

Agencification : vers une nouvelle performance publique ?

Agencification: towards a new public performance?

Zineb EL ALAOUI, (Doctorante)

*Laboratoire, Macroéconomie et Politiques publiques
 Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales- Salé
 Université Mohamed V de Rabat, Maroc*

Khalid SOBHI, (Enseignant-Chercheur)

*Laboratoire, Macroéconomie et Politiques publiques
 Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales- Salé
 Université Mohamed V de Rabat, Maroc*

Adresse de correspondance :	Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales- Salé Route Outa Hssain – BP 5295 SALA AL JADIDA Tél : +212 5 37 83 35 79 * Fax : +212 5 37 83 06 01
Déclaration de divulgation :	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.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	EL ALAOUI, Z., & SOBHI, K. (2026). Agencification : vers une nouvelle performance publique ? . <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 7(3), 41–63. https://doi.org/10.5281/zenodo.18654217
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Agencification : vers une nouvelle performance publique ?

Résumé :

Au Maroc, le secteur des Entreprises et Établissements Publics (EEP) occupe une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques et dans le processus de développement socio-économique. Par leur poids économique, leur rôle dans l'investissement public et leur contribution à la fourniture de services essentiels, les EEP constituent un levier stratégique de planification, d'exécution et de transformation structurelle de l'économie nationale. Toutefois, malgré leur importance, les diagnostics réalisés par les différentes instances de contrôle ont mis en évidence des dysfonctionnements persistants, des fragilités de gouvernance et des performances contrastées, ravivant le débat sur la pertinence du recours massif à l'agencification comme mode d'organisation de l'action publique.

Cet article s'inscrit dans ce cadre et vise à analyser l'agencification du secteur public marocain à travers le prisme de la théorie de l'agence et des principes du New Public Management (NPM), en s'interrogeant sur ses effets réels en matière de performance publique. Il cherche à apprécier dans quelle mesure l'autonomie accordée aux EEP, combinée aux mécanismes de gouvernance et de contrôle mis en place par l'État, contribue à l'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et la pertinence des politiques publiques.

La recherche adopte une approche qualitative fondée sur une étude de cas du secteur des EEP au Maroc. Elle mobilise des données secondaires issues des rapports budgétaires, des documents de la Cour des Comptes, des publications institutionnelles ainsi que des statistiques couvrant la période 2011-2024. L'analyse porte notamment sur l'évolution du portefeuille des EEP, la dynamique de la filialisation, les performances financières, le niveau d'investissement et les réalisations techniques.

Les résultats mettent en évidence une contribution significative des EEP à l'investissement public et au développement des infrastructures, mais également une prolifération du portefeuille public, une dépendance financière accrue vis-à-vis de l'État et des taux d'exécution des investissements irréguliers. Ces constats soulignent les limites d'une agencification insuffisamment maîtrisée et la nécessité de renforcer le pilotage stratégique, la coordination des tutelles et la culture de la performance. L'article conclut sur les enjeux de la réforme engagée par la loi-cadre n° 50-21 et sur les conditions nécessaires pour faire de l'agencification un véritable levier d'amélioration durable de la performance publique.

Mots clés : Agencification, performance publique, entreprises et établissements publics, gouvernance publique, rationalisation de la gestion publique, New Public Management.

JEL Classification : H11, H83, L32.

Type du papier : Recherche empirique

Abstract :

In Morocco, the sector of Public Enterprises and Establishments (PEEs) plays a central role in the implementation of public policies and in the country's socio-economic development process. Due to their economic weight, their contribution to public investment, and their involvement in the provision of essential public services, PEEs constitute a strategic lever for planning, execution, and structural transformation of the national economy. However, despite their importance, successive assessments conducted by various oversight institutions have revealed persistent dysfunctions, governance weaknesses, and mixed performance outcomes, thereby reviving the debate on the relevance of the extensive use of agencification as a mode of organizing public action.

This paper aims to analyze the agencification of the Moroccan public sector through the lens of agency theory and the principles of New Public Management (NPM), with a particular focus on its implications for public performance. It seeks to assess the extent to which the autonomy granted to PEEs, combined with governance and control mechanisms implemented by the State, contributes to improving effectiveness, efficiency, and the overall performance of public policies.

The study adopts a qualitative approach based on a case study of the Moroccan PEE sector. It relies on secondary data drawn from budgetary reports, publications of the Court of Auditors, institutional documents, and statistical data covering the period from 2011 to 2024. The analysis focuses on the evolution of the PEE portfolio, the dynamics of subsidiary proliferation, financial performance, investment levels, and technical achievements.

The findings highlight a significant contribution of PEEs to public investment and infrastructure development, alongside an uncontrolled expansion of the public portfolio, increasing financial dependence on the State, and irregular investment execution rates. These results underline the limitations of insufficiently controlled agencification and point to the need for stronger strategic steering, better coordination among supervisory authorities, and the promotion of a results-oriented performance culture. The paper concludes by emphasizing the challenges associated with the reform introduced by Framework Law No. 50-21 and the conditions required to make agencification a sustainable lever for improving public performance.

Keywords: Agencification, public performance, public enterprises and establishments, public governance, New Public Management.

Classification JEL: H11, H83, L32.

Paper type: Empirical Research

1. Introduction

Au cours des dernières décennies, les États ont été confrontés à des exigences croissantes en matière d'efficacité, de qualité des services publics et de soutenabilité budgétaire. Dans ce contexte, les modes traditionnels d'organisation bureaucratique de l'action publique ont été progressivement remis en question, au profit de formes organisationnelles plus flexibles, inspirées des pratiques du secteur privé. Parmi ces évolutions, l'agencification s'est imposée comme un instrument central des réformes administratives, consistant à déléguer l'exécution de missions publiques à des entités autonomes ou semi-autonomes, dotées de marges de manœuvre managériales accrues.

L'agencification trouve ses fondements théoriques notamment dans la théorie de l'agence, qui analyse la relation contractuelle liant un mandant à un mandataire dans un contexte d'asymétrie d'information (Jensen & Meckling, 1976). Transposée au secteur public, cette théorie met en lumière les enjeux liés à la délégation de pouvoir, aux risques de comportements opportunistes et aux coûts d'agence qui peuvent en résulter. Dans cette perspective, l'autonomie accordée aux agences publiques doit être accompagnée de mécanismes de gouvernance et de contrôle visant à aligner les intérêts des dirigeants sur ceux du principal public, représenté par l'État.

Parallèlement, les principes du New Public Management (NPM) ont largement influencé les réformes de l'action publique, en promouvant la séparation entre fonctions stratégiques et opérationnelles, la gestion axée sur les résultats, la contractualisation et l'introduction de mécanismes incitatifs fondés sur la performance (Aucoin, 1990 ; Pollitt et al., 2001). L'agencification apparaît ainsi comme l'une des traductions organisationnelles majeures du NPM, supposée améliorer l'efficacité et l'efficacé des politiques publiques. Toutefois, les expériences internationales montrent que les effets de ces réformes demeurent ambigus et fortement dépendants des contextes institutionnels et des modalités de mise en œuvre.

Au Maroc, le recours aux entreprises et établissements publics (EEP) comme instruments de l'action publique ne date pas d'hier. Néanmoins, le phénomène d'agencification s'est fortement intensifié à partir de l'année 1970 et plus particulièrement entre les années 1970 et 1980, puis s'est accéléré avec l'introduction progressive des principes du NPM à partir de l'année 1990. Aujourd'hui, le secteur des EEP constitue un pilier central de la mise en œuvre des politiques publiques et du développement économique et social du pays. Il se caractérise par un portefeuille important et hétérogène, intervenant dans des secteurs stratégiques tels que l'énergie, les infrastructures, l'agriculture, les transports, la formation ou encore la protection sociale.

Malgré ce rôle stratégique, le secteur des EEP fait l'objet de nombreuses interrogations quant à son efficacité, sa gouvernance et sa performance. Les diagnostics réalisés par les instances de contrôle nationales mettent en évidence des dysfonctionnements persistants, liés notamment à la prolifération des filiales publiques, à la complexité des relations entre l'État et les EEP, à la dilution des responsabilités et à la dépendance financière accrue vis-à-vis du budget de l'État. Ces constats ont conduit à l'adoption de la loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des EEP, visant à redéfinir le périmètre du secteur public, à renforcer la gouvernance et à améliorer la performance économique et sociale des EEP.

Dans ce contexte, cet article se propose d'analyser l'agencification du secteur des entreprises et établissements publics au Maroc à la lumière de la théorie de l'agence et des principes du New Public Management. Plus précisément, il vise à examiner comment les modalités de délégation, les niveaux d'autonomie, les dispositifs de gouvernance et les mécanismes de contrôle influencent la performance des EEP. Inscrite dans un environnement institutionnel complexe, marqué par la multiplicité des acteurs et la nature multidimensionnelle de la performance publique, une approche qualitative de l'agencification par étude de cas a été privilégiée. L'étude s'appuie sur une analyse institutionnelle et empirique couvrant la période

2011–2024, afin d’apporter un éclairage structuré sur les enjeux actuels et les perspectives de réforme du secteur.

2. Revue de littérature

La littérature consacrée à l’agencification dans le secteur public s’inscrit à l’intersection de plusieurs courants théoriques, principalement la théorie de l’agence, les approches du New Public Management et les travaux sur la gouvernance et la performance des organisations publiques. Ces travaux analysent les transformations des modes d’organisation de l’action publique, les relations entre l’État et les agences, ainsi que les effets de ces transformations sur l’efficacité et l’efficience des politiques publiques.

La théorie de l’agence constitue un cadre analytique central pour appréhender la relation entre les autorités publiques et les organisations chargées de l’exécution des politiques. Elle met en évidence les risques inhérents à la délégation de pouvoir, notamment l’asymétrie d’information, les divergences d’intérêts et les coûts d’agence, qui nécessitent la mise en place de mécanismes de gouvernance adaptés (Jensen & Meckling, 1976). Dans le secteur public, ces problématiques sont accentuées par la pluralité des mandants, la complexité des objectifs assignés et la dimension politique des décisions.

