissements, des ventes et des prix...)	Autonomie de l’entreprise publique (l’État applique un contrôle allégé basé sur l’appréciation des risques, l’autonomie financière, une gestion indépendante et responsable sur les résultats et soumise à sanctions en cas de sous performance)
Des entreprises publiques considérées comme faisant partie de la fonction publique	Des entreprises publiques sous forme de sociétés anonymes avec des organes délibérants qui prennent les principales décisions de gestion
Aucun reporting financier, une opacité des comptes et absence de communication publique	Reporting financier régulier, communication publique et transparence

*Source : Raballand, & al. (2015)*

Partant des principes et techniques du NPM, plusieurs actions de réforme des EEP ont été lancées au Maroc à partir de 2003 touchant le contrôle financier de l'État et le cadre de gouvernance qui leurs sont appliqués.

### **3.La réforme du contrôle financier de l'État sur les EEP**

#### **3.1. Objet de la réforme du contrôle financier**

Le contrôle se définit comme une influence créatrice d'ordre et donc d'une régularité, il réduit le degré de liberté laissé aux personnes dans une organisation, en encourageant certaines actions et en limitant d'autres. Cette influence vise à déboucher sur certains types de résultats ou d'outputs pour l'organisation (Chiapello, 1996).

Dans le secteur public, le contrôle est vu comme un ensemble « des procédés et moyens d'action qui ont pour objet la vérification de l'activité ou de certaines activités de l'administration afin de s'assurer que celle-ci agit en vue de satisfaire les besoins d'intérêt général pour lesquels elle a été créée, dans la sphère de ses compétences, dans le respect de la légalité, et dans les limites des moyens mis à sa disposition. » (Batselé, 1996). Magdalijns (2004) estime que le contrôle constitue un encadrement du pouvoir des organisations publiques et vise à préserver les deniers publics de tout acte frauduleux ou de détournement (Ouashil et Ouhadi, 2016c).

Ces définitions s'accordent avec l'objet du contrôle financier applicable au Maroc depuis le 19<sup>ème</sup> siècle (Harakat, 1991, p7) justifié par le savoir-faire réduit des ministres des finances de l'époque ce qui a entraîné l'endettement du Maroc et sa subordination à la tutelle française en 1912 (Harakat, 1992, p9). Après l'indépendance, le Maroc a adopté le Dahir du 14 avril 1960 organisant le contrôle financier de l'État sur les établissements et entreprises publics, resté en vigueur jusqu'en 2003. Ce contrôle à priori visait l'encadrement de l'action des EEP et le respect de la légalité des actes de gestion.

Le Dahir de 1960 présentait, toutefois, plusieurs insuffisances, notamment, le champ d'application ne couvrant pas l'ensemble du portefeuille public, l'exercice d'un contrôle financier préalable axé sur la régularité des opérations et l'absence de dispositions permettant l'évolution de ce contrôle vers un contrôle alléger tourné vers la performance. Ces insuffisances ont poussé les pouvoirs publics à concevoir un nouveau dispositif de contrôle financier inspiré du NPM, axé sur la performance économique et donnant plus d'autonomie et de marges de gestion aux dirigeants des entreprises publiques en contrepartie d'une amélioration du contrôle interne au sein des entreprises publiques et l'établissement de relations contractuelles claires avec l'État assorties d'objectifs mesurables.

Le nouveau dispositif de contrôle financier a été lancé par l'État en 2003 et vise à :

- Garantir en premier lieu le respect des dispositions légales, réglementaires et statutaires qui sont applicables aux EEP en veillant à la régularité de leurs opérations économiques et financières.
- Œuvrer à l'amélioration de leurs systèmes de contrôle interne ainsi que leurs systèmes d'information et de gestion ;
- Apprécier la qualité de leur gestion et leurs performances sur le plan économique et financier par référence aux missions qui leurs sont assignées par les pouvoirs publics et aux objectifs qui leurs sont fixés.
- Introduire un allègement du contrôle financier tourné vers la performance en contrepartie de l'adoption effective des instruments de gestion, la transformation en sociétés anonymes et/ou la contractualisation des relations avec l'État.
- Constituer une base de données relative au portefeuille de l'État en instituant l'obligation de la communication financière avec l'État.

Ce nouveau dispositif, portée par la loi n° 69-00, est vu donc comme un système de contrôle (Flamholtz, 1983) bâti autour de plusieurs leviers : cadre de contrôle (planification, évaluation,

feed-back), outils (systèmes d'information, procédures, comptabilité, système de mesures, ...) et moment d'intervention (avant, pendant ou après l'action).

La loi n° 69-00 a permis l'introduction d'un allègement du contrôle financier de l'État sur les EEP en prévoyant, en plus du contrôle préalable axé sur la régularité des opérations, un autre type de contrôle à posteriori axé sur la performance. En effet, la réforme du contrôle financier, est fondée sur quatre orientations (Banque mondiale, 2007) principales :

- La généralisation du contrôle ;
- La modulation du contrôle ;
- La dynamisation du processus du contrôle ;
- La délimitation des pouvoirs au sein de l'entreprise.

La généralisation du contrôle financier vise à étendre le contrôle à toutes les entreprises publiques, quel que soit le pourcentage de la participation publique et la nature juridique de l'entreprise (y compris les filiales directes et indirectes et les sociétés anonymes). Tandis que la modulation et la dynamisation du contrôle renvoient au type de contrôle à appliquer qui découle de la maturité du système d'information et de gestion mis en place par l'entreprise. Le contrôle financier est ainsi renforcé en cas de dysfonctionnements avérés et répétitifs.

S'agissant de la délimitation des pouvoirs au sein de l'entreprise, elle renvoie au concept de la gouvernance de l'entreprise qui prône la séparation de trois fonctions au sein de l'entreprise considérées incompatibles<sup>5</sup> en l'occurrence, la fonction d'orientation, la fonction de gestion et la fonction de contrôle et d'évaluation. Ces fonctions sont à assurer respectivement par le conseil d'administration, le ou les dirigeants et les organes de contrôle. Selon ce modèle, le contrôle financier fait partie de la fonction de contrôle, il est appelé à prévenir les risques et à évaluer les performances sans, pour autant, s'immiscer dans les autres fonctions d'orientation ou de gestion.

