

Réformes du contrôle financier et de la gouvernance: leviers de légitimation et de consolidation du contrôle de gestion au sein des établissements et entreprises publics marocains

Financial Control and Governance Reforms: Key Levers for the Legitimation and Consolidation of Management Control within Moroccan Public Establishments and Enterprises

Mouna EL-HARCHALI, (Doctorante en sciences économiques)

*Laboratoire d'Economie, Finance, Management et Innovation - EMFI
Faculté d'Economie et de Gestion d'Ibn Tofail-Kénitra, Maroc*

Mounir EL BAKKOUCHI, (Enseignant-chercheur)

*Laboratoire d'Economie, Finance, Management et Innovation - EMFI
Faculté d'Economie et de Gestion d'Ibn Tofail-Kénitra, Maroc*

Tarik JELLOULI, (Enseignant-chercheur)

*Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche en Economie, Finance et Management des Organisations
Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, Maroc*

Adresse de correspondance :	Faculté d'Economie et de Gestion d'Ibn Tofail Campus Universitaire, BP 242, Université Ibn Tofail, Kénitra, Maroc (Kénitra) ,14000 Tél : +212 5 37 32 92 18
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-HARCHALI, M., EL BAKKOUCHI, M., & JELLOULI, T. (2026). Réformes du contrôle financier et de la gouvernance: leviers de légitimation et de consolidation du contrôle de gestion au sein des établissements et entreprises publics marocains. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 7(2), 140–159. https://doi.org/10.5281/zenodo.18237047
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: 16/02/2025

Accepted: 22/01 /2026

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

ISSN: 2658-8455

Volume 7, Issue 02 (2026)

Réformes du contrôle financier et de la gouvernance: leviers de légitimation et de consolidation du contrôle de gestion au sein des établissements et entreprises publics marocains

Résumé :

Les établissements et entreprises publics (EEP) jouent un rôle structurant dans l'économie marocaine, tant par leur contribution à l'investissement public que par leur implication dans la mise en œuvre des politiques publiques. Toutefois, leur pilotage demeure fragilisé par des insuffisances persistantes en matière de performance, de transparence et de gouvernance. Ces limites ont conduit les pouvoirs publics à engager des réformes visant à refondre la gouvernance des EEP et à faire évoluer les dispositifs de gestion et de supervision de l'État vers des mécanismes orientés vers la performance, la maîtrise des risques et le pilotage stratégique.

Cet article examine comment les réformes récentes du contrôle financier et de la gouvernance - notamment la transition vers les régimes de contrôle d'accompagnement et de contrôle à posteriori, ainsi que la mise en place du modèle centralisé d'État actionnaire porté par l'Agence Nationale pour la Gestion Stratégique des Participations de l'État (ANGSPE) - ont contribué à légitimer, structurer et institutionnaliser le contrôle de gestion au sein des EEP. L'analyse montre que ces évolutions ont progressivement fait du contrôle de gestion un prérequis des nouveaux dispositifs de contrôle financier de l'État. Appréhendé comme un instrument de réduction des asymétries d'information et comme un levier de responsabilisation des dirigeants, le contrôle de gestion s'impose désormais comme un outil structurant du dialogue stratégique entre l'État actionnaire, les organes de gouvernance et les dirigeants des EEP. Mobilisant conjointement la théorie de l'agence et l'approche institutionnelle, l'article met en évidence le rôle du contrôle de gestion en tant qu'infrastructure organisationnelle essentielle au pilotage de la performance globale des EEP et à l'opérationnalisation du modèle centralisé d'État actionnaire.

Mots-clés : Contrôle de gestion ; Réforme du contrôle financier ; Gouvernance publique ; État actionnaire ; Établissements et Entreprises Publics (EEP).

Classification JEL : H83, H11, H32, M48, D23.

Type du papier : Recherche Théorique

Abstract

Public establishments and enterprises (PEE) play a structuring role in the Moroccan economy, both through their contribution to public investment and their involvement in the implementation of public policies. However, their steering and oversight remain weakened by persistent shortcomings in terms of performance, transparency, and governance. These limitations have led public authorities to undertake reforms aimed at reshaping the governance of PEE and transforming State management and supervision frameworks toward mechanisms more strongly oriented toward performance, risk management, and strategic steering.

This article examines how recent reforms in financial control and public governance - particularly the transition toward accompanying and ex post control regimes, as well as the implementation of a centralized State ownership model led by the National Agency for the Strategic Management of State Holdings (ANGSPE) - have contributed to legitimizing, structuring, and institutionalizing management control within PEE. The analysis shows that these developments have progressively made management control a prerequisite of the new State financial control frameworks. Viewed as a mechanism for reducing information asymmetries and as a lever for enhancing managerial accountability, management control now emerges as a structuring instrument of strategic dialogue between the State shareholder, governance bodies, and the executives of public enterprises. Drawing jointly on agency theory and the institutional approach, the article highlights the role of management control as an essential organizational infrastructure for steering the overall performance of PEE and for operationalizing the centralized State ownership model.

Keywords: Management Control; Financial Control Reform; Public Governance; State Ownership; Public Establishments and Enterprises (PEE).

JEL Classification: H83, H11, H32, M48, D23.

Type of Paper: Theoretical Research.

1. Introduction

Les établissements et entreprises publics (EEP) occupent une place déterminante dans l'architecture socio-économique marocaine. Acteurs majeurs de l'investissement public, et de la mise en œuvre des politiques publiques, ils constituent un levier structurant du développement national. Toutefois, cette importance stratégique s'accompagne de fragilités persistantes en matière de performance, de soutenabilité financière, de transparence et de gouvernance. Ces limites ont révélé la nécessité de repenser en profondeur les modes de gestion et de supervision des EEP, afin de garantir une utilisation optimale des ressources publiques et d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

Dans cette perspective, l'État marocain a engagé, depuis plusieurs décennies, un processus continu de réformes institutionnelles et managériales. Du rapport Jouahri (1980)¹ aux programmes de restructuration des années 1990, puis à l'adoption de la loi n°69-00 et du Code de bonnes pratiques de gouvernance de 2012, les interventions successives ont cherché à instaurer une gouvernance plus professionnelle, plus responsable et davantage axée sur la performance. Cette dynamique a été renforcée par les Hautes Orientations Royales, qui ont appelé à une refonte profonde du secteur des EEP afin d'améliorer son efficacité et de rationaliser l'intervention étatique. Elle a culminé avec la création de l'Agence Nationale pour la Gestion Stratégique des Participations de l'État (ANGSPE), pierre angulaire du modèle centralisé d'État actionnaire. En rationalisant la politique actionnariale de l'Etat, cette agence incarne l'ambition d'une articulation plus cohérente entre les rôles d'actionnaire stratégique, d'État stratège et de contrôleur, tout en assurant un pilotage stratégique renforcé du portefeuille public.

Parallèlement, l'évolution du dispositif de contrôle financier - d'un contrôle à priori centré sur la conformité vers les régimes d'accompagnement puis de contrôle à posteriori - a consacré une transformation profonde du pilotage des EEP. Fondés sur l'appréciation de la qualité de gestion, de la maîtrise des risques et de la performance, ces régimes reposent désormais sur l'existence d'outils structurants de contrôle de gestion. Comptabilité analytique, cartographie des risques, planification pluriannuelle, systèmes d'informations intégrées deviennent désormais des conditions d'éligibilité à un contrôle plus souple et plus responsabilisant. Cette évolution marque ainsi le passage d'une logique de conformité procédurale à une logique de performance et de gouvernance renforcée.