Par ailleurs, les réformes inspirées du New Public Management ont profondément influencé les modalités de mise en œuvre de l’agencification. En privilégiant l’autonomie managériale, la contractualisation et la gestion axée sur les résultats, le NPM a contribué à redéfinir les relations entre l’État et les agences publiques. Toutefois, la littérature souligne que ces réformes ont produit des résultats contrastés, révélant à la fois des gains d’efficience et des effets pervers liés à la fragmentation de l’action publique et à l’affaiblissement de la coordination (Pollitt & Talbot, 2004 ; Verhoest et al., 2010).

Enfin, les travaux empiriques consacrés à la performance des agences publiques mettent en évidence le caractère multidimensionnel et contextuel de la performance dans le secteur public. Contrairement au secteur privé, la performance publique ne peut être réduite à des indicateurs financiers, mais doit intégrer des dimensions économiques, sociales et institutionnelles. Cette complexité explique en partie la diversité des résultats observés dans les études existantes et justifie la nécessité d’analyses contextualisées, notamment dans les pays en développement.

C’est dans cette perspective que la revue de littérature est structurée autour de l’analyse des fondements théoriques de la relation d’agence dans le secteur public, des apports et limites de l’agencification inspirée du New Public Management, ainsi que des liens entre gouvernance, autonomie et performance des organisations publiques.

2.1. Théorie de l’agence et gouvernance dans le secteur public

La théorie de l’agence constitue l’un des cadres analytiques les plus mobilisés pour appréhender les problématiques de gouvernance, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Elle repose sur l’idée fondamentale selon laquelle toute relation de délégation de pouvoir entre un mandant et un mandataire génère des risques liés à l’asymétrie d’information et à la divergence d’intérêts (Jensen & Meckling, 1976). Dans cette configuration, le principal délègue à l’agent la gestion de ressources ou la réalisation d’un mandat, tout en s’exposant à la possibilité que ce dernier poursuive des objectifs qui ne correspondent pas strictement à ceux définis initialement. Dans leur article fondateur, Jensen et Meckling (1976) définissent la relation d’agence comme un contrat dans lequel une ou plusieurs personnes engagent une autre personne pour agir en leur nom, ce qui implique une délégation de l’autorité décisionnelle. Cette délégation crée mécaniquement une situation d’asymétrie d’information dans laquelle l’agent dispose d’un avantage informationnel susceptible de lui permettre d’adopter des comportements opportunistes. Ces comportements peuvent se traduire par une recherche de bénéfices privés,

une utilisation inefficace des ressources ou encore une prise de décision orientée par des intérêts personnels plutôt que par les objectifs du mandant.

Afin de limiter ces dérives potentielles, la théorie de l'agence met en avant la notion de coûts d'agence, lesquels correspondent à l'ensemble des coûts supportés pour encadrer la relation mandant-mandataire. Ces coûts comprennent les dépenses de contrôle et de surveillance engagées par le principal, les coûts de signalisation supportés par l'agent pour démontrer sa loyauté, ainsi que les pertes résiduelles résultant d'un alignement imparfait des intérêts (Jensen & Meckling, 1976). La gouvernance apparaît ainsi comme un mécanisme central visant à réduire ces coûts et à améliorer l'efficacité globale de la relation d'agence.

Transposée au secteur public, la théorie de l'agence prend une dimension particulière en raison de la complexité des relations de délégation. Contrairement au secteur privé, où la relation d'agence est généralement structurée autour d'un objectif dominant qui est la maximisation de la valeur pour l'actionnaire, le secteur public se caractérise par une pluralité de mandants et une multiplicité d'objectifs souvent hétérogènes, voire contradictoires (Wong, 2004). L'État, en tant qu'actionnaire ou autorité de tutelle, poursuit simultanément des objectifs économiques, sociaux, territoriaux et politiques, ne répondant pas forcément à la même logique ni ayant la même finalité, ce qui complique l'évaluation de la performance des organisations publiques.

Dans ce contexte, Wong (2004) souligne que la gouvernance des entreprises publiques repose sur une relation d'agence complexe, marquée par l'intervention de multiples acteurs institutionnels. La relation entre l'État et les dirigeants des entreprises publiques est médiatisée par différents niveaux de décision allant du gouvernement aux administrations centrales tout en passant par les parlementaires et les électeurs, ce qui dilue la responsabilité et affaiblit la capacité de contrôle direct. Cette fragmentation de la chaîne de délégation accroît les risques d'opportunisme et rend plus difficile l'identification des mandataires réellement responsables de la performance.

Les travaux de l'OCDE (2015) confirment cette analyse en mettant en évidence les difficultés liées à la dispersion des rôles entre l'entité actionnaire, les ministères de tutelle, les conseils d'administration et les dirigeants exécutifs. Cette multiplicité des centres de décision complique l'alignement stratégique et génère des problèmes de coordination susceptibles d'affecter l'efficacité des entreprises publiques. L'OCDE insiste ainsi sur la nécessité de clarifier les rôles et responsabilités afin de réduire les coûts d'agence et d'améliorer la gouvernance des organisations publiques.

Plusieurs études empiriques montrent par ailleurs que l'influence politique constitue un facteur déterminant dans la performance des entreprises publiques. Musacchio et al. (2015) mettent en évidence que les entreprises publiques fortement dépendantes de l'État sont souvent soumises à des objectifs politiques à court terme, ce qui peut nuire à leur performance économique. De même, Menozzi et al. (2012), dans une étude portant sur les entreprises publiques locales italiennes, montrent que la présence d'administrateurs politiquement connectés a un effet positif sur l'emploi, mais un impact négatif sur la performance financière, illustrant ainsi les arbitrages complexes auxquels sont confrontées les entreprises publiques.

Les travaux de Xu et al. (2005), consacrés aux entreprises publiques chinoises, apportent un éclairage complémentaire en montrant que la réduction du contrôle politique direct et l'introduction de mécanismes de gouvernance inspirés du secteur privé ont contribué à une amélioration de la performance. Ces résultats suggèrent que les problèmes d'agence dans le secteur public ne résultent pas tant d'un manque de contrôle que d'un excès de dépendance politique, susceptible de limiter l'autonomie managériale et l'initiative des dirigeants.

Ainsi, la littérature converge vers l'idée que la gouvernance des organisations publiques doit trouver un équilibre délicat entre autonomie et contrôle. Si l'autonomie est susceptible de favoriser l'efficacité et la réactivité, elle doit être accompagnée de mécanismes de gouvernance

robustes afin de maîtriser les coûts d'agence et d'assurer l'alignement des objectifs entre l'État et les dirigeants publics.

2.2. L'agencification dans le secteur public et son ancrage dans le New Public Management

L'agencification désigne un processus organisationnel par lequel l'État délègue des fonctions d'exécution, de gestion et parfois de régulation des politiques publiques à des entités juridiquement distinctes, dotées d'une autonomie administrative, financière et managériale plus ou moins étendue. Ce mouvement répond à une volonté de recomposition de l'appareil étatique visant à dissocier les responsabilités stratégiques, normatives et de pilotage, conservées par l'administration centrale, des fonctions opérationnelles confiées à des organismes spécialisés. Selon la littérature, ces structures autonomes sont censées bénéficier d'une plus grande flexibilité organisationnelle, d'une expertise renforcée et d'une capacité d'adaptation accrue, favorisant une meilleure allocation des ressources publiques, une spécialisation accrue des organisations et une amélioration de la qualité des services publics et de l'efficacité globale de l'action publique (OCDE, 2002 ; Pollitt et al., 2001).

Si la délégation de tâches publiques à des entités autonomes n'est pas un phénomène récent — les entreprises publiques, offices et établissements autonomes existant bien avant les réformes contemporaines — l'agencification est souvent associée aux réformes inspirées du New Public Management (NPM), particulièrement à partir des années 1980 et 1990. Le NPM vise à introduire dans le secteur public des principes issus du management privé, tels que la gestion par les résultats, la responsabilisation des gestionnaires, la contractualisation des relations organisationnelles et l'usage de mécanismes incitatifs fondés sur la performance (Aucoin, 1990 ; Hood & Dunleavy, 1994 ; Schedler, 1995). Dans cette logique, l'agence devient un instrument central de modernisation administrative, permettant de rompre avec les rigidités du modèle bureaucratique wébérien, souvent critiqué pour sa lourdeur procédurale, sa faible capacité d'adaptation et son orientation limitée vers les résultats.

Contrairement à l'administration traditionnelle, caractérisée par une forte hiérarchisation, une centralisation des décisions et un contrôle axé sur les procédures, l'agence bénéficie d'une autonomie managériale plus importante. Cette autonomie se traduit notamment par une liberté accrue dans la gestion des ressources humaines, financières et organisationnelles, ainsi que par une réduction des contrôles ex ante au profit d'un contrôle ex post fondé sur les résultats (Pollitt & Talbot, 2004 ; Verhoest et al., 2010). Cette évolution est censée renforcer la réactivité des organisations publiques et leur capacité à répondre aux attentes des usagers. L'agencification de style NPM repose sur plusieurs principes structurants. Verhoest et al. (2010) décrivent l'idéal-type de l'agence quasi autonome comme une organisation caractérisée par une désagrégation structurelle, une autonomie managériale renforcée, un contrôle fondé sur les résultats et une séparation claire entre la définition des politiques publiques et leur mise en œuvre. Cette désagrégation vise à créer des unités spécialisées concentrées sur la production de services, favorisant une plus grande transparence des performances, une meilleure lisibilité de l'action publique et une plus grande orientation vers le citoyen et une transparence accrue des performances (Pollitt et al., 2001).

L'autonomie managériale constitue un second pilier essentiel de l'agencification. Elle permet aux dirigeants d'agences de mobiliser des outils de gestion modernes, inspirés du secteur privé — tels que la planification stratégique, le contrôle de gestion ou l'évaluation de la performance — et d'adapter rapidement leurs décisions à l'évolution des besoins et de l'environnement. Toutefois, cette autonomie implique en contrepartie une redéfinition des mécanismes de contrôle, qui doivent se déplacer des intrants et des procédures vers des dispositifs fondés sur les résultats, l'atteinte des objectifs et l'impact des actions menées (Schedler, 1995 ; Verhoest & Laegreid, 2010).