C'est ainsi que la réforme du contrôle financier a entraîné la distinction de quatre types de contrôle qui sont :

- Le contrôle préalable (dit contrôle de régularité) applicables aux établissements publics (Chapitre III de la loi n° 69-00). Il est exercé par le Ministre des Finances, un Contrôleur d'État et un Trésorier Payeur. Ce type de contrôle n'a pas connu de changement substantiel par rapport à l'ancien contrôle à priori prévu par le Dahir du 14 avril 1960. Pour ce type de contrôle, le Ministre des Finances dispose d'un large pouvoir d'approbation des actes stratégiques de l'Établissement Public et le Contrôleur d'État dispose d'un pouvoir de visa préalable en fonction de seuils fixés par instruction du Ministre des Finances tandis que le Trésorier Payeur signe tous les moyens de paiement conjointement avec le directeur de l'Établissement.
- Le contrôle d'accompagnement (dit de performance et à postériori) (Chapitre IV et VI de la loi n° 69-00) est réservé aux établissements publics ayant satisfait les exigences d'éligibilité fixées au niveau de la loi ou disposant d'un contrat de programme signé avec l'État et aux sociétés d'État à participation directe du Trésor. Dans le cadre de ce contrôle, le Ministre des Finances dispose d'un pouvoir limité d'approbation comparativement au contrôle préalable (plan pluriannuel, budget et affectation des résultats) et par le Contrôleur d'État qui ne dispose plus d'un pouvoir de visa à priori, mais assiste aux réunions des organes délibérants de l'entreprise contrôlée avec une voix consultative et dispose d'un droit de communication permanent sur pièce et sur place. Le Trésorier Payeur, par contre, n'intervient plus dans ce type de contrôle.

---

<sup>5</sup> Selon, Charreaux (1996), la gouvernance de l'entreprise est « l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui "gouvernent" leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire » p2.

Par ailleurs, les entités concernées par cette catégorie de contrôle sont tenues en contrepartie d'instituer un comité d'audit<sup>6</sup> dont les membres et les missions sont fixés par la loi et doivent mettre en place des instruments de gestion approuvés par l'organe délibérant. Cet allègement du contrôle traduit la volonté de l'État contrôleur de responsabiliser les dirigeants devant instaurer des relais du contrôle qui se situent au cœur de l'entreprise publique (Poyet, 2002). Ces instruments sont sensés renforcer le contrôle interne<sup>7</sup> au sein de l'entreprise et asseoir la confiance dans ses processus, ses activités, et ses transactions internes ou avec des tiers (Pigé, 2024).

- Le contrôle conventionnel (chapitre V de la loi n° 69-00) est appliqué pour les filiales publiques à participation directe de l'État ou d'une collectivité locale et pour les filiales publiques et les sociétés d'État dans lesquelles l'État ou une collectivité locale ne détient pas une participation directe. Il est exercé à posteriori dans le cadre d'une convention de contrôle à conclure, selon le cas, avec l'État ou l'entreprise mère. Le suivi de cette convention est assuré par un Commissaire du Gouvernement nommé par le Ministre des Finances. Il est également chargé de contrôler le respect des dispositions de cette convention.

- Le contrôle contractuel (article 6 de la loi n° 69-00) est défini au niveau du contrat de concession conclue entre l'État et l'entreprise concessionnaire<sup>8</sup> et il est exercé par un Commissaire du Gouvernement.

Les principaux apports de cette réforme sont la possibilité donnée aux établissements publics soumis au contrôle préalable d'accéder au contrôle d'accompagnement moyennant l'une des deux conditions suivantes (article 17 de la loi n° 69-00) :

- Disposer d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne effectivement opérationnel comportant un statut du personnel, un organigramme et un règlement des marchés dûment approuvés par le Ministère des Finances, un manuel de procédures, une comptabilité sincère et certifiée sans réserves significatives par des auditeurs externes, un plan pluriannuel et un rapport annuel de gestion. Ces éléments qualifiés d'instruments de gestion doivent être approuvés par le conseil d'administration ou l'organe délibérant.
- Disposer d'un contrat de programme signé avec l'État (article 18 de la loi n° 69-00) qui fixe, pour un horizon déterminé, les objectifs techniques, économiques et financiers assignés à l'établissement public et les moyens à assurer pour les atteindre.

S'ajoute à cela, la possibilité donnée aux EEP d'accéder au contrôle d'accompagnement sur la base d'une transformation en société anonyme. Dans ce cas, ces sociétés seront soumises, en plus de la loi n° 69-00, aux dispositions de la loi n° 17/95 sur les sociétés anonymes qui comprend aussi un dispositif complet de contrôle et de gouvernance.

Cette réforme a remplacé le contrôle financier à priori traditionnel, limité à la régularité des actes, par un contrôle à posteriori visant l'appréciation de la performance de l'entreprise publique ainsi que la pertinence de ses investissements. Elle a également renforcé l'autonomie des dirigeants en les dotant d'organigrammes spécifiques qui permettent d'adapter les structures de l'entreprise à la mise en œuvre des stratégies, d'un règlement des achats propre différent des procédures d'achats appliquées à l'administration. Cette réforme permet aussi aux dirigeants et aux membres de l'organe délibérant de contractualiser les relations au sein de l'entreprise en

---

<sup>6</sup> *Le Comité d'audit est un comité qui est créé au sein du conseil d'administration dans le but d'améliorer la qualité de l'audit interne et externe ainsi que la qualité de l'information comptable et financière. Plusieurs théories constituent le fondement théorique et le facteur déterminant de la mise en place des comités d'audit comme la théorie de l'Agence, la théorie du Signal et la théorie institutionnelle.*

<sup>7</sup> *Le contrôle interne est un processus propre à chaque organisation qui a pour rôle de contrôler le fonctionnement des processus et de l'entreprise et déceler les principales anomalies de fonctionnement et éventuellement prévoir des procédures de résolution des dysfonctionnements, contrôler la transmission de l'information et contrôler la qualité du produit.*

<sup>8</sup> *Une entreprise concessionnaire est une entreprise chargée d'un service public en vertu d'un contrat de concession dont l'État est l'autorité contractante (article premier de la loi 69-00).*

approuvant les plans pluriannuels ce qui donne de la visibilité à toutes les parties prenantes et permet de prendre des décisions stratégiques optimales et d'apprécier la performance de l'entreprise en se basant sur une information financière de qualité issue d'une comptabilité générale certifiée.

### 3.2 Bilan de la mise en œuvre de la réforme du contrôle financier

La mise en œuvre de la réforme du contrôle financier telle qu'elle est prévue par la loi n° 69-00 sera appréciée à travers deux principaux éléments : la dynamique du contrôle financier et plus particulièrement, la migration du contrôle préalable au contrôle d'accompagnement et la mise en place des instruments de gestion au sein des EEP.