Dans ce contexte renouvelé, la gouvernance des EEP demeure marqué par des relations d'agence complexes entre l'État actionnaire et les EEP, entre le conseil d'administration et les dirigeants, ou encore entre les dirigeants et les encadrants opérationnels. Ces relations, caractérisées par des asymétries d'information, des risques d'opportunisme et des limites persistantes dans la capacité de supervision des organes de gouvernance, appellent à la mise en place de mécanismes internes robustes garantissant transparence, alignement stratégique et responsabilisation des acteurs.

C'est précisément dans cet espace de tension que le contrôle de gestion acquiert une portée stratégique déterminante. Décrit par Bouquin (2008) comme un processus permettant aux dirigeants de « gouverner » les organisations, il dépasse sa fonction technique pour devenir une véritable infrastructure de gouvernance. En réduisant les asymétries d'information, en structurant le dialogue stratégique et en renforçant la discipline managériale, il améliore la qualité des décisions et la responsabilité des acteurs. Par la production d'informations consolidées, le suivi analytique du portefeuille public et l'évaluation continue des

¹ Jouahri, A. (1980). Rapport général sur les relations État-entreprises publiques. *Ministre délégué auprès du Premier Ministre, Royaume du Maroc.*

performances, il contribue directement à l'opérationnalisation du modèle centralisé d'État actionnaire et appuie la capacité d'action des organes de gouvernance, notamment de l'ANGSPE et des conseils d'administration.

Dès lors, une interrogation majeure émerge: ***Dans quelle mesure les réformes du contrôle financier et de la gouvernance contribuent-elles à légitimer et consolider le contrôle de gestion au sein des établissements et entreprises publics marocains?***

Pour répondre à cette problématique, cet article adopte une démarche articulée autour de deux axes complémentaires. Il analyse, d'une part, la manière dont les réformes du contrôle financier - notamment la transition vers les régimes de contrôle d'accompagnement et de contrôle à postériori - ont contribué à légitimer progressivement le contrôle de gestion en tant que fondement technique et organisationnel du pilotage des EEP. Il examine, d'autre part, la contribution du contrôle de gestion au renforcement des mécanismes de gouvernance des EEP, en éclairant les relations d'agence, en soutenant le fonctionnement des conseils d'administration et en structurant le pilotage de la performance globale. L'objectif est de montrer que le contrôle de gestion, désormais légitimé par les réformes en cours, constitue une infrastructure essentielle à la réussite du modèle centralisé d'État actionnaire et à l'amélioration durable de la gouvernance publique.

2. La réforme du contrôle financier de l'État : une contribution à la légitimation du contrôle de gestion

2.1. De la prédominance du contrôle à priori à l'essor du contrôle d'accompagnement et du contrôle à postériori

La réforme du contrôle financier constitue l'un des tournants les plus déterminants dans la modernisation du pilotage public au Maroc. Historiquement, le dispositif reposait sur le contrôle préalable prévu par l'article 3 de la loi n°69-00², destiné à garantir la conformité des opérations économiques et financières aux dispositions légales, réglementaires et statutaires en vigueur³. Héritier du système instauré par le Dahir de 1960, ce contrôle à priori couvrait l'ensemble du cycle d'exécution de la dépense, de l'approbation budgétaire par le ministre des Finances au visa du contrôleur de l'État, jusqu'à la validation finale des paiements par le trésorier payeur⁴. Exercé conjointement par ces trois acteurs, il reposait sur une logique strictement préventive, centrée sur la régularité formelle plutôt que sur l'appréciation de la performance.

Toutefois, les limites structurelles de ce mode de contrôle - forte rigidité procédurale, lourdeur administrative, faible capacité d'anticipation et absence d'outils d'évaluation - ont progressivement révélé la nécessité d'un pilotage plus souple, plus sélectif et davantage orienté vers la qualité des dispositifs de gestion. C'est dans cette perspective que la loi n°69-00 a introduit le contrôle d'accompagnement, marquant le début d'une transition vers une logique de performance, de responsabilisation des dirigeants et de fiabilité accrue des systèmes de gestion. Cette dynamique a été renforcée plus récemment par l'adoption du contrôle à postériori, centré sur l'appréciation de la qualité de gestion et de gouvernance.

L'analyse de cette trajectoire - du contrôle préalable aux régimes d'accompagnement puis de contrôle à postériori - permet ainsi de comprendre comment ces évolutions successives ont

² Article 3 du Dahir n°1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11/11/2003) portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes. BO. N° 5170 du 2003.

³ Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise(2008), «Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics », p.39.

⁴ Article 1 du Décret n° 2-02-121 du 24 chaoual 1424 relatif aux contrôleurs d'Etat, commissaires du gouvernement et trésoriers payeurs auprès des entreprises publiques et autres organismes. (B.O. du 1er janvier 2004).

créé les conditions institutionnelles et techniques de la légitimation progressive du contrôle de gestion au sein des EEP. Le développement qui suit examine plus spécifiquement les apports fondateurs de la loi n°69-00 et la portée structurante du contrôle d'accompagnement dans la reconfiguration du contrôle financier de l'État.

2.1.1. Les apports de la réforme du contrôle financier institué par la loi 69-00

Promulguée par le Dahir n°1-03-195 du 11 novembre 2003, la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes a constitué une réforme structurante du dispositif de tutelle financière, rompant avec le système rigide instauré par le Dahir de 1960. Elle a introduit une logique de modernisation fondée sur la flexibilité, la transparence et la responsabilisation des dirigeants publics, tout en cherchant à concilier exigence de régularité et culture de performance. Elle a consacré quatre principes structurants: la généralisation du contrôle financier, la modulation du contrôle en fonction de la maturité organisationnelle, la dynamisation du processus de contrôle et la clarification des rôles entre organes de gouvernance. Son apport le plus novateur réside toutefois dans l'introduction du contrôle d'accompagnement, considéré comme le pilier de cette mutation, en ce qu'il substitue à la logique de conformité une approche partenariale et orientée vers les résultats.

Le contrôle d'accompagnement se présente comme un mode de contrôle modernisé fondé sur une logique de confiance, de prévention et de responsabilisation. Il s'applique aux établissements publics et sociétés d'Etat présentant un niveau satisfaisant de structuration managériale et de fiabilité de leurs dispositifs de gestion. L'accès à ce régime allégé est encadré par trois catégories de critères d'éligibilité, définissant les conditions institutionnelles, techniques et juridiques nécessaires à sa mise en œuvre :

- ❑ **Les critères liés au système d'information, de gestion et de contrôle interne:** Seuls les établissements dotés d'un système de gestion structuré et d'un dispositif de contrôle interne performant peuvent y accéder. Ces entités doivent disposer d'outils organisationnels et procéduraux formalisés tels que le manuel d'organisation, le manuel de procédures, le règlement de passation des marchés et le statut du personnel ainsi que d'outils de gestion fiables, notamment une comptabilité générale certifiée, une comptabilité analytique et un plan pluriannuel actualisé⁵. Ces instruments garantissent la fiabilité de l'information comptable et managériale et traduisent la capacité de l'établissement à piloter sa propre performance.
- ❑ **Les critères liés aux relations avec la tutelle:** Les établissements publics ayant conclu un contrat-programme avec l'Etat sont automatiquement éligibles à ce régime. Ce contrat pluriannuel fixe les engagements réciproques, les objectifs techniques, économiques et financiers, les moyens alloués et les modalités d'évaluation, instaurant une relation de confiance et de reddition de comptes orientée vers les résultats plutôt que la simple conformité administrative.
- ❑ **Les critères juridiques:** Le contrôle d'accompagnement s'applique également aux sociétés d'Etat dans lesquelles l'Etat ou une collectivité territoriale détient une participation directe. Cette ouverture traduit la volonté d'adapter le contrôle financier aux logiques entrepreneuriales des entités publiques opérant dans un environnement concurrentiel.