La contractualisation entre l'État et l'agence joue ici un rôle central. Les contrats de performance, qu'ils prennent la forme de contrats d'objectifs, de contrats-programmes ou d'accords de résultats, constituent des instruments de contrôle ex post, visent à fixer des objectifs clairs, mesurables et limités dans le temps, tout en précisant les ressources allouées et les indicateurs de suivi. La réussite ou l'échec dans l'atteinte de ces objectifs peut être associé à des mécanismes de récompense ou de sanction, contribuant ainsi à renforcer l'imputabilité et la responsabilisation des gestionnaires publics (Pollitt & Talbot, 2004 ; Van Thiel, 2012).

Cependant, la littérature souligne que l'application concrète de ces principes demeure souvent partielle, inégale et fortement dépendante des contextes institutionnels. Plusieurs études mettent en évidence des difficultés liées à la pluralité des mandants, à la résistance organisationnelle, à la culture administrative et à la multidimensionnalité de la performance publique, qui limitent l'efficacité attendue de l'agencification (Bouckaert, 2003 ; Verhoest et al., 2007 ; Van de Walle & Hammerschmid, 2011). Dans certains cas, ces limites ont même conduit à un retour partiel vers des formes de contrôle bureaucratique ou à une recentralisation partielle des décisions, remettant en question les postulats initiaux du NPM et révélant les limites d'une transposition mécanique des outils managériaux privés au secteur public.

Ainsi, loin de constituer un modèle universel et homogène, l'agencification apparaît dans la littérature comme un processus contingent, dont les effets sur la performance publique dépendent étroitement des modalités de mise en œuvre, de la qualité des dispositifs de gouvernance et de l'adéquation aux spécificités institutionnelles et culturelles des États concernés.

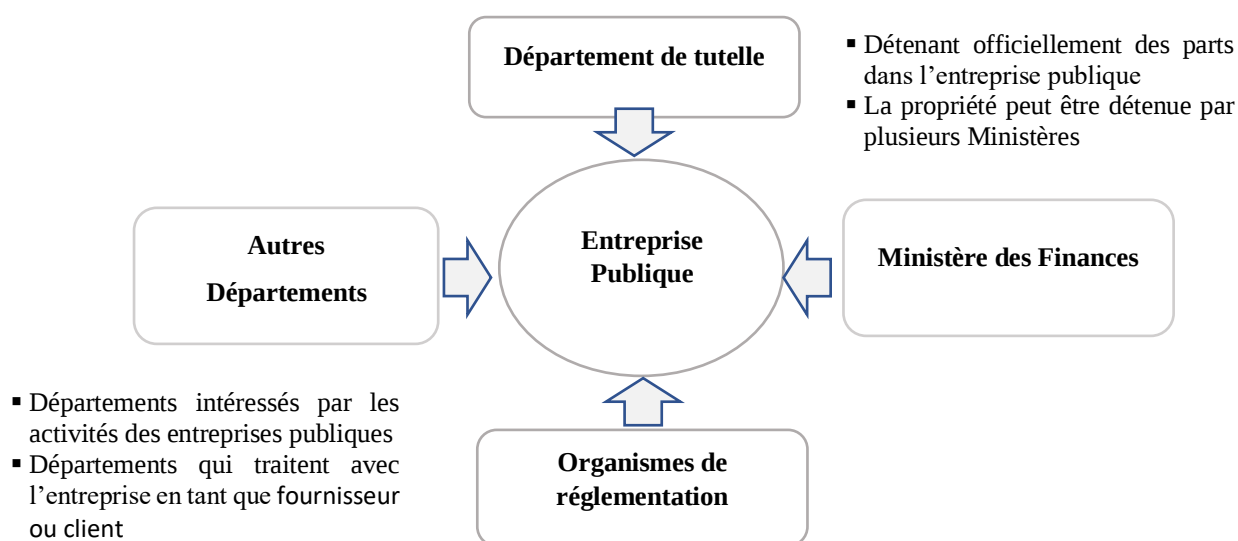
2.3. Agencification, gouvernance et performance dans le secteur public

La littérature consacrée à l'agencification souligne que la performance des organisations publiques ne peut être appréhendée indépendamment des modalités de gouvernance mises en place pour encadrer la relation entre l'État mandant et les organismes chargés de l'exécution des politiques publiques. En mobilisant la théorie de l'agence, plusieurs auteurs mettent en évidence que la délégation de missions publiques à des entités autonomes engendre des relations de gouvernance plus complexes que dans le secteur privé, du fait de la multiplicité des acteurs impliqués et de la diversité des objectifs poursuivis (Wong, 2004 ; OCDE, 2015).

Dans le cas des entreprises publiques, la relation d'agence se distingue par la coexistence d'objectifs économiques, sociaux, territoriaux et politiques. Contrairement aux entreprises privées, dont l'objectif principal est la maximisation de la valeur pour l'actionnaire, les entreprises publiques sont appelées à concilier des finalités parfois contradictoires, telles que la rentabilité financière, la qualité du service public, la préservation de l'emploi ou encore l'aménagement du territoire (Gathon & Pestieau, 1996 ; Sanchez, 2016). Cette pluralité d'objectifs complique l'évaluation de la performance et renforce les risques de conflits d'intérêts entre le mandant public et les dirigeants.

Wong (2004) propose une représentation analytique de cette complexité en mettant en évidence les multiples influences exercées sur les entreprises publiques. Dans ce schéma, l'entreprise publique se trouve au centre d'un réseau d'acteurs comprenant l'État actionnaire, les ministères de tutelle technique, le ministère chargé des finances, les organes de gouvernance, ainsi que les parties prenantes politiques et administratives. Cette configuration engendre une relation d'agence « distendue », marquée par une dilution des responsabilités et une superposition de relations mandant-mandataire.

Figure 1 : Influences sur les entreprises publiques selon Wong (2004)



Source: Wong (2004), Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach.

Dans cette relation d'agence complexe, plusieurs entités gouvernementales exercent simultanément une influence sur les entreprises publiques, ce qui conduit à une fragmentation du pouvoir décisionnel. L'OCDE (2015) souligne que cette dispersion des rôles entre entité actionnaire, ministères de tutelle, conseils d'administration et dirigeants exécutifs constitue l'un des principaux obstacles à une gouvernance efficace des entreprises publiques. Elle complique l'identification des mandataires réellement responsables de la performance et affaiblit les mécanismes d'imputabilité.

La littérature met également en évidence que la faible indépendance effective des entreprises publiques vis-à-vis de la sphère politique peut avoir des effets négatifs sur leur performance. Wong (2004) et Musacchio et al. (2015) montrent que les entreprises publiques fortement dépendantes des autorités politiques et administratives disposent d'une autonomie limitée, tant sur le plan stratégique que managérial. Cette dépendance peut conduire à des décisions motivées par des considérations politiques de court terme, telles que la préservation de l'emploi ou la recherche de soutiens électoraux, au détriment de la performance économique et financière.

Plusieurs études empiriques confirment ces constats. Xu et al. (2005), dans leur analyse des entreprises publiques chinoises réformées dans les années 1990, montrent que l'amélioration de la performance est davantage liée à la réduction du contrôle politique direct qu'à un simple renforcement des mécanismes de surveillance. De même, Menozzi et al. (2012) observent que la présence d'administrateurs politiquement connectés au sein des conseils d'administration des entreprises publiques locales italiennes a un effet positif sur l'emploi, mais un impact négatif sur la performance financière, illustrant les arbitrages complexes induits par la gouvernance publique.

Ces résultats mettent en évidence que la performance des organisations publiques ne dépend pas uniquement du degré d'autonomie formelle qui leur est accordé, mais également de la qualité du pilotage stratégique exercé par l'État et de la cohérence des objectifs assignés. La littérature souligne ainsi la nécessité de concilier autonomie managériale et capacité de coordination, afin d'éviter que l'agencification ne se traduise par une fragmentation de l'action publique et une perte de cohérence globale (Pollitt & Talbot, 2004 ; Verhoest et al., 2007).

Enfin, plusieurs travaux soulignent que l'agencification peut produire des effets ambivalents sur la performance publique. Si elle peut favoriser l'efficacité opérationnelle et l'innovation organisationnelle, elle peut également engendrer des effets pervers, tels qu'une focalisation excessive sur des indicateurs de performance partiels, une dilution de la responsabilité démocratique ou un affaiblissement de l'éthique publique au profit de valeurs marchandes

(Bouckaert, 2003 ; Van Haeperen, 2012 ; Spanou, 2003). Ces limites conduisent une partie de la littérature à relativiser les postulats initiaux du New Public Management et à plaider pour des formes d'agencification plus encadrées et adaptées aux spécificités du secteur public.

2.4. Agencification et performance publique : concepts, dimensions et outils d'évaluation

L'analyse de l'agencification ne peut être dissociée de la question de la performance publique, laquelle constitue à la fois un objectif central des réformes inspirées du New Public Management et un champ conceptuel particulièrement complexe. Contrairement au secteur privé, où la performance est principalement appréhendée à travers des indicateurs financiers tels que la rentabilité, le profit ou la valeur de marché, la performance dans le secteur public revêt un caractère multidimensionnel et difficilement réductible à un ensemble limité d'indicateurs quantitatifs (Gathon & Pestieau, 1996 ; Bouckaert, 2003).

Plusieurs auteurs soulignent que l'une des spécificités majeures du management public réside dans la difficulté à définir, mesurer et évaluer les résultats de l'action publique (Schedler, 1995 ; Emery, 2005). Les organisations publiques poursuivent des objectifs multiples, souvent non marchands, et s'adressent à une pluralité de parties prenantes aux attentes hétérogènes, voire contradictoires. Dès lors, la performance publique ne peut se limiter à une logique de résultats financiers, mais doit intégrer des dimensions telles que l'efficacité des politiques publiques, l'équité, la qualité des services rendus, la soutenabilité budgétaire et l'impact socio-économique des actions menées.

Dans ce cadre, la performance des entreprises et établissements publics peut être définie comme le degré auquel ces organisations remplissent les missions qui leur sont assignées par les pouvoirs publics, tout en respectant des exigences d'efficacité, d'efficience et de cohérence macroéconomique (Charreaux, 1997 ; Gathon & Pestieau, 1996). Cette approche implique une articulation entre la performance organisationnelle interne et la contribution des EEP aux objectifs globaux de politique publique.