S'agissant de la dynamique du contrôle financier et plus précisément sur le plan de l'allègement du contrôle, le bilan du passage des établissements et entreprises publics du contrôle préalable aux autres types de contrôle, que ce soit d'accompagnement, conventionnel ou spécifique, pourrait être présenté comme suit :

*Tableau 2 : Répartition des EEP par type de contrôle*

	2007	%	2021	%
Contrôle préalable	236	82%	208	69%
Contrôle d'accompagnement	26	9%	23	8%
Contrôle conventionnel	18	6%	34	11%
Contrôle spécifique	9	3%	36	12%
	289	100%	301	100%

*Source : Elaboré par l'auteur d'après MEF 2008 et 2022*

À fin 2021, soit 17 ans après l'entrée en vigueur de la loi n° 69-00 précitée, 69% des EEP sont toujours soumis au contrôle préalable axé sur la régularité et seulement 8% sont soumis au contrôle d'accompagnement. La baisse enregistrée de la part des EEP soumis au contrôle préalable a été compensée, notamment par une hausse de la part des EEP nouvellement créés durant cette période qui sont soumis de par leurs textes de création à un contrôle financier spécifique<sup>9</sup>.

Le nombre total des Etablissements Publics ayant migré vers le contrôle d'accompagnement reste très limité durant la période 2004-2021 et s'est établi à 12 EEP seulement. Un seul EP a migré vers le contrôle d'accompagnement sur la base d'un contrat programme signé avec l'État et le reste sur la base de la mise en œuvre effective des instruments de gestion. En 2022, 3 EP ont migré vers le contrôle d'accompagnement (CNSS, CMR et ONMT) portant ainsi le bilan à 14 EP sur la base des instruments de gestion en application de l'article 17 de la loi n° 69-00 et 8 autres EP ont bénéficié du contrôle d'accompagnement sans avoir au préalable ni un contrat programme avec l'État ni des instruments de gestion effectifs. Leur passage au contrôle d'accompagnement a été réalisé en application des dispositions de l'article 30 de la loi n° 82-20 portant création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publics. Cette loi dispose que, dans les six mois qui suivent son entrée en vigueur, les établissements publics relevant de son portefeuille, fixé par décret, seront soumis au contrôle d'accompagnement sans satisfaire au préalable les conditions de la loi n° 69-00. Ces dispositions remettent en cause les fondements

<sup>9</sup> Le contrôle financier spécifique désigne un régime particulier de contrôle financier, instauré directement par les lois ou textes législatifs fondateurs de certains Etablissements Publics au Maroc. Il s'agit d'un mécanisme distinct et autonome par rapport au contrôle financier régi par la loi 69-00. Il peut être assuré par un commissaire de gouvernement (Cf. le cas de l'autorité marocaine des marchés de capitaux) ou par le ministre des finances, un agent comptable au niveau de la phase de paiement et une commission d'experts désignée par le ministre des finances qui a une mission de contrôle à posteriori. (Cf. le cas de l'Agence nationale de réglementation des télécommunications).

même de l'allègement conditionné du contrôle financier de l'État sur les EEP basés sur une contractualisation claire des relations avec l'État ou la mise en œuvre effective d'un système de contrôle interne basé sur les instruments de gestions prévus à l'article 17 de la cette loi. La liste des EEP soumis au contrôle d'accompagnement par ordre chronologique et par référence légale est présentée comme suit :

**Tableau 3 : Etablissements Publics soumis au contrôle d'accompagnement**

EEP	Date	Texte juridique
Barid Al Maghrib (BAM), Caisse Centrale de Garantie (CCG) devenue SNGFE, Conseil déontologique des valeurs mobilières (CDVM) devenu AMMC, Office Chérifien des Phosphates (OCP), Office National de l'Eau Potable (ONEP), Office National de l'Electricité (ONE), Office National des Chemins de Fer (ONCF) Office National des Transports (ONT) devenu SNTL	2006	Décret n° 2-06-175 du 27 safar 1427 (28 mars 2006)
RADEEMA	2010 2013  2024	Décret n° 2-10-444 du 21 chaoual 1431 (30 septembre 2010) Décret n° 2-13-24 du 15 rabii II 1434 (B.O. n° 6132 du 7 mars 2013) Décret n° 2-23-963 du 26 joumada II 1445 (9 janvier 2024)
ONHYM	2019	Décret n° 2-19-190 du 2 kaada 1440 (5 juillet 2019)
Agence Nationale des Ports (ANP)	2021	Décret n°2.21.102 du 04 Mars 2021
Caisse Marocaine des Retraites (CMR)	2022	Décret n° 2-22-034 du 13 rejeb 1443 (15 février 2022)
Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)	2022	Décret n° 2-21-1074 du 22 joumada II 1443 (25 janvier 2022)
Office marocain de la propriété industrielle et commerciale (OMPIC), Office national des aéroports (ONDA) ainsi que Office national de la pêche (ONP)	2023	Décret n° 2-23-128 du 20 ramadan 1444 (11 avr. 2023), après publication de la Loi n° 82-20 portée par le Dahir n° 1-21-96 du 15 hija 1442 (26 juillet 2021)
AAVBR, AASLM, MAP, ANCFCC, LOARC	2023	Loi n° 82-20 portée par le Dahir n° 1-21-96 du 15 hija 1442 (26 juillet 2021)
ONMT	2024	Décret n° 2-24-720 du 21 safar 1446 (26 août 2024)

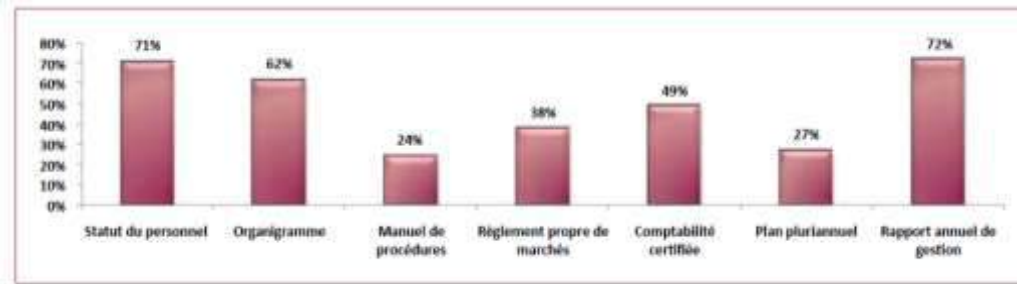
*Source : Elaboré par l'auteur*

S'agissant des sociétés d'État, qui étaient au nombre de 20 en 2006, elles ont toutes migré vers le contrôle d'accompagnement de droit dès l'entrée en vigueur de la loi n° 69-00 en novembre 2003 et ce, en vertu de son article 4.