Ce dispositif, exercé conjointement par le ministre des Finances et le contrôleur d'Etat, redéfinit la nature même du contrôle financier. Le premier conserve les attributions d'approbation budgétaire et d'orientation stratégique, tandis que le second voit son rôle évoluer vers celui d'un acteur d'évaluation, de conseil et de régulation, chargé d'apprécier la

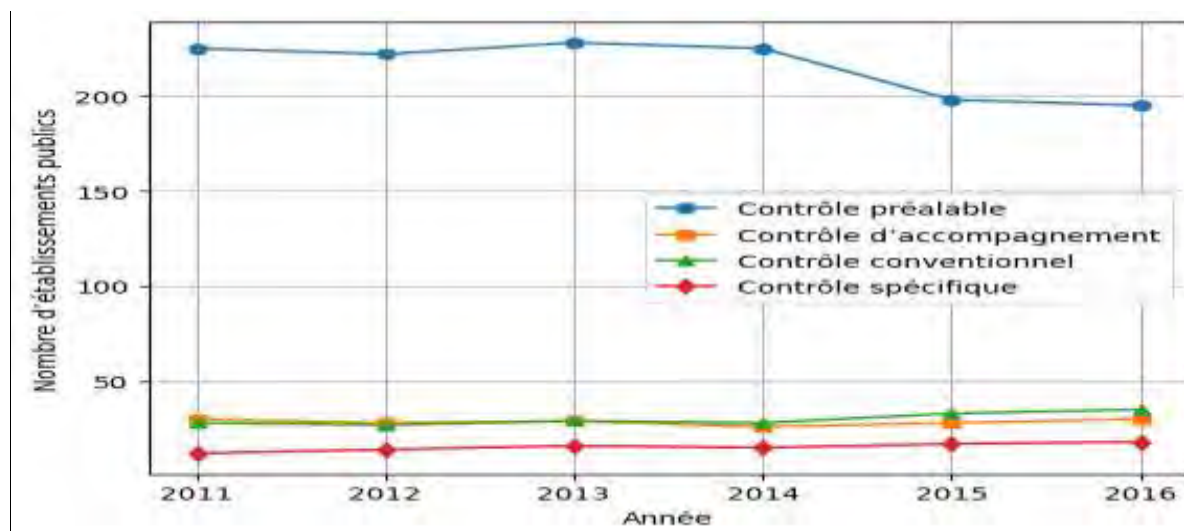
⁵ Arrêté du ministre des Finances et de la Privatisation n° 1549-05 du 20 décembre 2005 fixant les instruments de gestion des établissements publics éligibles au contrôle d'accompagnement.

qualité des systèmes de gestion et d'en garantir la fiabilité. La loi institue également un comité d'audit, composé du contrôleur d'Etat et de membres indépendants du conseil d'administration, chargé d'évaluer la régularité des opérations, la qualité du système d'information et les performances globales de l'organisation.

Ainsi conçu, le contrôle d'accompagnement traduit une philosophie renouvelée du contrôle financier, fondée sur la prévention des risques, la responsabilisation des dirigeants publics et une logique de pilotage orientée vers la performance. Il consacre une approche de pilotage et d'apprentissage organisationnel qui rompt avec la logique purement procédurale du contrôle préalable.

Toutefois, malgré sa portée novatrice, l'application de la loi n°69-00 est restée limitée. En pratique, le contrôle préalable a continué de dominer le paysage du contrôle financier, y compris pour les établissements à caractère industriel et commercial, tandis que seuls quelques EEP ont pu accéder au contrôle d'accompagnement, en raison notamment de la complexité des critères d'éligibilité et de la faiblesse persistante des dispositifs internes de gestion. S'ajoute à cela l'absence de prise en compte des spécificités des EEP relevant des collectivités territoriales, ce qui a freiné la portée effective de la réforme. Ces limites structurelles expliquent la faible évolution des régimes de contrôle au cours de la période 2011-2016⁶. L'état des lieux suivant illustre cette dynamique et permet de mesurer l'ampleur des contraintes rencontrées dans la mise en œuvre de la loi n°69-00.

Graphique 1: Nombre d'EEP par type de contrôle 2011-2016



Source : Élaboré par l'auteur à partir des données des Projets de Lois de Finances (2011–2016)

2.1.2. Les apports de la nouvelle réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP

Face aux insuffisances structurelles révélées par l'application de la loi n°69-00, le ministère de l'Économie et des Finances a engagé une refonte profonde du dispositif de contrôle financier de l'État sur les EEP, consacrée par le décret du 18 mars 2022. Cette réforme de grande envergure ambitionne de réorienter le contrôle financier vers l'évaluation de la performance, l'appréciation de la qualité de gestion, la prévention des risques, ainsi que vers la généralisation du contrôle financier à l'ensemble des EEP, y compris ceux auparavant exclus du champ de supervision. Pour atteindre ces objectifs, elle introduit un ensemble de mesures structurantes portant sur :

- ✓ L'introduction d'une nouvelle segmentation des EEP ;
- ✓ La généralisation du contrôle financier;

⁶ Rapport annuel de la Cour des Comptes au titre des années 2016 et 2017 (2018). Publication de la Cour des Comptes du Royaume du Maroc

- ✓ La définition d'une nouvelle typologie de contrôle et la clarification de ses finalités;
- ✓ La spécialisation des agents de contrôle en fonction des objectifs et du type de contrôle exercé.

Parmi ces mesures, l'introduction d'une nouvelle segmentation des EEP constitue un pilier fondamental. Elle permet d'ajuster le régime de contrôle en fonction du niveau réel de gouvernance, du degré de maîtrise des risques et de la maturité organisationnelle des entités publiques. Cette segmentation repose sur trois familles de critères :

- La qualité de la gouvernance et des dispositifs de gestion, incluant notamment le système de contrôle interne, le système d'information, la cartographie des risques, la comptabilité analytique ou le contrôle de gestion;
- Le niveau du concours financier de l'État et du risque économique et financier, permettant d'identifier les entités nécessitant un encadrement renforcé;
- Le degré de détention du capital, reflétant l'importance stratégique du contrôle actionnarial et la sensibilité de l'entité pour l'État.

Ces critères structurent l'architecture du nouveau dispositif et conditionnent désormais le régime de contrôle applicable à chaque segment. Le tableau suivant présente les critères détaillés de cette segmentation :

Tableau 1 : Les nouveaux critères de segmentation des EEP

Niveau	Dispositifs et Instruments de gestion prévus	Organes de gouvernance
Niveau 1 : les organismes n'ayant pas mis en œuvre la totalité des dispositifs et instruments de gestion et/ou n'ayant pas opérationnalisé les organes de gouvernance.	Les instruments de gestion prévus dans le cadre de cette loi sont : dispositif de contrôle interne ; système d'information ; statut du personnel ; organigramme ; règlement des marchés ; comptabilité générale certifiée avec ou sans réserve(s) sur trois exercices successifs ; plan pluriannuel et le rapport annuel de gestion et des performances.	L'opérationnalisation des dispositifs de gouvernance : concerne outre la tenue régulière des réunions de l'organe délibérant (conseil d'administration, conseil de surveillance, conseil d'orientation, commission de surveillance et assemblée), la création par celle-ci du comité d'audit.
Niveau 2 : les organismes ayant procédé à la mise en œuvre effective des dispositifs et instruments de gestion et disposant des organes de gouvernance opérationnels cités au niveau 1.	-	-
Niveau 3 : les organismes classés dans le niveau 2 ci-dessus et qui ont procédé à la mise en œuvre effective des dispositifs et instruments de gestion et à l'opérationnalisation des organes de gouvernance suivants :	cartographie des risques ; contrôle de gestion ; comptabilité générale certifiée sans réserve sur trois exercices successifs ; comptabilité analytique ; rapport sur le contrôle interne élaboré par le commissaire aux comptes pour les sociétés ou par les auditeurs externes pour les établissements publics, ne faisant pas état de réserves significatives.	- Comité d'orientations stratégiques et tout autre comité jugé nécessaire par l'organe délibérant.