La littérature distingue classiquement deux niveaux complémentaires d'analyse de la performance publique : les outputs et les outcomes. Les outputs renvoient aux résultats immédiats de l'action publique, mesurés par la transformation des ressources mobilisées (intrants) en biens ou services produits (extrants). Les outcomes, quant à eux, correspondent aux effets à moyen et long terme des politiques publiques sur la société, tels que l'amélioration du bien-être des citoyens, l'accès aux services essentiels ou le développement territorial (Schedler, 1995 ; Emery, 2005). Les outcomes constituent ainsi la mesure ultime de l'efficacité de l'action publique, bien qu'ils soient plus difficiles à attribuer directement à l'action d'une organisation donnée.

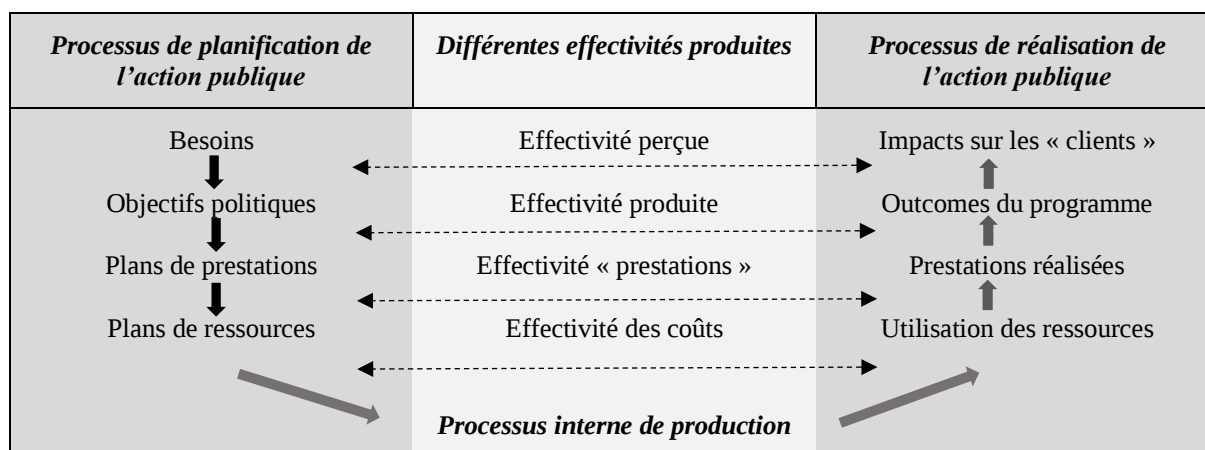
Dans sa modélisation de l'action publique, Schedler (1995) propose une lecture structurée des différents niveaux de résultats pouvant être pilotés dans le secteur public. Ce modèle distingue successivement la phase de planification, intégrant la définition des besoins et des objectifs, le plan des prestations et celui des ressources ; la phase d'exécution, marquée par l'utilisation des ressources et la production des prestations ; et enfin la phase des résultats, comprenant les outcomes et les impacts sur les bénéficiaires finaux.

L'agencification, en tant que mode d'organisation fondé sur l'autonomie managériale et la gestion par les résultats, s'inscrit pleinement dans cette logique de pilotage de la performance. En s'affranchissant partiellement des règles et procédures du modèle bureaucratique traditionnel, les agences sont censées améliorer leur performance en termes d'économicité, d'efficience et d'efficacité (Schedler, 1995 ; Verhoest et al., 2010). Toutefois, cette autonomie accrue suppose un déplacement des mécanismes de contrôle, passant d'un contrôle ex ante des moyens et des procédures à un contrôle ex post des résultats.

La littérature souligne néanmoins que cette transformation du contrôle n'est pas sans difficultés. D'une part, la définition d'objectifs clairs et mesurables demeure complexe dans le secteur

public, en raison de la multiplicité des attentes et de la nature souvent intangible des résultats recherchés. D'autre part, la réduction du contrôle sur les inputs nécessite la mise en place de systèmes d'évaluation robustes et crédibles, afin d'éviter les dérives liées à une focalisation excessive sur des indicateurs partiels ou facilement manipulables (Bouckaert, 2003 ; Van de Walle & Hammerschmid, 2011).

Figure 2 : Modélisation des niveaux de performance de l'action publique



Source : Schedler (1995), repris par Emery (2005).

Par ailleurs, les organisations publiques font face à ce que certains auteurs qualifient de « nébuleuse de clients », comprenant à la fois les citoyens-usagers, les autorités politiques, les administrations de tutelle et les organismes de contrôle (De Quatrebarbes, 1996 ; Emery & Giauque, 2003). Cette pluralité d'interlocuteurs complique la hiérarchisation des objectifs et rend plus délicate l'évaluation de la performance globale des agences publiques.

Afin de répondre à ces enjeux, plusieurs modèles d'évaluation de la performance publique ont été développés, parmi lesquels le Common Assessment Framework (CAF) occupe une place importante au niveau européen. Le CAF repose sur l'idée que des résultats durables en matière de performance organisationnelle, de satisfaction des citoyens et d'impact sociétal peuvent être obtenus grâce à un pilotage cohérent du leadership, de la stratégie, des ressources humaines, des partenariats, des processus et des résultats (Bouckaert, 2003). Ce modèle adopte une approche systémique et multidimensionnelle de la performance, particulièrement adaptée aux organisations publiques.

Toutefois, la littérature met en évidence que l'application de ces outils demeure souvent partielle et inégale. Les contraintes institutionnelles, la culture administrative, le manque de capacités analytiques et les résistances organisationnelles limitent fréquemment l'effectivité des dispositifs de gestion par les résultats dans le secteur public (Spanou, 2003 ; Van Haeperen, 2012). Ces constats invitent à relativiser les effets attendus de l'agencification sur la performance publique et à souligner l'importance des contextes nationaux et sectoriels dans l'évaluation de ses impacts.

2.5. Synthèse critique de la littérature et positionnement de la recherche

La revue de littérature met en évidence que l'agencification s'est imposée, au cours des dernières décennies, comme un mode privilégié d'organisation de l'action publique dans de nombreux pays développés et en développement. L'idée fondatrice de ces réformes repose sur l'idée que la délégation de missions à des entités juridiquement distinctes et dotées d'une autonomie managériale accrue permettrait de rompre avec les rigidités du modèle bureaucratique wébérien, caractérisé par une forte centralisation, des procédures lourdes et une faible réactivité. Inspirée des principes du New Public Management, elle repose sur l'hypothèse selon laquelle la délégation de missions à des entités autonomes permettrait d'améliorer

l'efficacité, l'efficience et la qualité des services publics, en rompant avec les rigidités du modèle bureaucratique traditionnel (Aucoin, 1990 ; Pollitt et al., 2001 ; Verhoest et al., 2010). Selon les travaux comparatifs de l'OCDE, plus de 70 % des pays membres ont, à des degrés divers, eu recours à l'agencification pour externaliser ou semi-autonomiser certaines fonctions publiques jugées stratégiques ou opérationnelles, notamment dans les secteurs des infrastructures, de l'énergie, des transports et des services publics marchands.

Toutefois, les travaux analysés montrent que cette promesse de performance demeure largement conditionnée par les modalités institutionnelles, juridiques et organisationnelles concrètes de mise en œuvre de l'agencification.

La littérature souligne d'abord que l'agencification modifie profondément les relations de gouvernance dans le secteur public. En mobilisant la théorie de l'agence, plusieurs auteurs mettent en évidence que la délégation de pouvoir engendre des asymétries d'information et des risques de comportements opportunistes, nécessitant la mise en place de mécanismes de gouvernance adaptés (Jensen & Meckling, 1976 ; Wong, 2004). Dans le cas des entreprises et établissements publics, ces problématiques sont accentuées par la pluralité des mandants, la dilution des responsabilités et la coexistence d'objectifs économiques, sociaux et politiques souvent contradictoires, ce qui tend à diluer les responsabilités et à brouiller les lignes de redevabilité (OCDE, 2015 ; Sanchez, 2016).

Ensuite, les travaux examinés révèlent que l'autonomie accordée aux agences publiques ne constitue pas une garantie automatique d'amélioration de la performance. Si une autonomie managériale accrue peut favoriser la flexibilité organisationnelle et la réactivité, elle peut également accroître les coûts d'agence lorsque les dispositifs de contrôle et d'imputabilité sont insuffisamment développés (Musacchio et al., 2015 ; Menozzi et al., 2012). À titre illustratif, l'OCDE (2015) estime que dans certains pays, les coûts administratifs liés au pilotage et au contrôle des agences publiques peuvent représenter jusqu'à 5 % des dépenses totales de fonctionnement du secteur public. Dans le cas des entreprises et établissements publics, ces problématiques sont accentuées par la coexistence d'objectifs multiples — économiques, sociaux, territoriaux et politiques — qui ne sont pas toujours hiérarchisés de manière explicite (Sanchez, 2016). La littérature met ainsi en évidence la nécessité de trouver un équilibre entre autonomie et contrôle, afin d'éviter que l'agencification ne se traduise par une fragmentation de l'action publique et une perte de cohérence stratégique (Pollitt & Talbot, 2004 ; Verhoest et al., 2007).

La littérature converge sur le fait que l'autonomie organisationnelle constitue une condition nécessaire, mais non suffisante de l'amélioration de la performance publique. Si une autonomie managériale accrue peut effectivement favoriser l'innovation, la flexibilité et la rapidité de décision, elle peut également générer une augmentation des coûts d'agence lorsque les mécanismes de contrôle, d'imputabilité et d'évaluation sont insuffisamment développés ou mal articulés (Menozzi et al., 2012 ; Musacchio et al., 2015). Plusieurs études montrent ainsi que les agences bénéficiant d'une forte autonomie financière et décisionnelle, mais soumises à des dispositifs de contrôle faibles ou fragmentés, présentent des performances plus volatiles et des écarts importants par rapport aux objectifs initiaux. Cette ambivalence conduit de nombreux auteurs à souligner la nécessité de trouver un équilibre optimal entre autonomie et contrôle, afin d'éviter que l'agencification ne se traduise par une fragmentation excessive de l'action publique et une perte de cohérence stratégique à l'échelle de l'État (Pollitt & Talbot, 2004 ; Verhoest et al., 2007). Les expériences internationales montrent que les systèmes les plus performants sont ceux qui parviennent à articuler autonomie opérationnelle, contrats de performance clairs et mécanismes de reddition des comptes robustes.