En ce qui concerne le déploiement des instruments de gestion, comportant un statut du personnel, un organigramme et un règlement des marchés dument approuvés par le Ministère des Finances, un manuel de procédures, une comptabilité sincère et certifiée sans réserves significatives par des auditeurs externes, un plan pluriannuel et un rapport annuel de gestion, et dont la finalité est de doter les EEP d'un système d'information, de gestion et de contrôle interne effectivement opérationnel offrant des garanties suffisantes sur la régularité des opérations et le respect des dispositions légales et réglementaires applicables aux EEP en cas d'un allègement du contrôle financier de l'État, le bilan à ce titre reste relativement mitigé. En effet, à fin 2010,

la mise en place des instruments de gestion n'est pas généralisée au niveau des EEP et enregistre même des disparités selon l'instrument concerné.

**Figure 1 : Mise en place des instruments de gestion prévus par la loi n° 69-00 au sein des EEP**



**Source : Rapport d'activité de la DEPP (2010)**

Selon les données présentées ci-haut, le rapport annuel de gestion, le statut du personnel et l'organigramme sont les instruments les plus mis en place par les EEP contrôlés soit, respectivement, 72%, 71% et 62% des EEP. Cette situation s'explique par le caractère obligatoire des instruments comme l'organigramme et le statut de personnel pour les recrutements et la rémunération du personnel. Tandis que des instruments comme le manuel de procédures et le plan pluriannuel enregistrent des taux faibles de mise en place soit, respectivement 24% et de 27% des EEP.

Les EEP disposant de tous les instruments de gestion prévus par la loi n° 69-00 s'élèvent à 35 entités, soit 13% seulement des EEP dont 17 EP soumis au contrôle conventionnel, 9 EP au contrôle d'accompagnement, 7 EP au contrôle préalable et 2 EP au contrôle spécifique.

Par ailleurs, 60% des EEP soumis au contrôle préalable disposent de moins de 4 instruments de gestion. Or, ces EEP sont tenus, en vertu du principe de la dynamisation du contrôle, de mettre en place l'ensemble des instruments pour migrer vers le contrôle d'accompagnement. En 2016, la majorité des EEP disposent d'instruments de gestion adaptés et mis à jour notamment, l'organigramme, le statut du personnel et l'organisation comptable et financière (MEF, 2016).

Compte tenu des données présentées, il apparaît que la mise en œuvre de la réforme du contrôle financier prévue par la loi n° 69-00 n'est que partielle et ses objectifs n'ont pas été atteints. L'objectif de la généralisation du contrôle à toute les entités publiques n'a pas été réalisé puisque la Caisse de Dépôt et de Gestion et ses filiales, à titre d'exemple, ne sont pas soumises à ce jour aux dispositions de la loi n° 69-00 en matière de contrôle financier. De même, la dynamique du contrôle introduite par le dispositif de migration conditionnée vers le contrôle d'accompagnement n'a pas été déployée pleinement puisque peu d'EEP ont signé des contrats programmes avec l'État et que la majorité n'ont pas mis en œuvre tous les instruments de gestion. Seulement, les statuts du personnel, les organigrammes et les règlements des achats qui ont été adoptés compte tenu des avantages qu'ils accordent à l'EP tandis que la comptabilité sincère et certifiée, les plans pluriannuels, les manuels de procédures et les rapports annuels de gestion ne sont que rarement implémentés. À noter que la conclusion d'un contrat programme ou l'adoption des instruments de gestion sont optionnelles et ne sont obligatoires que si l'EP ambitionne de migrer vers un contrôle allégé. Certains EP ont signé des contrats programme avec l'État sans avoir le droit de migrer au contrôle d'accompagnement sachant que d'autres ont migré à ce type de contrôle par simple transformation en société anonyme.

Permettre à un EP de migrer vers le contrôle d'accompagnement par sa transformation en société anonyme sans nécessairement disposer d'un contrat programme ou des instruments de gestions effectivement implémentés ou encore en figurant sur la liste des EEP relevant de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'État et de suivi des

performances des établissements et entreprises publics remet en cause toute la philosophie de la réforme de 2003 et de ses objectifs et n'inciterait plus les EEP restant (qui ne relève pas du périmètre de l'Agence) à s'intégrer dans cette réforme. En revanche, aucun dispositif permanent d'évaluation de l'éligibilité au contrôle d'accompagnement n'a été mis en place par l'État.

Compte tenu de ce qui précède, l'État a engagé une nouvelle réforme du contrôle financier. Le projet de loi y afférent, en cours de finalisation (MEF, 2023), devrait prévoir des dispositions permettant la mise en place d'un contrôle financier efficace orienté vers l'appréciation des performances et la prévention des risques. Le projet de réforme prévoit également la généralisation du contrôle financier par l'intégration dans son champ d'application, des entités non soumises actuellement à ce contrôle et la redéfinition des critères de la dynamisation du contrôle (le reclassement au sein de la catégorie du contrôle).

Compte tenu de la présentation sommaire de ce projet au niveau du rapport sur le secteur des EEP (MEF, 2023), il en ressort que ce projet réitère les mêmes objectifs de la loi 69-00 à savoir la généralisation du contrôle à toutes les entités publiques et le passage d'un contrôle axé sur la régularité à un contrôle axé sur la performance sur la base de critères définis.

Sur le plan international, les tendances mondiales en matière de contrôle financier de l'État sont en train de changer. En effet, le contrôle des entreprises publiques est passé d'un contrôle étatique direct et général, à une approche de contrôle plus professionnelle, centrée sur l'actionnariat actif et axée sur la performance et la gouvernance. Les principaux changements incluent l'établissement de politiques d'actionnariat claires et la promotion de l'indépendance et de l'autonomie des organes délibérants en accordant au conseil d'administration sa centralité comme lieu du contrôle (Coutant, H. & al. 2021), la mise en place d'audits externes rigoureux et le renforcement de la transparence et de la responsabilité publique afin de garantir que les EEP s'alignent sur les objectifs de politique publique, tout en adhérant aux principes du marché et de la concurrence loyale. L'accent est désormais mis sur l'émergence d'un État actionnaire actif (Active state ownership) qui implique la création d'une entité professionnelle qui centralise l'État actionnaire (entité actionnaire), la clarification des vocations et des objectifs des entreprises publiques et la mise en place de conseils d'administration plus forts et plus indépendants. (Wong, S. C. 2018). À côté de cela, la mission classique du contrôle de l'État qui consiste à s'assurer de la conformité aux lois et la régularité de la gestion de l'établissement public devrait être remplacée par un contrôle des performances des EEP ainsi que le contrôle de l'entité actionnaire en vue de s'assurer des trois E : économie, efficacité et efficacité de la gestion (OCDE. 2011).

Le défi à relever à ce titre résiderait dans la capacité de l'État à produire une réforme qui n'est pas optionnelle pour les EEP et à réussir à l'implémenter tout en étant capable de dépasser les obstacles politiques pouvant la bloquer. Ces obstacles apparaissent généralement quand :

- les objectifs de la réforme ne servent pas les politiques en vigueur des individus ou groupes concernés par la réforme.
- le coût des réformes et leurs avantages sont décalés dans le temps ce qui susciterait des oppositions de certains dirigeants ou employés ou de grands groupes (OCDE. 2007).