Source : Elaboré par nous même à partir de la note sur le projet de loi relative à la gouvernance et au contrôle Financier de l'Etat sur les EEP

L'innovation la plus structurante de la réforme demeure toutefois l'introduction du contrôle à postériori, considéré comme le régime le plus avancé du nouveau dispositif. Réservé aux EEP disposant d'une maturité organisationnelle élevée, ce contrôle s'appuie sur la mise en œuvre effective des dispositifs et instruments de gestion intégrée - cartographie des risques, contrôle de gestion, comptabilité analytique, système d'information fiable et rapport annuel sur le

contrôle interne ne comportant pas de réserves significatives. Le contrôle à posteriori marque un changement de paradigme majeur: il remplace la logique de conformité préalable par une approche centrée sur l'évaluation des performances, l'opportunité des décisions stratégiques et la prévention des risques.

Dans ce cadre, la responsabilité du contrôle de régularité est transférée aux ordonnateurs, tandis que l'État exerce un contrôle sélectif, stratégique et fondé sur la confiance, allégeant substantiellement l'intervention ex ante. Le contrôle financier devient ainsi un instrument de pilotage global, mobilisant des outils issus du contrôle de gestion - tableaux de bord, indicateurs, analyses de coûts, reporting - pour apprécier la création de valeur publique, la soutenabilité des décisions et la qualité des dispositifs de gestion. Ce repositionnement consacre la complémentarité entre contrôle financier et contrôle de gestion, et inscrit ce dernier au cœur du dispositif rénové de gouvernance et de reddition des comptes des EEP.

2.2. Le contrôle de gestion, corollaire du contrôle d'accompagnement

L'introduction du contrôle d'accompagnement par la loi n°69-00 a consacré une approche de gestion fondée sur la responsabilité, la transparence et la performance. Sans rendre obligatoire la mise en place formelle d'un service de contrôle de gestion, ce dispositif en a préparé les conditions d'émergence, en exigeant des EEP la mise en œuvre d'instruments de gestion intégrés garantissant la fiabilité de l'information et la maîtrise des processus internes. Ces instruments, essentiels à l'institutionnalisation du contrôle de gestion, s'articulent autour de trois composantes interdépendantes: le système de contrôle interne, les outils de contrôle de gestion, et la contractualisation avec l'Etat.

2.2.1. Le système de contrôle interne comme socle préalable du contrôle de gestion

La mise en place d'un dispositif de contrôle interne au sein des EEP constitue un préalable indispensable à la structuration du contrôle de gestion. Il vise la maîtrise des activités, la conformité réglementaire, ainsi que la fiabilité de l'information comptable et financière produite. En interaction étroite avec le contrôle de gestion, il garantit la qualité, la sincérité et la traçabilité des informations sur lesquelles reposent la mesure et le suivi de la performance. Conformément au code marocain des bonnes pratiques de gouvernance, les EEP doivent disposer d'un dispositif formalisé de contrôle interne intégrant des outils structurants tels que le manuel de procédures et le système d'information.

- ❑ **Le manuel de procédures:** Constitue un pilier du contrôle interne. Il formalise les règles d'organisation, les circuits de validation et les responsabilités des acteurs, assurant la séparation des tâches et la fiabilité des informations issues des processus comptables, financiers et budgétaires. Par son caractère structurant, il constitue une base normative indispensable au bon fonctionnement du contrôle de gestion.
- ❑ **Le système d'information:** Reconnu par le référentiel COSO comme une composante essentielle du contrôle interne, assure la collecte, le traitement et la diffusion d'informations fiables et pertinentes. En intégrant les modules comptables, budgétaires et financiers, il permet la production de rapports d'activités, de reporting périodiques, et des états financiers consolidés. Le contrôle de gestion y intervient comme concepteur et utilisateur, veillant à sa cohérence avec les besoins de pilotage et de reddition des comptes.

Ainsi, le contrôle interne et le système d'information forment le socle technique et procédural sur lequel repose le contrôle de gestion dans le cadre du contrôle d'accompagnement.

2.2.2. Les outils de contrôle de gestion exigés par le contrôle d'accompagnement

Les textes relatifs au contrôle d'accompagnement n'imposent pas directement la mise en place d'un service de contrôle de gestion, mais en impliquent la nécessité opérationnelle à travers

l'exigence d'outils assurant la fiabilité de l'information, la maîtrise des coûts et le suivi de la performance. Les principaux outils de contrôle de gestion exigés sont:

- ❑ **La comptabilité générale:** Représente un pilier fondamental du système de contrôle de gestion au sein des EEP. Tenue conformément au Code général de la normalisation comptable (CGNC), elle garantit la production d'états de synthèse réguliers, sincères et certifiés, offrant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats. Elle répond ainsi aux exigences de transparence, d'harmonisation et de rigueur financière. En fournissant une base fiable d'organisation de l'information, elle soutient le contrôle de gestion dans ses fonctions d'analyse, de planification et de pilotage, notamment à travers la comptabilité analytique, qui permet la maîtrise des coûts et l'évaluation de la performance.
- ❑ **Le plan pluriannuel:** Elaboré pour une période de trois à cinq ans, complète ce dispositif en projetant les prévisions techniques, financières et humaines des EEP. Il regroupe les programmes d'investissement, les plans de financement, les comptes de résultats prévisionnels et les indicateurs de performance. En alignant les prévisions sur les orientations stratégiques de l'Etat, il permet de mesurer les écarts entre les objectifs et les réalisations, et de définir les ajustements nécessaires. Véritable outil de pilotage prospectif, il contribue à la consolidation du contrôle de gestion en inscrivant la performance dans une logique de planification, d'évaluation et de responsabilisation.

Ainsi, la comptabilité générale et le plan pluriannuel forment le noyau technique du dispositif de contrôle de gestion exigé par le contrôle d'accompagnement, garantissant la cohérence, la transparence et l'efficacité du pilotage des établissements et entreprises publics marocains.

2.2.3. La contractualisation: un cadre structurant au service du contrôle de gestion

La contractualisation entre l'Etat et les établissements et entreprises publics (EEP), matérialisée par les contrats-programmes, constitue un levier majeur du contrôle d'accompagnement et un instrument structurant du déploiement du contrôle de gestion. Ces conventions pluriannuelles formalisent les engagements réciproques entre l'Etat et les dirigeants des établissements, en fixant des objectifs stratégiques mesurables, les moyens alloués et les modalités d'évaluation.