Par ailleurs, les études consacrées à la performance publique soulignent le caractère multidimensionnel et difficilement mesurable des résultats de l'action publique. Contrairement au secteur privé, la performance des organisations publiques ne peut être réduite à des

indicateurs financiers, mais doit intégrer des dimensions telles que la réalisation des politiques publiques, la qualité des services rendus, l'équité et l'impact socio-économique (Schedler, 1995 ; Emery, 2005). Cette complexité rend l'évaluation des effets de l'agencification particulièrement délicate et explique en partie les résultats empiriques contrastés observés dans la littérature.

Enfin, plusieurs travaux adoptent une posture critique vis-à-vis des réformes inspirées du New Public Management, en mettant en évidence leurs limites et effets pervers. La focalisation sur les résultats et les indicateurs de performance peut conduire à une instrumentalisation des outils de gestion, à des comportements de contournement (« gaming »), à une dilution de la responsabilité démocratique et à un affaiblissement de l'éthique publique au profit de valeurs marchandes (Bouckaert, 2003 ; Spanou, 2003 ; Van Haepelen, 2012). Ces constats ont conduit certains auteurs à relativiser les postulats initiaux du NPM et à plaider pour des formes d'agencification plus encadrées, tenant compte des spécificités institutionnelles et culturelles des contextes nationaux. D'où l'émergence de cadres alternatifs, tels que le Public Value Management ou le Neo-Weberian State, qui plaident pour des formes d'agencification plus encadrées et contextualisées.

Au regard de ces apports, la littérature met en évidence plusieurs zones de tension et de débat qui demeurent insuffisamment tranchées. D'une part, les effets réels de l'agencification sur la performance des organisations publiques apparaissent ambigus et dépendants du contexte institutionnel, juridique et socio-économique. D'autre part, peu de travaux proposent une analyse intégrée articulant simultanément autonomie, gouvernance, coûts d'agence et performance dans le cadre d'un même dispositif analytique, notamment dans les pays en développement. En particulier, le cas du Maroc reste peu documenté dans la littérature académique, alors même que le secteur des entreprises et établissements publics y occupe une place stratégique dans la mise en œuvre des politiques publiques et un poids économique significatif.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente recherche, qui vise à analyser l'agencification du secteur des entreprises et établissements publics au Maroc à la lumière de la théorie de l'agence et des principes du New Public Management. En s'appuyant sur une analyse approfondie du portefeuille public, des dispositifs de gouvernance et des performances observées, l'étude ambitionne de contribuer au débat académique sur les conditions institutionnelles, organisationnelles et stratégiques dans lesquelles l'agencification peut ou non, constituer un levier d'amélioration durable de la performance publique dans un contexte de pays en développement.

2.6. Hypothèses de recherche

À partir de la revue de littérature, l'analyse s'articule autour de trois dimensions centrales :

- (i) le degré d'agencification et d'autonomie des EEP,
- (ii) les mécanismes de gouvernance et de contrôle mis en œuvre par l'État,
- (iii) la performance des EEP, appréhendée dans ses dimensions financière et opérationnelle.

Sur cette base, les hypothèses de recherche suivantes sont formulées :

H1 : *L'agencification du secteur des entreprises et établissements publics au Maroc se traduit par des niveaux d'autonomie de gestion différenciés selon le statut juridique et le mode de financement des EEP.*

Cette hypothèse découle des travaux montrant que l'autonomie managériale varie fortement selon que l'entité relève du droit public ou du droit privé et selon son degré de dépendance vis-à-vis du budget de l'État. Maggetti et Verhoest (2014) soulignent que les agences sous statut privé sont plus éloignées du centre de l'État et sont censées jouir d'une plus grande autonomie, une idée soutenue par (Egeberg et Trondal, 2009 ; Painter et Yee, 2011), et confirmée par (Bach et Jann, 2010 ; Maggetti, 2007 ; Verhoest et al., 2004 ; Yesilkagit et Thiel, 2008). En outre, ils précisent qu'une enquête auprès de plus de 600 organismes publics menée par Van Thiel et

Yesilkagit a conclu que l'autonomie formelle et la taille du budget d'une agence sont des facteurs décisifs lorsqu'il s'agit d'expliquer l'autonomie et le contrôle des agences.

H2 : *L'augmentation de l'autonomie de gestion des EEP accroît les coûts d'agence lorsque les mécanismes de gouvernance et de contrôle sont insuffisamment développés.*

Dans la lignée de la théorie de l'agence, Core. & al.(1999) ont proposé une validation empirique du lien entre la faiblesse des mécanismes de gouvernance et les comportements opportunistes des dirigeants de l'entreprise en s'appuyant sur une analyse de 205 sociétés cotées américaines. Ils démontrent ainsi que des structures de gouvernance faibles influencent significativement la rémunération des dirigeants et accroissent les coûts d'agence.

H3 : *Le renforcement des dispositifs de gouvernance (conseils d'administration, comités spécialisés, audit interne et externe, contractualisation, État-EEP) contribue à la réduction des coûts d'agence.*

Cette hypothèse est cohérente avec les travaux soulignant le rôle central de la gouvernance dans l'alignement des intérêts entre l'État mandant et les dirigeants des EEP.

Dans leurs travaux sur les liens entre l'autonomie et les dispositifs de gouvernance et de contrôle, notamment pour les cas de l'Allemagne, de Hong Kong et de l'Italie, P. Laegreid & K. Verhoest (2011) ont montré qu'à différents niveaux d'autonomie peuvent être appliqués des mécanismes de contrôle multiples, et que par conséquent, l'autonomie doit être alignée sur les capacités de pilotage de l'État.

H4 : *L'agencification a un effet ambivalent sur la performance financière des EEP, dépendant du degré d'autonomie accordée et de la qualité de la gouvernance.*

Cette hypothèse traduit les résultats contrastés mis en évidence dans la littérature empirique sur la performance des entreprises publiques.

Les recherches comparatives montrent que l'agencification, la contractualisation des objectifs et l'autonomisation managériale ont contribué, dans certains contextes institutionnels, à renforcer la discipline financière et la lisibilité des coûts publics (Hood, 1991 ; Christensen & Lægreid, 2011).

Les cas du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande illustrent cette dynamique. Au Royaume-Uni, la création d'agences exécutives a permis une responsabilisation accrue des managers et une amélioration de certains indicateurs de productivité administrative (Pollitt & Bouckaert, 2017). En Nouvelle-Zélande, la séparation stricte entre fonctions stratégiques et opérationnelles a favorisé une clarification des responsabilités et une gouvernance budgétaire plus rigoureuse. Toutefois, ces résultats apparaissent fortement dépendants de conditions institutionnelles spécifiques et difficilement transférables à des États plus fragmentés ou juridiquement contraints.

H5 : *L'agencification contribue positivement à la performance des politiques publiques lorsque l'autonomie des EEP est accompagnée d'un pilotage stratégique et d'un contrôle orienté vers les résultats.*

Cette hypothèse intègre la dimension multidimensionnelle de la performance publique, au-delà des seuls résultats financiers.

Dans le secteur de la santé, l'introduction de mécanismes quasi-marchands et de tarification à l'activité a permis une meilleure connaissance des coûts et une augmentation de la productivité mesurée (Preker & Harding, 2003). En France, la tarification à l'activité a renforcé les capacités de pilotage financier des hôpitaux (Or & Bellanger, 2012).

Néanmoins, les travaux de Bevan et Hood (2006) montrent que les dispositifs de cibles chiffrées produisent des effets performatifs : les organisations ajustent leurs comportements aux indicateurs, indépendamment, voire au détriment, des finalités substantielles des politiques publiques. Cette dynamique confirme les analyses antérieures de Smith (1995) sur les conséquences non intentionnelles de la mesure de la performance.

3. Méthodologie de recherche

Cette recherche s'inscrit dans une démarche analytique visant à examiner les effets de l'agencification sur la gouvernance et la performance des entreprises et établissements publics (EEP) au Maroc. Compte tenu de la complexité du phénomène étudié, de la pluralité des acteurs impliqués et de la nature multidimensionnelle de la performance publique, l'étude adopte une approche qualitative à visée explicative, fondée sur l'analyse approfondie du cas marocain. Cette approche permet d'appréhender les mécanismes institutionnels, organisationnels et financiers qui structurent la relation entre l'État et les EEP, ainsi que leurs implications en matière de performance.

Le choix d'une méthodologie qualitative se justifie également par la volonté d'analyser un phénomène encore peu documenté dans la littérature académique, notamment dans le contexte des pays en développement. En s'appuyant sur des données secondaires institutionnelles et des rapports officiels, l'étude vise à mettre en évidence les dynamiques d'agencification, les dispositifs de gouvernance mis en place et les performances observées sur une période longue, permettant ainsi une lecture diachronique des évolutions du secteur des EEP.

3.1. Sources de données et période d'analyse

L'analyse empirique repose exclusivement sur des données secondaires issues de sources institutionnelles officielles, garantissant la fiabilité et la cohérence des informations mobilisées. Les principales sources utilisées comprennent les rapports sur le secteur des entreprises et établissements publics annexés aux projets de lois de finances, les rapports de la Cour des Comptes, les publications de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP), ainsi que les documents budgétaires et statistiques produits par le Ministère de l'Économie et des Finances.

La période d'analyse couvre 2011 à 2024, permettant d'examiner l'évolution du portefeuille des EEP, des dynamiques de création et de filialisation, des performances financières et des niveaux d'investissement sur une durée suffisamment longue pour identifier des tendances structurelles. Cette période englobe également plusieurs phases clés, notamment l'introduction progressive de dispositifs de gouvernance renforcée et l'adoption de la loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des EEP.