## **4. Réforme de la gouvernance des EEP**

### **4.1 Objet de la réforme**

La réforme de la gouvernance des EEP s'associe principalement à la théorie de l'Agence<sup>10</sup> fondée sur l'opposition de deux agents, d'une part les détenteurs des moyens de productions appelés «actionnaires», dans le cas des EEP, c'est l'État qui incarne ce rôle et d'autres part

---

<sup>10</sup> Cette théorie analyse le système de gouvernement de l'entreprise en partant de l'hypothèse de l'existence de conflits d'intérêts entre les dirigeants et les différents partenaires de l'entreprise, notamment, les actionnaires.

«l'agent» qui exploite ces moyens, soit les dirigeants des EEP. En effet, les relations Principal-Agent entre l'État et les EEP sont considérées comme les plus courantes dans le secteur public (György, 2012). La théorie de l'Agence est devenue pertinente pour la réforme du secteur public dans le cadre du NPM (Boston, 2016).

Bien que la loi n° 69-00 porte principalement sur le contrôle financier, elle a introduit des dispositions importantes en matière de gouvernance des EEP<sup>11</sup> et constitue l'un des premiers référentiels dans ce domaine spécifique aux EEP. En effet, cette loi est conçue sur la base du concept du « gouvernement d'entreprise » qui repose sur trois fonctions fondamentales (orientation, gestion et évaluation/contrôle) avec des responsabilités propres aux différents acteurs (Talbi, 2005). Cette loi a donc structuré les relations de pouvoir au sein de l'entreprise et entre l'entreprise et l'État en :

- Favorisant la contractualisation avec l'État. Cette contractualisation qui définit les objectifs techniques, économiques et financiers donne de la visibilité réciproque à l'État et au dirigeant sur les engagements de chaque partie et permet d'engendrer un allègement du contrôle financier de l'organisme concerné.
- Instaurant l'obligation de la mise en place des comités d'audit pour les EEP soumis au contrôle d'accompagnement et dont les membres sont nommés par l'organe délibérant. Ce comité<sup>12</sup> est habilité à prescrire ou à réaliser des audits externes et internes<sup>13</sup>.
- Établissant l'obligation de la publication annuelle des comptes des établissements publics au Bulletin Officiel en faisant la promotion de la transparence au sein du secteur public.

En complément à ce référentiel, et en vue de dynamiser les organes délibérants des EEP, plusieurs circulaires du premier ministre ont été élaborées et adressées aux EEP durant la période allant de 2002 à 2009 concernant notamment le fonctionnement des organes délibérants dont notamment, la circulaire n° 13/2002 relative au fonctionnement des Conseils d'Administration, Conseils de Surveillance et autres organes délibérants des Etablissements et Entreprises Publics et la circulaire n° 3/2005 relative aux réunions des Conseils d'Administration des Etablissements Publics et la circulaire n° 3/2009 relative aux réunions des Conseils d'Administration des EEP. Ces circulaires ont mis en exergue les dysfonctionnements caractérisant le fonctionnement des organes délibérants et ont recommandé des mesures pour normaliser l'intervention de ces instances et améliorer leur efficacité en particulier et l'efficacité du contrôle financier de l'État en général. Ces circulaires ont également instauré l'obligation d'établir un rapport annuel sur les conditions de fonctionnement des organes délibérants à adresser au premier ministre.

#### **4.2 Bilan de la réforme**

La mise en œuvre de la réforme de la gouvernance des EEP telle qu'elle est prévue par les dispositions de la loi n° 69-00 et des circulaires du premier ministre précitées sera appréciée à travers deux principaux points : la dynamique du fonctionnement des organes délibérants et les créations des comités d'audit.

En ce qui concerne le premier point, une progression très nette a été observée au niveau de la fréquence de tenue des réunions des organes délibérants des EEP après l'entrée en vigueur de la loi n° 69-00 et tout au long de la diffusion des circulaires en question.

---

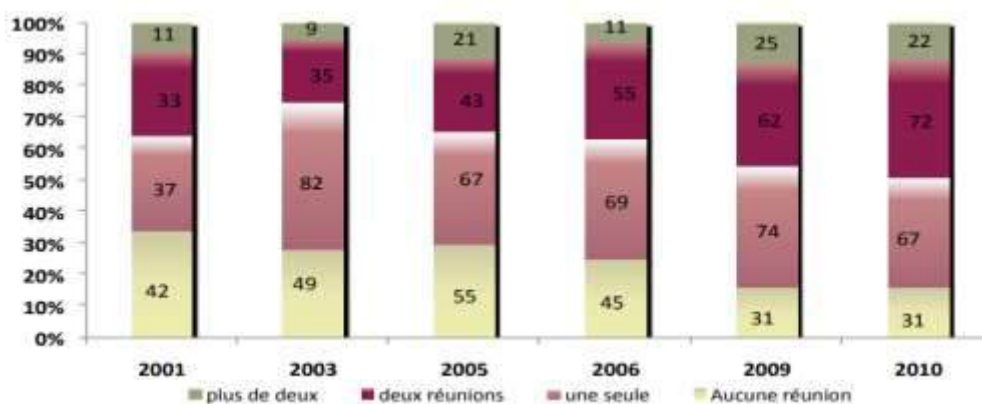
<sup>11</sup> Le gouvernement des entreprises recouvre l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui "gouvernent" leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire (Charreaux, 1996)

<sup>12</sup> Le Comité d'audit est considéré comme un ingrédient important dans presque toutes les initiatives visant à améliorer la qualité de la gouvernance d'entreprise dans le monde développé (Ghafran et O'Sullivan, 2013).

<sup>13</sup> L'audit est un mécanisme de gouvernance important qui constitue, selon la théorie de l'Agence, un outil au service des actionnaires afin de discipliner les dirigeants et de faire face à l'asymétrie de l'information.

Pour l'année 2010, le nombre des réunions tenues confirment la tendance positive enregistrée depuis l'année 2005. Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre des réunions tenues des organes délibérants des EEP sur la période allant de 2001 à 2010.