Le contrôle de gestion, en retour, assure la traduction opérationnelle de ces engagements à travers des plans d'action, des indicateurs de performance et des tableaux de bord, permettant d'évaluer les écarts, d'analyser les causes de déviation et de proposer les ajustements nécessaires. Les informations qu'il produit alimentent la révision des contrats et renforcent la crédibilité du processus de reddition des comptes.

Ainsi, la contractualisation et le contrôle de gestion forment un dispositif intégré et interdépendant : la première définit le cadre stratégique et les résultats attendus, tandis que le second en assure le pilotage, la mesure et la preuve, dans une logique de performance et de transparence accrues.

2.3. Le contrôle de gestion, corollaire indispensable au contrôle à postériori

Le contrôle à postériori, introduit par le projet de réforme du contrôle financier de l'Etat, s'adresse aux EEP ayant déjà consolidé leurs dispositifs de gestion avancés - notamment la cartographie des risques, la comptabilité analytique et le contrôle de gestion. Ce régime, plus allégé que le contrôle d'accompagnement, privilégie l'évaluation de la performance, la prévention des risques et l'appréciation de l'opportunité des décisions, substituant à la logique de conformité une logique d'évaluation et de responsabilisation. Il met ainsi en évidence la nécessité, pour les EEP, de disposer d'un système structuré de contrôle de gestion, appuyé sur des outils analytiques et prévisionnels, garants d'un pilotage stratégique et d'une redevabilité accrue.

2.3.1. La cartographie des risques à l'appui du contrôle de gestion

La cartographie des risques constitue un levier central du management public moderne et un outil d'appui essentiel au contrôle de gestion. En identifiant, évaluant et hiérarchisant les risques susceptibles d'affecter la performance, elle renforce la maîtrise des processus et la capacité d'anticipation des gestionnaires. Intégrée au dispositif de contrôle interne, elle permet de définir des plans d'action correctifs et d'adapter les contrôles en fonction des zones de vulnérabilité détectées.

En alimentant directement le système de contrôle de gestion par des données de risques intégrées aux indicateurs de performance et aux tableaux de bord, elle offre une vision dynamique et prévisionnelle de la performance. Ce couplage entre gestion des risques et pilotage de la performance consolide la résilience, la transparence et l'efficacité des EEP, tout en renforçant le rôle du contrôle de gestion dans la décision stratégique.

2.3.2. La comptabilité analytique comme instrument clé du contrôle de gestion au sein des EEP

La comptabilité analytique s'impose comme un instrument fondamental du contrôle de gestion et une condition essentielle de l'élégibilité au contrôle à posteriori. En fournissant une analyse fine des coûts et des résultats par activité ou programme, elle permet d'évaluer la rentabilité, de détecter les écarts et d'alimenter les tableaux de bord de gestion par des indicateurs pertinents. Au-delà du simple suivi budgétaire, elle soutient la mesure de la performance publique, l'optimisation de l'allocation des ressources et la responsabilisation des gestionnaires. En renforçant la transparence financière et en facilitant la reddition des comptes, la comptabilité analytique s'impose comme un outil structurant du pilotage stratégique, consolidant ainsi la place du contrôle de gestion au cœur du dispositif de contrôle à posteriori et de la bonne gouvernance des EEP.

3. La réforme de la gouvernance des EEP : Un levier de consolidation du contrôle de gestion au sein des EEP

3.1. Les fondements de la réforme de la gouvernance des EEP : Vers l'institutionnalisation du modèle centralisé d'Etat actionnaire

La gouvernance des établissements et entreprises publics (EEP) s'inscrit dans la dynamique de modernisation de l'Etat marocain et s'inspire des meilleures pratiques internationales, notamment celles de l'OCDE, fondées sur la légitimité de l'action publique, la performance organisationnelle et la reddition des comptes (Laking, 2002). Elle repose sur un équilibre entre gouvernance externe, exercée par l'Etat à travers ses organes de tutelle, et gouvernance interne, assurée par les conseils d'administration et les dispositifs de contrôle. Cet équilibre vise à renforcer la transparence, la maîtrise des risques et l'efficacité de l'action publique.

Consacrée par la loi-cadre n°50-21⁷, promulguée par le Dahir n°1-21-89 du 26 juillet 2021, la réforme de la gouvernance des EEP consacre les principes de responsabilisation, de transparence et d'efficacité. Elle promeut une gestion éthique et professionnelle, à travers la rationalisation des organes délibérants, la prévention des conflits d'intérêts, la parité et la reddition des comptes. Elle introduit également une logique de pilotage par la performance, soutenue par des mécanismes contractuels liant les objectifs aux moyens et aux résultats. Ainsi, trois piliers fondamentaux structurent désormais la gouvernance publique des EEP:

⁷ Loi-cadre n°50-21 portant réforme des établissements et entreprises publics, promulguée par le Dahir n°1-21-89 du 16 Dhou al-Hijja 1442 (26 juillet 2021), Bulletin Officiel n°7006 du 29 juillet 2021.

- ✓ Le Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance, garant d'une gestion responsable et conforme aux standards internationaux;
- ✓ La contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP, fondée sur la logique de résultats et d'évaluation de la performance;
- ✓ Et enfin, l'institutionnalisation du modèle centralisé d'Etat actionnaire, portée par la création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'État (ANGSPE), chargée de piloter la stratégie de l'Etat actionnaire et de valoriser le portefeuille public.

3.1.1. Le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance

Adopté en 2012, le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance constitue un cadre normatif de référence visant à moderniser la gestion des établissements et entreprises publics (EEP). Inspiré des principes de l'OCDE (2015), il promeut la professionnalisation des organes de gouvernance, la transparence et l'efficacité dans la conduite des affaires publiques, tout en veillant à la préservation du patrimoine de l'Etat et à la satisfaction des parties prenantes.

Ce référentiel définit les responsabilités des organes délibérants et recommande la contractualisation des objectifs, la désignation d'administrateurs qualifiés et la création de comités spécialisés pour renforcer la performance et la reddition des comptes (OCDE, 2015). Dans cette optique, Moukrite et Guedira (2016) soulignent trois leviers essentiels: la professionnalisation, l'efficacité et la responsabilité, tout en plaidant pour une meilleure intégration de l'approche genre dans la composition des conseils d'administration.

Le code réaffirme également les trois fonctions stratégiques de l'Etat : l'Etat stratège, qui fixe les orientations et contractualise les objectifs; l'Etat contrôleur, garant de la régularité et de la performance, et l'Etat actionnaire, soucieux d'une rémunération équitable des capitaux publics (Moukrite & Guedira, 2016).

En somme, ce code consacre une gouvernance publique modernisée, fondée sur la redevabilité, la transparence et la création de valeur, marquant une étape déterminante dans la consolidation du pilotage stratégique des EEP.

3.1.2. La généralisation de la contractualisation des relations entre l'Etat et les EEP

La contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et les établissements et entreprises publics (EEP) s'impose aujourd'hui comme un instrument clé de gouvernance stratégique, permettant de concilier autonomie de gestion et redevabilité des résultats. Inspirée des principes de l'OCDE (2015), elle formalise les engagements réciproques entre l'Etat et les EEP à travers des contrats-programmes ou contrats de performance définissant les objectifs stratégiques, les moyens mobilisés et les indicateurs d'évaluation. Ce mécanisme vise à aligner les stratégies des EEP sur les priorités nationales, tout en instaurant une gouvernance fondée sur la transparence, la responsabilisation et la culture de la performance.