3.2. Design de recherche et cadre analytique

Le design de recherche repose sur une étude de cas du secteur des entreprises et établissements publics au Maroc. Cette méthode est particulièrement adaptée à l'analyse de phénomènes institutionnels complexes, où les frontières entre le contexte et l'objet d'étude sont difficiles à dissocier. L'analyse mobilise des données secondaires issues des rapports budgétaires, des documents de la Cour des Comptes, des publications institutionnelles ainsi que des statistiques couvrant la période 2011-2024. L'analyse porte notamment sur l'évolution du portefeuille des EEP, la dynamique de la filialisation, les performances financières, le niveau d'investissement et les réalisations techniques. L'étude mobilise également la théorie de l'agence comme cadre analytique principal, enrichie par les apports du New Public Management, afin d'examiner les relations mandant-mandataire, les niveaux d'autonomie, les coûts d'agence et les performances associées.

3.3. Méthodes de traitement

Les données collectées ont fait l'objet d'un traitement qualitatif et descriptif, combinant analyse documentaire, analyse comparative et exploitation d'indicateurs agrégés. L'étude examine notamment l'évolution du nombre d'EEP, la structure du portefeuille public, les flux financiers entre l'État et les EEP, ainsi que les réalisations en matière d'investissement et d'infrastructures. Cette approche permet de confronter les hypothèses formulées aux observations empiriques et

d'évaluer, de manière argumentée, les effets de l'agencification sur la gouvernance et la performance du secteur des EEP au Maroc.

4. Résultats et discussion : le cas des EEP au Maroc

Cette section présente et discute les principaux résultats empiriques relatifs à l'agencification du secteur des entreprises et établissements publics (EEP) au Maroc. L'analyse s'appuie sur les données institutionnelles couvrant la période 2011–2024 et s'articule autour de trois axes : (i) l'évolution et la structuration du portefeuille des EEP, (ii) la gouvernance et la maîtrise des coûts d'agence, et (iii) la performance financière et opérationnelle des EEP. Les résultats sont discutés à la lumière des hypothèses formulées et des apports de la littérature.

4.1. Évolution et structuration du portefeuille des EEP

Les données consolidées sur la période 2011–2024 mettent en évidence un portefeuille des EEP à la fois volumineux, dynamique et structurellement hétérogène. Comme l'indique le Tableau 1, l'effectif total du secteur est passé de 764 EEP en 2011 à 796 EEP en 2024, soit une hausse de 4% sur la période, et de 14% par rapport à 2015 (année ayant enregistré l'effectif le plus faible de la période analysée). Cette dynamique globale peut être interprétée comme une stratégie d'agence visant à accroître l'autonomie organisationnelle des entités chargées de la mise en œuvre des politiques publiques, qui masque toutefois des trajectoires et des implications différenciées selon les catégories juridiques desdites entités.

Tableau 1 : Évolution du portefeuille des EEP par catégorie (2011–2024)

Années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var 2024/ 2011	Var 2024/ 2015
Etablissements publics	246	239	244	243	212	209	210	209	225	225	225	227	227	228	-7%	8%
Sociétés d'Etat	42	42	42	42	44	44	43	44	43	43	44	44	45	43	2%	-2%
Filiales publiques	476	434	434	437	442	462	451	466	479	492	498	502	517	525	10%	19%
Total secteur EEP	764	715	720	722	698	715	704	719	747	760	767	773	789	796	4%	14%

Source : Auteurs, établi sur la base des rapports sur le secteur des EEP annexés aux PLF 2012–2026.

Premièrement, les établissements publics connaissent une évolution non linéaire : après un recul marqué entre 2011 (246) et 2018 (209), leur nombre remonte à partir de 2019 pour atteindre 228 en 2024, ce qui correspond à une variation de -7% par rapport à 2011, mais de +8% par rapport à 2015 (Tableau 1). La période 2011–2015 est marquée par une dynamique de contraction progressive, qui se poursuit et s'accroît jusqu'en 2018. Cette phase correspond à un contexte largement caractérisé par des politiques de rationalisation de l'action publique, de maîtrise des dépenses et de recherche d'efficacité administrative. La diminution du nombre d'établissements publics peut ainsi être interprétée comme le résultat combiné de fusions, de suppressions d'entités jugées redondantes, mais aussi de transformations juridiques visant à modifier leur statut sans nécessairement supprimer les fonctions exercées.

La période 2016–2019 constitue une phase charnière. Si la tendance à la baisse se prolonge jusqu'en 2018, elle semble atteindre un point bas à partir duquel s'amorce un infléchissement. Cette séquence intermédiaire suggère que les marges de rationalisation purement quantitative ont été en partie épuisées, et que les pouvoirs publics entrent dans une logique davantage orientée vers la reconfiguration que vers la réduction. Autrement dit, la baisse du nombre d'entités ne traduit plus seulement un retrait de l'État, mais un redéploiement de ses modes d'intervention.

Enfin, la période 2020–2024 se distingue par une reprise modérée, mais significative du nombre d'établissements publics. Cette évolution peut être interprétée comme une phase de stabilisation, voire de relance ciblée, dans un contexte marqué par de nouveaux besoins d'action publique, par une complexification des missions confiées à l'État et par des chocs exogènes nécessitant des instruments institutionnels spécifiques. L'augmentation observée ne remet pas en cause la trajectoire de long terme, mais indique plutôt une adaptation pragmatique de l'appareil public.

Deuxièmement, les sociétés d'État restent globalement stables : elles évoluent de 42 en 2011 à 43 en 2024 (+2%), avec une légère décrue par rapport à 2015 (44 à 43 ; -2%) (Tableau 1). Cette stabilité contraste fortement avec la dynamique des filiales publiques et confirme que l'expansion du portefeuille ne provient pas principalement des "entités mères", mais plutôt de la structuration en groupes et sous-ensembles. Contrairement aux établissements publics, ces entités « mères » ne connaissent ni contraction marquée ni expansion significative. Cette relative inertie structurelle suggère que les transformations du secteur public ne passent pas prioritairement par la création ou la suppression de sociétés d'État, mais par des ajustements plus fins au sein de leur environnement organisationnel.

La stabilité des sociétés d'État, combinée à la dynamique observée ailleurs, indique que l'expansion ou la recomposition du portefeuille public s'opère principalement par la structuration de sous-ensembles, de filiales et d'entités spécialisées. Cette logique permet de répondre à des besoins spécifiques, d'isoler certains risques, ou de segmenter les activités, tout en conservant une entité mère relativement stable sur le plan juridique et institutionnel.

D'un point de vue de gouvernance, cette structuration en groupes soulève des enjeux importants. Elle peut accroître la flexibilité et la capacité d'adaptation de l'action publique, mais elle complexifie également les mécanismes de pilotage, de contrôle et de reddition des comptes. La multiplication des filiales peut brouiller la lisibilité du périmètre public réel et rendre plus difficile l'évaluation globale de la performance et des coûts.

Enfin, la mise en perspective budgétaire renforce cette analyse. Les évolutions institutionnelles observées ne se traduisent pas nécessairement par des variations proportionnelles des dépenses publiques. La stabilisation du nombre d'entités mères, combinée à la reconfiguration des structures opérationnelles, suggère une stratégie visant à contenir les engagements globaux tout en adaptant les instruments organisationnels. Dans cette optique, la transformation du paysage institutionnel apparaît moins comme une politique de réduction ou d'expansion que comme une gestion différenciée des formes d'intervention, où la structure juridique devient un levier de gouvernance autant qu'un outil budgétaire.

Figure 3 : Évolution du portefeuille des EEP par catégorie (2011–2024)



Source : Auteurs, établi sur la base des rapports sur le secteur des EEP annexés aux PLF 2012–2026.

Figure 4 : Part des filiales publiques dans le total des EEP (2011–2024)



Source : Auteurs, établi sur la base des rapports sur le secteur des EEP annexés aux PLF 2012–2026.

Troisièmement, et surtout, les filiales publiques constituent le moteur principal de l'expansion : elles passent de 476 en 2011 à 525 en 2024, soit +10% (et +19% par rapport à 2015) (Tableau 1). La Figure 3 illustre clairement ce profil de croissance progressive, tandis que la Figure 4 met en évidence une tendance structurelle à l'augmentation du poids des filiales dans l'ensemble du portefeuille.

Une lecture par phases met en évidence des dynamiques différenciées. Entre 2011 et 2015, le nombre de filiales augmente modérément, traduisant un mouvement de constitution de sous-ensembles autour des sociétés mères et une stratégie d'adaptation progressive aux besoins sectoriels. La période 2016–2019 voit une accélération de la croissance, en lien avec des politiques de restructuration et de spécialisation fonctionnelle : certaines missions, jusqu'alors exercées par des entités mères ou des établissements publics, sont confiées à des filiales dédiées, permettant une meilleure modularité opérationnelle. Enfin, entre 2020 et 2024, la croissance se poursuit, mais à un rythme plus régulier, matérialisant une stabilisation progressive de la structure interne tout en consolidant le poids relatif des filiales dans l'ensemble du portefeuille. Cette évolution quantitative s'accompagne d'une transformation qualitative du secteur public. La distinction entre nombre d'entités et périmètre fonctionnel réel est essentielle : la prolifération des filiales ne traduit pas nécessairement une augmentation proportionnelle des missions de l'État, mais plutôt une redistribution interne des responsabilités et des compétences. Certaines filiales peuvent concentrer des missions ciblées, isoler des risques financiers ou opérationnels, ou encore offrir une plus grande souplesse pour des partenariats public-privé, tout en maintenant la société mère stable.

Le phénomène d'agencification par filialisation soulève des enjeux cruciaux pour la gouvernance de groupe. Selon la théorie de l'agence la multiplicité des principaux dans le secteur public et la divergence de leurs objectifs réduit l'efficacité des contrôles et contribue à la dilution des responsabilités. En effet, la multiplication des filiales renforce la nécessité d'instruments de coordination, de reporting consolidé et d'alignement stratégique entre les entités. Elle accentue également la complexité de la relation mandant-mandataire, car la société mère doit veiller à la cohérence des décisions et à la qualité des informations reçues, tout en limitant les risques liés à l'asymétrie d'information et à la fragmentation des responsabilités. Ces enjeux sont renforcés par le poids croissant des filiales dans le portefeuille global, comme le montre la tendance structurelle de la Figure 4.

D'un point de vue budgétaire et de performance, cette montée en puissance des filiales implique des arbitrages spécifiques. Si la filialisation permet une meilleure spécialisation des missions et une allocation plus ciblée des ressources, elle peut également générer des coûts supplémentaires liés à la gouvernance, au suivi des filiales et à la consolidation des résultats financiers.