Figure 2 : Fréquence de tenue des réunions des organes délibérants des EEP



Source : Source : Rapport d'activité de la DEPP

La lecture du tableau précédent permet de voir clairement qu'en 2010, la part des EEP ayant tenu au moins une réunion de leur organe délibérant s'élève à 84% du total des EEP, soit une progression de 20% par rapport à 2005 et de 27% par rapport à 2001. Cette part s'établit à 49% du total des EEP pour ceux ayant tenu au moins deux réunions. Ce taux enregistre une progression de 44% par rapport à 2005 et 40% par rapport à 2001. Tandis que les EEP n'ayant tenu aucune réunion en 2010 ne dépassent pas les 16% du total des EEP contre 34% en 2001. De manière générale, et après l'entrée en vigueur de la loi n° 69-00 qui a instauré l'obligation de la validation préalable des organes délibérants des EEP de plusieurs actes avant qu'ils ne soient définitifs et approuvés par le Ministère de l'Economie et des Finances et les différentes circulaires du premier ministre, les Ministères de tutelles, qui assurent la présidence des organes délibérants des EEP, sont devenus plus conscient de l'intérêt de la tenue régulière des réunions des conseils d'administration des établissements publics relevant de leurs secteurs pour leur assurer un fonctionnement régulier surtout en ce qui concerne les actes relatifs aux budgets annuels, aux levés de dettes, aux organigrammes et aux plans pluriannuels d'investissement notamment.

S'agissant des comités d'audit<sup>14</sup>, la loi n° 69-00 a prévu au niveau de son article 14, l'obligation pour les EEP soumis au contrôle d'accompagnement de mettre en place des comités d'audit en fixant également la composition et les missions de cette instance.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, une nette progression a été observée en matière de création des comités d'audit au sein des EEP soumis au contrôle d'accompagnement. En effet, à fin 2010, plus de 95% des EEP soumis au contrôle d'accompagnement ont institué leurs comités d'audit et 85% des EEP soumis au contrôle conventionnel ont créé des comités d'audit. En revanche, seulement 11% des organismes soumis au contrôle spécifique l'ont créé (MEF, 2010).

La même dynamique a été également observée au niveau du fonctionnement de ces comités qui est illustrée par la tenue, en 2010, de 111 réunions des comités d'audit, contre 105 en 2009. Ces réunions ont concerné les EEP suivants :

<sup>14</sup> Le Comité d'audit est considéré comme un ingrédient important dans presque toutes les initiatives visant à améliorer la qualité de la gouvernance d'entreprise dans le monde développé (Ghafran et O'Sullivan, 2013).

**Tableau 4 : Situation de la création des comités d’audit par EEP par secteur**

Secteur	EEP concernés en 2010
Secteurs agricole, agro-industriel et industriel	ANPME, INRA, ORMVA (9), ONICL, SOSIPO
Secteurs de l’énergie, de l’eau et des mines	ABH (9), CADETAF, ONEP, ONE, OCP, Régies de distribution (12)
Secteurs du commerce, de l’urbanisme, de l’habitat et du tourisme	ADER, HAO, MDJS, OMPIC, SAOs, SAR, SMIT
Secteur des infrastructures	Barid Al Maghrib, IAM, ONCF, ONDA, RAFC et RAT de Fès et de Safi, SNTL
Secteur Social et Educatif	SOREAD-2M, SNRT

*Source : Rapport d’activité de la DEPP (2010)*

Convaincu de l’intérêt de la bonne gouvernance pour l’amélioration de la performance des EEP, la transparence et le renforcement de leurs systèmes d’information et de gestion, l’État avec l’appui des parties prenantes a décidé de généraliser les bonnes pratiques de gouvernance qui ne concernaient jusque-là, principalement, que les EEP soumis au contrôle d’accompagnement à tous les EEP, avec la publication en 2012 du code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP. Ce code qui est entrée en vigueur en date du 19 mars 2012, par lettre circulaire du Chef du Gouvernement n° 3/2012, a été préparé suivant un long et véritable processus de consultation, incluant des entreprises privées et publiques, et des associations d’affaires. Cette approche a fait du Maroc un exemple probant en la matière (El Bouanani, 2014).

Ce code est inspiré du code de bonnes pratiques de gouvernance du secteur privé élaboré par la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM). Il recommande aux EEP une série de pratiques susceptibles d’améliorer leur gouvernance, dont notamment, l’institution des comités spécialisés y compris le comité d’audit, le comité d’investissement et stratégie, le comité de gouvernance et le comité des rémunérations, le recours à la contractualisation des objectifs, l’établissement de la lettre de mission pour les dirigeants, la nomination d’administrateurs indépendants, l’évaluation régulière de l’organe de gouvernance, la transparence ainsi que la facilitation de l’accès à l’information notamment financière.

Ce code traite trois composantes essentielles pour la gouvernance des EEP et détaille les préconisations et recommandations au niveau de chaque composante comme suit :

- Les droits des actionnaires et des parties prenantes et leur traitement équitable.
- Les pouvoirs, les attributions et les responsabilités de l’organe de gouvernance.
- La transparence et la diffusion de l’information.

Ce code a fait l’objet d’une actualisation afin de l’aligner avec les lignes directrices de l’OCDE de 2024 relatives à la gouvernance des entreprises publiques. Le code actualisé est porté par décret n° 2.24.249 du 24 avril 2025. Il a été élaboré en application de l’article 38 de loi-cadre n° 50-21 et vise à introduire des améliorations des pratiques de gouvernance des EEP intégrant des exigences en matière de responsabilité sociale et de préservation de l’environnement susceptibles de produire une performance durable pour ces entités.

D’après la Cour des Comptes (2016) et depuis l’adoption du Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP de 2012, des améliorations de la gouvernance ont été enregistrées qui se sont manifestées par l’accroissement des réunions tenues par les conseils d’administration et des conseils de surveillance, la dynamisation accrue des comités spécialisés institués par lesdits conseils, la généralisation des audits externes des comptes annuels à tous les établissements publics, y compris les non marchands ainsi que l’introduction de l’intégration de nouvelles mesures (administrateurs indépendants, approche genre dans la composition des conseils...).

Cependant, dans certains établissements publics, la tenue des réunions des organes de gouvernance se réduit à une simple formalité. Le conseil d’administration est ainsi désresponsabilisé de ses prérogatives sur les questions stratégiques au profit soit du

management, soit de l'autorité d'approbation incarnée par le ministère de l'économie et des finances.

En outre, malgré les recommandations du code, plusieurs EEP, surtout ceux subventionnés, ne tiennent pas leurs conseils d'administration de manière régulière et n'ont créé aucun comité spécialisé y des EEP opérant dans des secteurs stratégiques comprenant dans leurs compositions un nombre important de ministres (Cour des Comptes, 2016).

De même, le rapport de la Cour des Comptes (2016) souligne que les représentants de l'État aux sein des conseils d'administration dans certains EEP ne disposent pas souvent des compétences et de la formation qualifiante requises pour assumer la fonction d'administrateur. D'où la question de l'efficacité des organes délibérants qui se posent. Malgré la tenue régulière des réunions annuelles des conseils d'administration et des comités techniques spécialisés, encore faut-il que ces organes puissent être capables d'exercer convenablement les pouvoirs qui leurs sont conférés par les textes notamment, en matière d'adoption des stratégies et de fixation des grandes orientations des EEP.