Au-delà de sa portée normative, la contractualisation opère un changement de paradigme dans les relations Etat-EEP: elle substitue à la logique hiérarchique de contrôle une logique de partenariat fondée sur la confiance et les résultats. L'Etat conserve son rôle de stratège, chargé de fixer les orientations et d'assurer le suivi global, tandis que les EEP s'engagent à atteindre les objectifs convenus dans un cadre d'autonomie managériale et de reddition des comptes (Laking, 2002). En favorisant un pilotage axé sur les résultats, ce dispositif contribue à renforcer la performance institutionnelle et à moderniser les systèmes de gestion. Il encourage également une dynamique participative, impliquant les parties prenantes dans la planification, l'exécution et l'évaluation des actions publiques.

3.1.3. L'adoption du modèle centralisé d'Etat actionnaire incarné par l'ANGSPE

L'institutionnalisation du modèle centralisé d'Etat actionnaire constitue l'un des piliers

majeurs de la réforme de la gouvernance des établissements et entreprises publics (EEP). Consacrée par la loi-cadre n°82-20⁸, cette évolution s'est traduite par la création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'Etat et de suivi de la performance des EEP (ANGSPE). Inspirée des modèles français et norvégien, cette agence marque une rupture avec l'approche fragmentée qui prévalait jusqu'alors, en recentrant au sein d'une structure unique, la gestion stratégique des participations publiques et le pilotage global de leur performance.

Conformément aux recommandations de l'OCDE (2019), ce modèle clarifie les rôles entre l'Etat stratège, les organes de gouvernance et les dirigeants exécutifs, réduisant les interférences politiques et renforçant la professionnalisation du pilotage. L'ANGSPE assure la représentation de l'Etat dans les conseils, produit les états financiers consolidés du portefeuille public, conduit des audits et des évaluations stratégiques, et publie des rapports annuels favorisant transparence et redevabilité.

Sur le plan institutionnel, la centralisation améliore la cohérence du cadre de gouvernance harmonise les référentiels comptables et facilite la comparabilité des performances (De Acevedo Sánchez, 2016). Elle permet également de générer des synergies intersectorielles et des économies d'échelle, tout en renforçant le pouvoir de négociation de l'Etat (LEKHAL, 2021).

En dépit de ces efforts déployés, le périmètre d'action de l'ANGSPE reste limité à seulement 57 EEP sur 272, comme le montre la figure suivante, ce qui témoigne de l'ampleur des ajustements institutionnels encore nécessaires pour assurer une couverture globale et cohérente du portefeuille public.

L'adoption en 2024 de la politique actionnariale en Conseil des ministres confirme la montée en puissance de l'ANGSPE comme acteur central du pilotage stratégique et de la valorisation du capital public. Toutefois, la portée encore limitée de son champ d'intervention et les retards dans la transformation de plusieurs établissements en sociétés anonymes soulignent la nécessité d'une coordination renforcée avec les ministères de tutelle. A terme, la consolidation du modèle centralisé dépendra de la capacité de l'ANGSPE à étendre son périmètre, à accélérer les réformes institutionnelles et à ancrer une gouvernance publique résolument orientée vers la performance et la création durable de valeur.

Tableau 2 : Répartition sectorielle des 57 EEP relevant du périmètre de l'ANGSPE

Secteur d'activité	Établissements et entreprises publics
Mines, eau, énergie et industrie	OCP ; ONEE ; MASEN ; ONHYM ; OMPIC ; SIE
Infrastructures, transports et logistique	RAM ; ADM ; ANP ; ONDA ; ONCF ; TMSA ; TMTPA ; SODEP ; SNTL ; NWM ; SNED ; CASA-TRANSPORTS
Finance, investissement et banques	CDG ; CAM ; BAM ; FEC ; FIIH ; FM6I ; SNGFE ; Ithmar Al Mawarid ; ASMA Invest ; MAROCLEAR ; MIA
Numérique, médias, télécommunications et divers	IAM ; SNRT ; SOREAD ; MAP ; SONARGES ; MAMOUNIA ; ONP ; SOREC ; MDJS ; JZN ; BIOPHARMA ; LOARC ; LABOMETAL ; SALIMA ; SMAEX ; SOTACEC ; SONACOS
Développement territorial, agriculture et immobilier	ANCFCC ; HAO ; AAVBR ; AASLM ; SAEDM ; SAPT ; SONADAC ; SRRA ; DAM ; SIS

Source : Élaboré par l'auteur à partir des données institutionnelles publiées sur le site officiel de l'ANGSPE

Ainsi repensée, la gouvernance des établissements et entreprises publics (EEP) ne se limite plus à la conformité administrative, mais s'inscrit dans une logique intégrée de pilotage stratégique fondé sur la performance et la reddition des comptes. Les dispositifs introduits par

⁸ Loi-cadre n° 82-20 relative à la 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 26 juillet 2021.

la loi-cadre n°50-21 et la création de l'ANGSPE traduisent la volonté de l'Etat d'instaurer un cadre de gestion axé sur la transparence, la responsabilisation et la mesure des résultats. Dans cette perspective, le contrôle de gestion émerge comme le prolongement opérationnel de la gouvernance renouvelée : il constitue l'instrument privilégié de suivi, d'évaluation et d'objectivation des performances des EEP. Par la mise en place d'outils analytiques, de systèmes d'information fiables et de tableaux de bord intégrés, il permet de transformer les orientations stratégiques en actions mesurables et en résultats évaluables. Dès lors, la réforme du contrôle financier de l'Etat et la modernisation des pratiques de gouvernance convergent vers un même objectif : institutionnaliser une culture de performance et de responsabilité, où le contrôle de gestion devient le pivot du pilotage stratégique et de la création de valeur publique.

3.2. La contribution du contrôle de gestion à la réforme du dispositif de gouvernance des EEP

La réforme du dispositif de gouvernance des EEP ne peut produire ses effets que si elle s'appuie sur des mécanismes internes capables de structurer l'action managériale, de réduire les asymétries d'information et d'assurer la cohérence entre orientations stratégiques et décisions opérationnelles. À cet égard, le contrôle de gestion occupe une place centrale : au-delà de sa fonction technique, il constitue aujourd'hui une véritable infrastructure de gouvernance permettant d'éclairer les relations d'agence, de renforcer la supervision exercée par les conseils d'administration et de soutenir l'opérationnalisation du modèle centralisé d'État actionnaire. À travers ses outils de planification, de mesure et d'évaluation, il contribue à professionnaliser le pilotage, à responsabiliser les acteurs et à instaurer une dynamique d'amélioration continue de la performance globale. Les développements qui suivent analysent, successivement, la manière dont le contrôle de gestion éclaire les principales relations d'agence au sein des EEP, soutient l'efficacité des organes de gouvernance et participe à la consolidation des fondements opérationnels du modèle centralisé d'État actionnaire.

3.2.1. contribution du contrôle de gestion aux relations d'agence au sein des EEP

Au sein des établissements et entreprises publics (EEP), le contrôle de gestion constitue un levier central pour réguler les relations d'agence, en offrant des réponses organisationnelles aux problèmes d'asymétrie informationnelle et de conflits d'intérêts. S'inscrivant dans l'approche développée par la théorie d'agence, il met en place des dispositifs d'évaluation, de reporting et d'incitation qui permettent de limiter les comportements opportunistes, de renforcer la fiabilité de l'information et de réduire les coûts d'agence associés (Charreaux, 1999). Par ailleurs, en structurant la production d'indicateurs de performance et en organisant le pilotage stratégique, le contrôle de gestion favorise la convergence des actions managériales vers les orientations fixées par l'organisation, contribuant ainsi à l'alignement des intérêts et à l'amélioration du fonctionnement global des EEP (Nefzaoui & Seghyar, 2020).