La reconfiguration du portefeuille entre 2011 et 2024 illustre ainsi que l'expansion n'est pas uniforme ni linéaire, mais qu'elle résulte d'une stratégie d'optimisation organisationnelle, où la complexité de la structure devient un levier de performance autant qu'un défi de pilotage.

Enfin, ces évolutions invitent à considérer le secteur public non seulement en termes de quantité d'entités, mais aussi en termes de structuration interne et d'efficacité institutionnelle. La croissance des filiales publiques illustre la capacité de l'État à adapter son portefeuille d'organismes, à répondre à des besoins spécifiques et à renforcer la modularité de son action, tout en accentuant les enjeux de coordination, de transparence et de contrôle, essentiels à la performance globale du secteur. Ce constat nourrit directement l'analyse des implications en matière de gouvernance et de performance, dans la mesure où la prolifération des filiales peut accroître la complexité de la relation mandant-mandataire, la fragmentation des responsabilités et les risques associés à l'asymétrie d'information.

4.2. Gouvernance, autonomie et maîtrise des coûts d'agence

L'analyse empirique met en évidence une autonomie de gestion variable selon les catégories d'EEP. Les établissements publics financés majoritairement par le Budget Général de l'État (BGE) disposent d'une autonomie plus limitée que les entreprises publiques de droit privé, lesquelles bénéficient d'une indépendance juridique et financière plus importante et sont soumises aux règles de gouvernance des sociétés anonymes. Cette différenciation confirme que l'autonomie effective ne dépend pas uniquement des textes juridiques, mais également du mode de financement et du degré de dépendance vis-à-vis de l'État.

Les résultats montrent également que le pilotage stratégique des EEP demeure fortement centralisé, notamment autour du Ministère de l'Économie et des Finances, qui cumule plusieurs rôles : État actionnaire (via l'Agence de Gestion Stratégique des Participations de l'État), autorité budgétaire (Direction du Budget) et organe de contrôle financier (Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation). L'hégémonie de ce Département montre la forte domination de la sphère financière bien que les objectifs qui leur sont assignés sont souvent non financières. Le Ministère de l'Économie et des Finances est à la fois le bailleur de fonds, le garant et le contrôleur financier des EEP. Cette concentration des fonctions, bien qu'elle puisse renforcer la cohérence macroéconomique, génère également des tensions liées à la poursuite d'objectifs parfois contradictoires (rentabilité, maîtrise de l'endettement, qualité du service public) engendrant des coûts additionnels qui mettent en doute la rentabilité publique et réduisent la qualité des services fournis.

La théorie de l'agence relève que la multiplicité des principaux dans le secteur public implique des coûts d'agence élevés induits par l'asymétrie d'information, si les mécanismes de contrôle sont inefficaces. Afin de maîtriser ces coûts d'agence, l'État a progressivement renforcé les dispositifs de gouvernance et de contrôle. Ces dispositifs comprennent la généralisation de l'audit interne, la certification des comptes par des commissaires aux comptes, le recours à des audits externes à caractère stratégique et opérationnel, ainsi que la mise en place de comités spécialisés, notamment les comités d'audit. Par ailleurs, la contractualisation État-EEP s'est développée comme outil de planification et de gestion axée sur les résultats. Cette dernière est censée permettre la rationalisation de la gestion publique à même de retrouver la rentabilité perdue sans perdre de vue l'objectif social inhérent aux services publics.

Ces constats empiriques corroborent les hypothèses **H2** et **H3** avancées précédemment. D'une part, l'autonomie accrue des EEP tend à accroître les coûts d'agence lorsque les mécanismes de gouvernance sont insuffisamment développés. D'autre part, le renforcement progressif des dispositifs de gouvernance apparaît comme un levier essentiel de réduction de ces coûts, même si leur application demeure hétérogène et perfectible.

4.3. Performance financière des EEP

Sur le plan financier, les résultats montrent que les EEP ont enregistré des performances

globalement positives sur la période 2011–2024. Le chiffre d'affaires a progressé de 121 %, tandis que la valeur ajoutée a augmenté de 62 %. Toutefois, la contribution des EEP au PIB a reculé de 4 points, passant d'environ 10 % à 6 %, ce qui suggère une croissance moins dynamique que celle de l'économie nationale dans son ensemble.

L'analyse des flux financiers entre l'État et les EEP révèle une augmentation significative de l'appui financier de l'État, particulièrement marquée à partir de 2020. Les transferts de l'État vers les EEP ont progressé de 291 % entre 2011 et 2023, avant de se stabiliser à 264 % en 2024. Ces transferts ont été majoritairement orientés vers les secteurs sociaux, l'agriculture, l'énergie, le transport et l'habitat, reflétant le rôle contra cyclique des EEP dans le soutien à l'économie. À l'inverse, les transferts des EEP vers le Budget Général de l'État ont connu une évolution plus modérée, avec une hausse de 58 % sur la période, passant de 10,5 MMDH à 16,6 MMDH. Ces transferts demeurent fortement concentrés, près de 80 % provenant de quatre principaux contributeurs (OCP, ANCFCC, IAM et Bank Al-Maghrib). Cette concentration souligne la dépendance du budget de l'État à un nombre limité d'acteurs performants.

Ces résultats confirment le caractère ambivalent de l'impact de l'agencification sur la performance financière, en ligne avec l'hypothèse H4. Si certaines entités affichent des performances solides, d'autres demeurent structurellement dépendantes de l'appui budgétaire de l'État appelant à une restructuration des secteurs dans lesquels interviennent les EEP déficitaires et en crise ou à une clarification et une contractualisation des relations Etat-EEP pour la prise en charge des missions de service public ou d'intérêt général. En outre, et tel que souligné par la théorie de l'agence, l'absence de mécanismes d'incitations crédibles impacte négativement la discipline managériale et la performance de l'entité publique.

4.4. Performance opérationnelle, investissement et réalisations techniques

Les résultats montrent que les EEP constituent le principal moteur de l'investissement public, représentant près des deux tiers de l'investissement total. L'investissement des EEP est passé d'une moyenne annuelle de 21 MMDH sur la période 1999–2004 à 86 MMDH entre 2022 et 2024. Cette accélération est liée à la mise en œuvre de grands projets structurants, notamment dans les infrastructures, l'énergie et la transition verte, ainsi qu'aux préparatifs des échéances internationales telles que la Coupe du Monde 2030.

Les réalisations techniques associées à ces investissements sont significatives : extension du réseau autoroutier, ferroviaire et de transport urbain, amélioration de l'accès à l'eau potable et généralisation de l'électrification. Ces résultats illustrent la contribution majeure des EEP à l'atteinte des objectifs de politiques publiques et renforce encore plus leurs rôles en tant qu'acteurs du développement économique et social du pays.

Toutefois, l'analyse révèle également une irrégularité des taux d'exécution des budgets d'investissement, oscillant entre 57 % et 77 % selon les années. Ces fluctuations traduisent des difficultés persistantes en matière de planification, de conduite des projets et de coordination institutionnelle, mais également de disponibilité de moyens de financement. Elles confirment que l'agencification, en l'absence d'un pilotage stratégique renforcé, ne garantit pas une amélioration systématique de la performance opérationnelle ce qui renvoie encore une fois à la nécessité du suivi et contrôle afin de corriger en temps réel les dysfonctionnements relevés et atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Ces constats sont cohérents avec l'hypothèse H5, selon laquelle l'impact positif de l'agencification sur la performance des politiques publiques dépend étroitement de la qualité du pilotage stratégique et du contrôle orienté vers les résultats. Ils confirment également le constat de la théorie de l'agence selon lequel la multiplicité des objectifs assignés aux EEP, compliquent l'atteinte ainsi que l'évaluation de leur performance.

Pris dans leur ensemble, les résultats empiriques montrent que l'agencification du secteur des EEP au Maroc a permis de soutenir l'investissement public et la mise en œuvre des politiques

publiques, mais qu'elle s'accompagne de défis importants en matière de gouvernance, de maîtrise des coûts d'agence et de performance globale. La prolifération des filiales, la dépendance financière accrue vis-à-vis de l'État et les performances contrastées observées confirment la nécessité d'une agencification mieux encadrée, en cohérence avec les enseignements de la littérature internationale.

4.5. Implications et recommandations

Les résultats de cette recherche permettent de dégager un ensemble d'implications théoriques et pratiques et de formuler des recommandations susceptibles d'améliorer les pratiques observées.

- ***Sur le plan théorique :***

Les résultats empiriques obtenus confirment les apports de la théorie de l'agence en soulignant que les divergences d'intérêts entre mandants et mandataires et les asymétries d'information constituent des déterminants centraux des mécanismes de gouvernance et de contrôle des entreprises. Cet effet est renforcé dans les filiales, où la multiplicité des mandants complexifie les relations d'agence.

Ainsi, un meilleur cadrage de la prolifération des établissements et entreprises publics et plus particulièrement des filiales publiques, ainsi que la mise en œuvre de mécanismes de reddition des comptes et de dispositifs d'incitation permettront de converger les intérêts des mandants et des mandataires et réduire ainsi les coûts d'agence.

- ***Sur les plans managérial et de la gouvernance :***

Au niveau managérial, les résultats soulignent que la performance opérationnelle ne découle pas intrinsèquement de l'autonomie accordée au mandataire, mais procède d'une gouvernance rigoureuse et d'un pilotage stratégique maîtrisé.

En parallèle, les mécanismes de gouvernance et de contrôle s'adaptent et se diversifient et permettent, lorsqu'ils sont efficaces, de réduire les coûts d'agence.

Il apparaît, par conséquent, nécessaire de mieux clarifier les relations entre le mandataire et ses mandants et de renforcer l'indépendance du Conseil d'Administration, en nommant, notamment des administrateurs indépendants. En parallèle, il s'agira de renforcer l'autonomie du mandataire en contrepartie d'une responsabilité accrue sur les résultats via un contrat d'objectifs ou une lettre de mission.