Partant de ces constats, des efforts restent à déployer pour renforcer le dispositif légal régissant la gouvernance des EEP à l'instar de celui régissant les sociétés anonymes. L'amélioration de la pratique de gouvernance des EEP au Maroc nécessite un cadre légal clair devant fixer les obligations et les responsabilités des acteurs concernés et les sanctions auxquelles ils sont soumis.

Or, Le code de bonnes pratiques de gouvernance de 2012 tel qu'il a été actualisé en 2025, n'a pas un caractère obligatoire. En effet, selon Cheung (2019), même si la conception ou la rédaction des codes de gouvernance d'entreprise soient de qualité, ces codes perdent de leurs valeurs s'ils ne sont pas appliqués ou mal appliqués (Cheung, 2019). De même, par référence à une enquête réalisée par l'Institut Marocain des Administrateurs (2013), il a été révélé que les recommandations du code de bonnes pratiques de gouvernance sont automatiquement appliquées par une entreprise chaque fois que les régulateurs sectoriels les ont traduites en règles obligatoires (Ahdadou, & al. 2021). Dans le cas contraire, (absence d'obligation légale), les recommandations du code ne sont pas considérées comme indispensables.

De même, des questions comme le choix des administrateurs indépendants, leurs rémunérations et l'indépendance des commissaires aux comptes nécessitent un encadrement et des évaluations régulières.

## **5. Conclusion**

Avec cette réforme de 2003, le Maroc s'est aligné sur les principales recommandations de l'OCDE pour la réforme des entreprises publiques à travers :

- La transformation du rôle de l'État de la gestion à la propriété ;
- L'augmentation de l'autonomie des entreprises publiques vis-à-vis de l'État ;
- Le renforcement du rôle des conseils d'administration des entreprises publiques ;
- L'amélioration de la transparence et de la divulgation de l'information.

Le Maroc a été donc qualifié de bon exemple en matière de gouvernance des entreprises publiques dans la région MENA (Cheung, 2019).

Cependant, même si les réformes du contrôle financier et de la gouvernance des EEP lancées par le Maroc en 2003 ont permis d'améliorer les performances de certains EEP durant la 1<sup>ère</sup> décennie des années 2000, l'atteinte des objectifs stratégiques de ces réformes s'est heurtée aux limites suivantes :

- La difficulté de la transposition du modèle du NPM au secteur public marocain et de l'insuffisance de cette approche dans le pilotage de la performance publique avec un portefeuille public hétérogène, complexe et pléthorique.
- La conception de la réforme caractérisée par une forte influence de l'approche normative appliquée sans se soucier de l'efficacité des outils et des normes. Ceci concerne

particulièrement l'efficacité des organes de gouvernance et des comités d'audit et l'effectivité de la mise en place des instruments de gestion. En effet, les conseils d'administration des EEP souffrent d'une composition pléthorique et d'un manque de professionnalisme des membres, ce qui laisse un vide en matière d'orientation, de définition des stratégies et de contrôle pour les EEP et affaibli leur gouvernance. Des limites sont également constatées au niveau des systèmes de management en vigueur dans les EEP qui sont caractérisés par des systèmes d'information peu fiables et de contrôle interne peu développés couplés à une absence de la culture de reddition des comptes, ce qui a empêché plusieurs EEP de s'inscrire pleinement dans la réforme visée par l'État.

- La multitude des intervenants dans certains secteurs qui rendent l'obtention d'accords concertés sur des décisions stratégiques de transformation des EEP difficiles à atteindre ainsi que le manque d'alignement entre les stratégies des EEP et celles des secteurs ou des départements de tutelles et l'absence de l'exercice effectif de la tutelle de l'État sur certains EEP.

D'autres contraintes ont été également à l'origine d'un déploiement partiel des réformes au niveau des EEP, comme l'iniquité de la réforme du contrôle financier (Banque mondiale, 2007) ou la résistance au changement quand les intérêts des individus ou des groupes sont touchés.

Les contraintes précitées ont eu pour conséquence la détérioration de la situation économique et financière de certains EEP devenus peu performants et/ou surendettés, la non généralisation du contrôle financier à tous les EEP, la non généralisation de la contractualisation et la non reconduction de la quasi-totalité des contrats de programme signés ainsi que la faible proportion des EEP qui disposent de tous les instruments de gestion effectifs ou de comités d'audit opérationnels ainsi que la prédominance du contrôle financier à priori.

La réforme du secteur des établissements et entreprises publics lancée en 2021, portée par la loi-cadre n° 50-21, ambitionne de remédier à ces dysfonctionnements en s'appuyant sur plusieurs piliers dont, la gestion active du portefeuille, le renforcement de la gouvernance et la réforme du contrôle financier.

Afin de réussir la mise en œuvre de cette nouvelle réforme, il est impératif de tenir compte des enseignements des réformes passées et des référentiels internationaux en la matière, notamment de l'OCDE.

Aussi, il serait judicieux de concevoir la réforme des EEP au Maroc en tenant compte de la réforme du NPM et de reconsidérer les fondements théoriques de cette réforme pour intégrer d'autres théories comme la théorie de la contingence qui accordent une place centrale à l'environnement et au contexte dans la détermination des structures de l'organisation et à la théorie de l'Agence qui considère désormais le citoyen comme « principal » et propriétaire de la chose publique et le gestionnaire public comme un Agent (Ouazzani & Wegmann, 2021).