- ***L'apport du contrôle de gestion à la relation d'agence Etat-EFPM***

La relation d'agence entre l'Etat et les établissements et entreprises publics (EEP) repose sur un équilibre complexe entre autonomie de gestion et supervision stratégique. L'Etat, en tant qu'actionnaire majoritaire, exerce une tutelle multiforme - actionnariale, technique et financière - à travers sa participation aux conseils d'administration, la validation des choix budgétaires et organisationnels, ainsi que la mise en place de contrats-programmes orientés vers la performance. Toutefois, la multiplicité de ses rôles peut générer des tensions ou des asymétries d'information, réduisant l'efficacité des mécanismes de supervision et augmentant les risques de comportements opportunistes. Dans ce contexte, le contrôle de gestion constitue

un levier essentiel pour renforcer la transparence et réduire ces asymétries. Par la production régulière d'indicateurs fiables, de tableaux de bord et d'analyses d'écarts, il éclaire les décisions de l'Etat et permet une évaluation objective du respect des engagements contractuels. En traduisant les orientations stratégiques en objectifs mesurables et en plans d'action pilotés, il facilite l'alignement des activités des EEP sur les priorités nationales et contribue à une discipline managériale renforcée. Le contrôle de gestion s'impose ainsi comme un instrument central dans la relation d'agence Etat-EFP, garantissant un pilotage plus cohérent, transparent et orienté vers la performance.

- ***L'apport du contrôle de gestion à la relation d'agence directeur-conseil d'administration***

La relation d'agence entre le directeur et le conseil d'administration (CA) repose sur une séparation classique des rôles: le CA fixe les orientations stratégiques, tandis que le directeur en assure la mise en œuvre opérationnelle. Toutefois, dans de nombreux EEP marocains, cette relation demeure marquée par une forte asymétrie d'information. Comme le souligne Charreaux (1999), la faible fréquence des réunions, la délégation excessive au sein des conseils et la maîtrise supérieure de l'information par le directeur limitent la capacité réelle du CA à exercer un contrôle stratégique effectif, favorisant ainsi une concentration du pouvoir exécutif.

Dans ce contexte, le contrôle de gestion constitue un levier indispensable pour rééquilibrer la relation Directeur-CA. Par la production d'indicateurs fiables, de tableaux de bord, d'analyses d'écarts et de rapports périodiques, il fournit au CA une information objectivée et indépendante, permettant d'évaluer la cohérence des actions du dirigeant avec la stratégie arrêtée. Il renforce ainsi la capacité de supervision du conseil, réduit l'asymétrie informationnelle et limite les comportements opportunistes. Néanmoins, le contrôle de gestion peut également restreindre la liberté d'action des directeurs en renforçant les mécanismes de surveillance. L'équilibre entre l'intéressement des dirigeants et les contrôles rigoureux demeure dès lors essentiel pour optimiser cette relation (Nefzaoui & Seghyar, 2020). En objectivant l'évaluation du dirigeant et en facilitant le dialogue stratégique, le contrôle de gestion consolide ainsi la gouvernance interne des EEP et garantit un alignement durable entre décision stratégique et mise en œuvre opérationnelle.

- ***L'apport du contrôle de gestion à la relation d'agence Directeur-Encadrement***

La relation d'agence entre le directeur et l'encadrement intermédiaire constitue un maillon essentiel de la gouvernance interne des EEP, dans la mesure où elle conditionne la traduction opérationnelle des orientations stratégiques. Elle repose sur une délégation claire des responsabilités, une coordination étroite entre les niveaux décisionnels et une articulation cohérente entre stratégie, gestion et exécution opérationnelle. Comme le souligne Anthony (1965), la performance organisationnelle dépend de la capacité à synchroniser ces différents niveaux, tandis que Simons (1995) insiste sur le rôle des systèmes de contrôle pour orienter les comportements et garantir l'alignement managérial. Dans ce cadre, le contrôle de gestion joue un rôle structurant. Par ses dispositifs de planification, de suivi et d'évaluation - tableaux de bord opérationnels, indicateurs d'activité, analyses de coûts et réunions de pilotage - il assure la cohérence entre les choix stratégiques du directeur et leur mise en œuvre par les cadres opérationnels. Il favorise la circulation fiable de l'information, permet de détecter les écarts, d'anticiper les risques et d'ajuster les actions en temps opportun. En responsabilisant l'encadrement intermédiaire sur l'atteinte des objectifs, il réduit les comportements déviants, renforce la coordination interne et contribue à une performance durable. Le contrôle de gestion s'impose ainsi comme un instrument clé de gouvernance interne, garant de l'alignement et de la cohérence managériale au sein des EEP.

3.2.2. Contribution du contrôle de gestion à la consolidation du modèle centralisé d'Etat actionnaire

L'adoption du modèle centralisé d'Etat actionnaire a profondément redéfini les mécanismes de gouvernance des EEP en instaurant un pilotage stratégique renforcé, une gestion patrimoniale rationalisée et une exigence accrue de performance. Dans ce cadre renouvelé, le contrôle de gestion s'affirme comme un levier structurant, indispensable à la cohérence et à l'efficacité du dispositif actionnarial. En produisant une information fiable, en assurant une surveillance régulière des résultats et en soutenant les processus décisionnels, il constitue l'infrastructure analytique qui permet à l'Etat actionnaire d'exercer pleinement ses prérogatives stratégiques (Charreaux, 2000). Par ses systèmes de mesure, de suivi et d'incitation, le contrôle de gestion consolide ainsi les principaux piliers du modèle centralisé : un conseil d'administration plus performant, des dirigeants davantage responsabilisés et un pilotage intégré de la performance globale.

- ***Contribution à l'efficacité du conseil d'administration***

Le conseil d'administration occupe une position centrale dans la gouvernance stratégique des EEP, en fixant les orientations, en supervisant leur mise en œuvre et en veillant à la bonne utilisation des ressources publiques. Le contrôle de gestion vient renforcer de manière décisive l'efficacité de cet organe en lui fournissant une information régulière, fiable et objectivée sur la performance organisationnelle. A travers les tableaux de bord, le contrôle budgétaire ou encore les analyses d'écarts, il offre au conseil une vision claire des résultats et de la cohérence entre les actions conduites et les objectifs stratégiques définis (Pigé & Lardy, 2003).

Ces dispositifs améliorent la capacité du conseil à exercer pleinement ses prérogatives de supervision: ils facilitent l'identification rapide des déviations, soutiennent la prise de décision corrective et limitent l'opportunisme managérial en rendant les comportements et les résultats plus transparents. En fournissant un cadre d'évaluation structuré et partagé, le contrôle de gestion contribue ainsi à professionnaliser l'action du conseil d'administration, à renforcer son rôle de contre-pouvoir interne et à assurer un alignement durable avec les orientations stratégiques de l'Etat actionnaire.

- ***Encadrement des décisions managériales et alignement stratégique***

Le contrôle de gestion constitue un levier déterminant pour renforcer la responsabilité des dirigeants des EEP et orienter leurs décisions vers les priorités stratégiques de l'Etat actionnaire. En transformant les orientations institutionnelles en objectifs opérationnels mesurables, il permet d'apprécier de manière continue l'efficacité des actions mises en œuvre grâce aux tableaux de bord prospectifs, aux indicateurs de performance et aux analyses d'écarts (Kaplan & Norton, 2003). Ces outils offrent une visibilité précise sur les résultats obtenus et facilitent les ajustements nécessaires pour garantir une allocation optimale des ressources.