- ***Sur le plan de mise en œuvre des politiques publiques :***

Les performances dans la mise en œuvre des politiques publiques sont significatives, mais faiblement corrélées au niveau d'autonomisation des entités publiques du fait de la multiplicité des objectifs qui leur sont assignés, des divergences des intérêts de leurs mandants et de l'hétérogénéité des mécanismes de gouvernance et de contrôle qui leur sont appliqués. Par conséquent, il est important de contractualiser les relations entre le mandataire et ses mandants, en élaborant des contrats de performance fixant des objectifs mesurables afin de réduire le « pouvoir discrétionnaire du mandataire » et assurer ainsi une meilleure harmonisation et coordination dans la mise en œuvre des politiques publiques.

5. Conclusion

L'objectif de cet article était d'analyser le phénomène d'agencification du secteur des entreprises et établissements publics (EEP) au Maroc à la lumière de la théorie de l'agence et des principes du New Public Management. À partir d'une revue de littérature approfondie et d'une analyse empirique fondée sur des données institutionnelles couvrant la période 2011–2024, l'étude a permis de mettre en évidence les dynamiques structurelles du portefeuille

public, les modalités de gouvernance mises en œuvre et les performances financières et opérationnelles observées.

Les résultats montrent que l'agencification s'est traduite au Maroc par la constitution d'un portefeuille public important et hétérogène, marqué notamment par une prolifération des filiales publiques. Cette dynamique, bien que porteuse de capacités d'intervention accrues et de flexibilité organisationnelle, a contribué à complexifier la relation d'agence entre l'État et les EEP, à fragmenter les responsabilités et à accroître les besoins de coordination stratégique et de pilotage intégré. L'analyse empirique confirme ainsi que le degré d'autonomie réelle accordée aux EEP est variable et conditionnée par leur statut juridique, leur mode de financement et leur degré de dépendance vis-à-vis du Budget Général de l'État. C'est ainsi que certaines sociétés anonymes à capitaux publics bénéficient d'une autonomie managériale plus étendue, notamment en matière de recrutement et de gestion financière, tandis que les établissements publics à caractère administratif restent étroitement contrôlés par leurs tutelles ministérielles.

Sur le plan de la gouvernance, l'étude met en évidence un renforcement progressif des dispositifs visant à maîtriser les coûts d'agence, reflet d'une volonté politique de rationalisation. Parmi ces dispositifs figurent le développement des mécanismes d'audit interne et externe, l'instauration de comités spécialisés au sein des instances dirigeantes, l'introduction accrue d'administrateurs indépendants dans les conseils d'administration, ainsi que le recours accru à la contractualisation État-EEP. À titre d'exemple, le taux d'intégration d'administrateurs indépendants dans les conseils d'administration des EEP s'est accru de plus de 15 % entre 2015 et 2023. Toutefois, l'effectivité de ces mécanismes demeure inégale, parfois superficielle, selon les entités et insuffisamment articulée à des dispositifs incitatifs robustes fondés sur la performance.

La centralisation des rôles de l'État, notamment au niveau du Ministère de l'Économie et des Finances, accentue par ailleurs la complexité de la relation mandant-mandataire. Cette centralisation, bien qu'efficace pour préserver une cohérence macroéconomique, limite la capacité des tutelles techniques sectorielles (ministères de tutelle spécialisés) à jouer pleinement leur rôle stratégique, créant parfois des « silos » décisionnels.

L'analyse des performances financières et opérationnelles révèle des résultats contrastés. Si certaines entreprises publiques affichent des performances financières robustes et contribuent significativement au budget de l'État, une part importante du portefeuille demeure structurellement dépendante de l'appui budgétaire public, notamment pour le financement des déficits d'exploitation ou des programmes d'investissement. Par exemple, selon les rapports du MEF, plus de 40 % des EEP sont encore fortement dépendantes des dotations budgétaires pour assurer leur équilibre financier, ce qui représente un poids non négligeable dans le BGE.

Parallèlement, les EEP jouent un rôle central dans l'investissement public et la réalisation de projets structurants, contribuant de manière décisive au développement des infrastructures et à la mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, les irrégularités observées dans l'exécution des budgets d'investissement souvent marquées par des dépassements de coûts, des retards de réalisation ou des reprogrammations successives, ainsi que la baisse relative de la contribution des EEP au PIB soulignent les limites du modèle actuel d'agencification en matière d'efficacité globale du secteur public. Ces constats empiriques confirment que l'agencification, telle qu'elle est mise en œuvre au Maroc, ne constitue pas une solution universelle ou automatique d'amélioration de la performance publique. À l'instar des expériences internationales, elle présente des avantages indéniables en termes de flexibilité et de capacité d'intervention, mais génère également des risques de fragmentation, de dilution des responsabilités et d'augmentation des coûts d'agence lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'un pilotage stratégique cohérent et d'une gouvernance robuste.

Dans ce contexte, la loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des EEP constitue un cadre juridique de référence majeur pour corriger les dysfonctionnements identifiés. En visant le redimensionnement du portefeuille public, la clarification des missions, le renforcement de l'autonomie responsable des EEP et l'amélioration de la gouvernance et du contrôle financier de l'État, cette réforme ambitionne de rehausser l'efficacité économique et sociale du secteur public marchand et non marchand. Toutefois, l'expérience comparée montre que ce type de réforme doit être accompagné d'une mise en œuvre progressive, adaptée aux spécificités institutionnelles et sectorielles, afin d'éviter les effets pervers observés dans d'autres contextes nationaux.

Sur le plan académique, cette recherche contribue à la littérature en proposant une analyse intégrée de l'agencification, articulant autonomie, gouvernance, coûts d'agence et performance dans le contexte d'un pays en développement. Elle met en évidence la nécessité de dépasser une approche normative du New Public Management pour privilégier une lecture contextualisée et pragmatique des réformes de l'action publique.

Enfin, plusieurs perspectives de recherche peuvent être envisagées. Des travaux futurs pourraient approfondir l'analyse à un niveau micro-organisationnel, en comparant les performances et les dispositifs de gouvernance entre différentes catégories d'EEP ou entre secteurs d'activité. D'autres recherches pourraient également mobiliser des méthodes quantitatives afin de tester empiriquement, à partir de données désagrégées, les relations entre autonomie, gouvernance et performance. Ces prolongements permettraient d'enrichir la compréhension des conditions dans lesquelles l'agencification peut constituer un levier durable d'amélioration de la performance publique, tout en tenant compte des contraintes structurelles et institutionnelles spécifiques aux économies émergentes.

Références :

- (1). Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3, 115–137.
- (2). Bach, T. et Jann, W. (2010) “Des animaux dans un zoo administratif : le changement organisationnel et l'autonomie des agences en Allemagne”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 76(3) : 469-494.
- (3). Bouckaert, G. (2003). La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? *Revue Française d'Administration Publique*, 105–106, 39–54.
- (4). Charreaux, G. (1997). *L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ?* Working Paper CREGO, Université de Bourgogne.
- (5). De Quatrebarbes, B. (1996). Usagers ou clients ? Marketing et qualité dans les services publics. *Politiques et Management Public*, 14(2), 169–171.
- (6). Emery, Y. (2005). La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation. *Télescope*, 12(3), 1–11.
- (7). Emery, Y., & Giauque, T. (2003). *La motivation au travail dans les services publics*. L'Harmattan.
- (8). Gathon, H., & Pestieau, P. (1996). La performance des entreprises publiques : une question de propriété ou de concurrence ? *Revue économique*, 47, 1225–1238.
- (9). Hood, C., & Dunleavy, P. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9–16.
- (10). Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- (11). Maggetti, M. (2007) “De Facto Independence After Delegation : A Fuzzy-Set Analysis”, *Regulation & Governance*, 1(4) : 271-94.

- (12). Maggetti, M. & Verhoest, K. (2014). Les aspects inexplorés de l'autonomie bureaucratique: état des lieux et perspectives. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2014/2 Vol. 80, pages 243 à 260.
- (13). Menozzi, A., Urtiaga, M. G., & Vannoni, D. (2012). Board composition, political connections and performance in state-owned enterprises. *Industrial and Corporate Change*, 21(3), 671–698.
- (14). Musacchio, A., Lazzarini, S. G., & Aguilera, R. V. (2015). New varieties of state capitalism: Strategic and governance implications. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 115–131.
- (15). OCDE. (2002). *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*. Éditions OCDE.
- (16). OCDE. (2015). *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*. Éditions OCDE.
- (17). Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 271–290.
- (18). Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Routledge.
- (19). Sanchez, A. (2016). *State-owned enterprise management: Advantages of centralized model*. IDB Discussion Paper.
- (20). Schedler, K. (1995). *New public management*. Haupt.
- (21). Spanou, C. (2003). Abandonner ou renforcer l'État wébérien ? *Revue Française d'Administration Publique*, 109–120.
- (22). Than, Tung & Tran, Manh. (2025). *The moderating effect of state ownership on the relationship between corporate governance and agency costs: empirical evidence from Vietnamese listed real estate firms*. Cogent Business & Management.
- (23). Van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2011). The impact of new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors. *Administrative Culture*, 12(2), 190–209.
- (24). Van Haeperen, B. (2012). Que sont devenus les principes du new public management ? *Reflets et perspectives de la vie économique*, LI, 83–99.
- (25). Van Thiel, S. (2012). Comparing agencies across countries. In K. Verhoest et al. (Eds.), *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Palgrave Macmillan.
- (26). Van Thiel, S., et Yesilkagit, K. (2011). *Bons voisins ou amis distants ? La confiance entre les ministères néerlandais et leurs agences exécutives*. Public Management Review, 13 (6), 783–802.
- (27). Verhoest, K., & Laegreid, P. (2010). Organizing public sector agencies: Challenges and reflections. In P. Laegreid & K. Verhoest (Eds.), *Governance of public sector organizations: Proliferation, Autonomy and Performance* Palgrave Macmillan.
- (28). Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (2007). Les deux faces de la réorganisation : spécialisation et coordination. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 73(3), 357–384.
- (29). Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K. et MacCarthaigh, M. (2010) *Autonomy and control of state agencies : comparing states and agencies*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- (30). Wong, S. C. Y. (2004). Improving corporate governance in state-owned enterprises: An integrated approach. *Corporate Governance International*, 7(2), 5–15.
- (31). Xu, L. C., Zhu, T., & Lin, Y. (2005). Politician control, agency problems and ownership reform: Evidence from China. *Economics of Transition*, 13(1), 1–24.