## Références

- (1). Ahdadou, M., Aajly, A., & Tahrouch, M. (2021). La gouvernance des entreprises au Maroc : Evolution et Défis. *Revue des Etudes Multidisciplinaires en Sciences Economiques et Sociales*, 6(2).
- (2). Banque mondiale. (2007). Etude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques, Groupe de travail national du Ministère des Finances et de la Privatisation au Maroc et de la Banque mondiale.
- (3). Batac, J. Carassus, D. Maurel, C. (2009), « Évolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local », *Finance Contrôle Stratégie* – volume 12, n° 1, mars, p. 155-180.
- (4). Batselé, D. (1996). *Contrôle de l'administration*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, p. 8.
- (5). Borgonovi E. Brovotto P.R. (1988), « The Concepts of Bureaucratic and Managerial Control in Public Administration », in A. Kakabadse, P. Brovotto, R. Holzer (Eds.), *Management Development and the Public Sector*, Avebury.
- (6). Chapitre 7. La mise en œuvre des réformes structurelles : quels sont ses déterminants ? *Réformes économiques*, 3(1), 177-191. <https://shs.cairn.info/revue-reformes-economiques-2007-1-page-177?lang=fr>. (2007).
- (7). Charreaux, G. (1996). Vers une théorie de gouvernement d'entreprises. <https://www.researchgate.net/publication/4799182>.
- (8). Cheung, B. (2019). *Corporate Governance Reform and State-Owned Entities in Morocco & Tunisia*.
- (9). Chiapello, È. (1996). Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature. *Comptabilité Contrôle Audit*, Tome 2(2), 51-74. <https://doi.org/10.3917/cca.022.0051>.
- (10). Code de bonnes pratiques de gouvernance des EEP, promulgué en 2012 par la circulaire de Monsieur le Chef du Gouvernement n° 3/2012 du 19 mars 2012
- (11). Coutant, H., Ducastel, A., & Viallet-Thévenin, S. (2021). Concilier le profit et l'intérêt général : l'État actionnaire dans les dynamiques historiques du capitalisme. Introduction au dossier «Les figures de l'État actionnaire». *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (30| 1er semestre).
- (12). Dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes (B.O. du 18 décembre 2003).
- (13). Dahir n° 1-21-96 du 15 hija 1442 (26 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 82-20 portant création de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publics. *Bulletin officiel* n° 7010 du 5/8/2021.
- (14). Dahir n° 1-59-271 du 17 chaoual 1379 (14 avril 1960) organisant le contrôle financier de l'État sur les offices, établissements publics et sociétés concessionnaires ainsi que sur les sociétés et organismes bénéficiant du concours financier de l'État ou de collectivités publiques.
- (15). Décret n° 2.24.249 du 25 Choual 1446 (24 avril 2025), publié au *Bulletin Officiel* n°7399 du 28 avril 2025.
- (16). El Bounani, L. (2014). Convergence in Corporate Governance Practices: Evidence from Listed Companies in Morocco. *Corporate Governance in Emerging Markets*, p.574. doi:10.1007/978-3-642-44955-0\_24
- (17). El midaoui, A. (1980). *Les Entreprises publiques au Maroc et leur Participation au développement*.

- (18). Ghafran, C & O'Sullivan, N. (2013). « The Governance Role of Audit Committees: Reviewing a Decade of Evidence». *International Journal of Management Reviews*. Volume 15. Pages 381-407.
- (19). Grawitz, M. (2001). *Méthodes de recherche en sciences sociales*. Paris: Dalloz.
- (20). György, A. (2012). Public sector's principal-agent theory in a global world. *Politeja*, 20/3, 101–108. <http://www.jstor.org/stable/24920085>
- (21). Hrakat M. (1991) : « Contribution à une théorie générale du contrôle supérieur des finances publiques : cas du Maroc » Thèse de doctorat en gestion FSJES Rabat.
- (22). Hrakat, M. (1992), *le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc –T1- édition Babel*.
- (23). Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In *Corporate governance* (pp. 77-132).
- (24). Lafay, J. D. (1993). Les apports de la théorie des choix publics à l'analyse des problèmes de développement. *Revue d'économie du développement*, 1(3), 103-123.
- (25). Maesschalck, J. (2004). The impact of new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory. *Public administration*.
- (26). Magdalijns, C. (2004), « Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles », *Pyramides*, 8, 65-82.
- (27). Melchor, O. H. (2008). *La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE*. OECD Publishing
- (28). Merrien, F. X. (1999). *La nouvelle gestion publique : un concept mythique*. *Lien social et Politiques*, (41), 95-103.
- (29). Ministère de l'Economie et des Finances. (2004). *Rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics accompagnant le projet de loi de finances 2005*.
- (30). Ministère de l'Economie et des Finances. (2008). *Rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics accompagnant le projet de loi de finances 2009*.
- (31). Ministère de l'Economie et des Finances. (2010). *Rapport d'activité de la Direction des Entreprise Publics et de la Privatisation*.
- (32). Ministère de l'Economie et des Finances. (2016). *Rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics accompagnant le projet de loi de finances 2017*
- (33). Ministère de l'Economie et des Finances. (2022). *Rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics accompagnant le projet de loi de finances 2023*.
- (34). Ministère de l'Economie et des Finances. (2024). *Rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics accompagnant le projet de loi de finances 2025*.
- (35). Note de présentation du projet de loi relative à la gouvernance et au contrôle financier de l'État sur les Etablissements et Entreprises Publics et autres Organismes. [https://www.sgg.gov.ma/portals/0/AvantProjet/115/Avp\\_Loi\\_gouvernance\\_Fr.pdf](https://www.sgg.gov.ma/portals/0/AvantProjet/115/Avp_Loi_gouvernance_Fr.pdf)
- (36). Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). (2005). *Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE*.
- (37). Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). (2011). *Transparence et responsabilité : Guide pour l'État actionnaire, Gouvernement d'entreprise*. Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056664-fr>.
- (38). Ouashil, M. Ouahdi, S. (2016), « Contrôle interne et prévention du risque de fraude », *Colloque international sur la criminalité financière*, FSJES Casablanca, 24 et 25 Mai, Maroc.
- (39). Ouazzani, M. E. M., & Wegmann, G. (2021). Assise théorique et conceptuelle fondatrice du NPM. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 4(4).
- (40). Pigé, B. (2024). Introduction. *Audit et contrôle interne : De la conformité à la responsabilité, la place du jugement professionnel dans un monde digitalisé financier et*

- extra-financier (p. 7-11). EMS Éditions. <https://shs.cairn.info/audit-et-controle-interne-9782386300813-page-7?lang=fr>.
- (41). Poyet, M. (2002). Quel contrôle pour les entreprises publiques? *La Revue Administrative*, 55(328), 382–388. <http://www.jstor.org/stable/40774827>.
- (42). Raballand, G. J., Veuillot, G. M., Habhab, L., & De Meneval, P. (2015). Middle East and North Africa-Governance reforms of state-owned enterprises (SOEs): lessons from four case studies (Egypt, Iraq, Morocco, and Tunisia) (No. ACS15142, pp. 1-1). The World Bank.
- (43). Soufiane Ghyati, Tarik Kasbaoui. Le Contrôle Interne Dans Les Théories Des Organisations : Une Revue De La Littérature Théorique. *African Scientific Journal*, 2023, 03 (21), pp.0326-0354. [ff10.5281/zenodo.10375588](https://doi.org/10.5281/zenodo.10375588)ff. [ffhal-04347146](https://doi.org/10.5281/zenodo.10375588).
- (44). Talbi, A. (2005). Contrôle financier et gouvernance des entreprises publiques au Maroc. Rencontre MENA–OCDE sur la gouvernance d’entreprise Rabat –14 & 15 septembre 2005.
- (45). Wong, S. C. (2018). The state of governance at state-owned enterprises.