Par ailleurs, le contrôle de gestion joue un rôle essentiel en tant que mécanisme d'incitation. L'association de la rémunération variable aux niveaux de performance atteints crée un lien direct entre les comportements managériaux et les résultats organisationnels. Comme le soulignent Merchant et Van der Stede (2017), les systèmes d'incitation fondés sur des objectifs clairs et mesurables contribuent à orienter les choix des dirigeants, à réduire les comportements opportunistes et à favoriser une dynamique de création de valeur publique. En structurant ainsi l'action managériale, le contrôle de gestion renforce l'alignement stratégique, la redevabilité et l'efficacité du pilotage global des EEP.

- **Pilotage et amélioration continue de la performance globale**

Le contrôle de gestion constitue un pilier du modèle centralisé d'État actionnaire en structurant le pilotage de la performance globale des EEP. A travers des tableaux de bord, des reporting réguliers et des indicateurs couvrant les dimensions financières, sociales et environnementales, il permet de relier de manière cohérente les orientations stratégiques de l'Etat aux résultats opérationnels des établissements publics, tout en renforçant la transparence et la reddition des comptes (Lorino, 2001).

Au-delà de cette fonction de suivi, le contrôle de gestion soutient activement l'amélioration continue des performances. L'analyse des écarts, la détection des dysfonctionnements et l'élaboration de mesures correctives fondées sur une compréhension fine des enjeux opérationnels nourrissent un véritable processus d'apprentissage organisationnel (Berrah, 2013). Cette dynamique d'ajustement permanent renforce la résilience des EEP, optimise l'utilisation des ressources et garantit une meilleure adaptation aux exigences d'un environnement en mutation.

Ainsi, en combinant pilotage stratégique et amélioration continue, le contrôle de gestion contribue à ancrer une performance durable, alignée sur les priorités nationales et porteuse de valeur pour l'ensemble des parties prenantes.

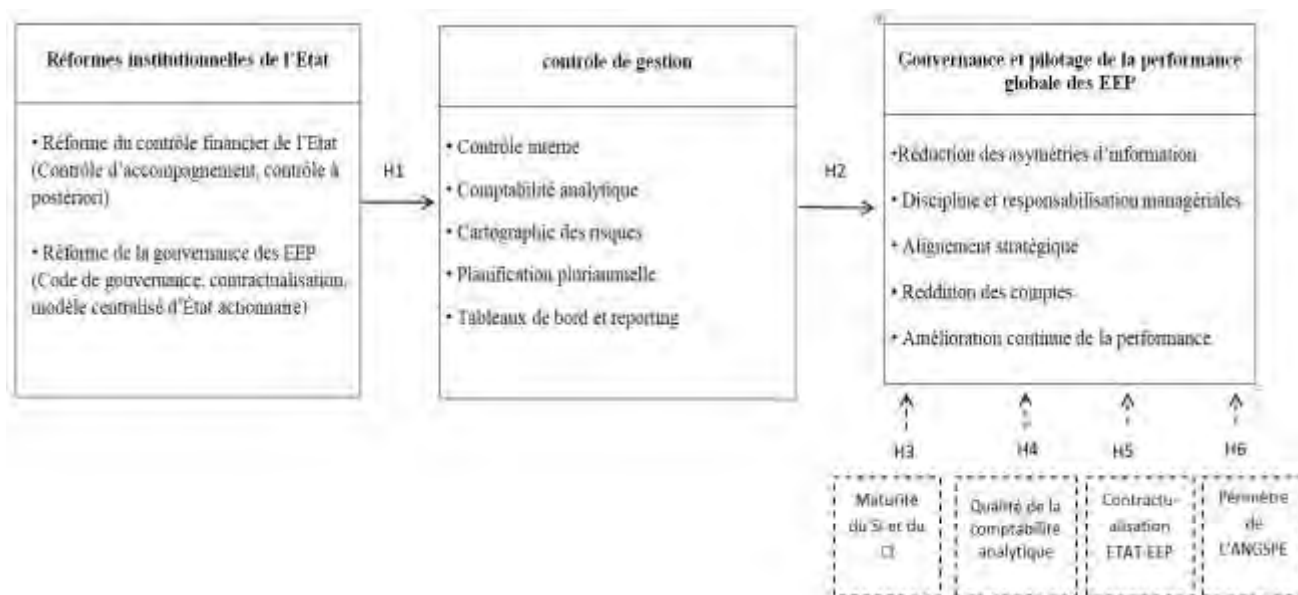
4. Proposition d'un modèle conceptuel de la recherche

Afin de structurer l'analyse théorique développée dans cet article et de clarifier les relations entre les principaux concepts mobilisés, cette section propose un modèle conceptuel de recherche centré sur le rôle du contrôle de gestion dans l'opérationnalisation des réformes du contrôle financier et de la gouvernance des établissements et entreprises publics (EEP). Fondé sur les apports conjoints de la théorie de l'agence et de l'approche institutionnelle, ce modèle vise à expliciter les mécanismes par lesquels les réformes institutionnelles se traduisent en pratiques effectives de pilotage et de gouvernance au sein des EEP marocains. Il met en évidence les relations causales entre les variables explicatives, la variable médiatrice et la variable dépendante, tout en intégrant les principaux facteurs de contingence susceptibles d'influencer l'intensité de ces relations. Le modèle conceptuel proposé constitue ainsi un cadre analytique de référence pour appréhender le rôle structurant du contrôle de gestion dans la transformation des pratiques de gouvernance et dans le renforcement du pilotage de la performance des EEP.

Les réformes du contrôle financier de l'État et de la gouvernance des EEP constituent les variables explicatives du modèle. La réforme du contrôle financier, marquée par le passage progressif du contrôle à priori vers les régimes de contrôle d'accompagnement puis de contrôle à posteriori, traduit une réorientation du contrôle public vers l'évaluation de la performance, la maîtrise des risques et l'appréciation de la qualité de gestion. Parallèlement, la réforme de la gouvernance des EEP, fondée sur le Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance, la généralisation de la contractualisation et l'institutionnalisation du modèle centralisé d'État actionnaire porté par l'ANGSPE, vise à renforcer la responsabilisation, la transparence et le pilotage stratégique du portefeuille public.

Dans ce cadre, le contrôle de gestion occupe une position centrale en tant que variable médiatrice. Il est appréhendé comme une infrastructure organisationnelle de gouvernance permettant de traduire les orientations institutionnelles en dispositifs opérationnels de pilotage. À travers la mise en place d'outils tels que le système de contrôle interne, la comptabilité analytique, la cartographie des risques, la planification pluriannuelle et les tableaux de bord, le contrôle de gestion contribue à réduire les asymétries d'information, à structurer le dialogue stratégique et à renforcer la discipline managériale.

Figure 2 : Le modèle conceptuel de la recherche



Source : Elaboré par nos soins

La variable dépendante du modèle correspond au renforcement de la gouvernance et du pilotage de la performance globale des EEP. Elle recouvre l'amélioration de la supervision stratégique exercée par l'État actionnaire et les conseils d'administration, l'alignement entre orientations stratégiques et décisions opérationnelles, la reddition des comptes et l'instauration d'une dynamique d'amélioration continue de la performance.

Le modèle intègre également plusieurs variables modératrices susceptibles d'influencer l'intensité de la relation entre le contrôle de gestion et la gouvernance des EEP. Il s'agit notamment de la maturité des systèmes d'information et de contrôle interne, de la qualité de la comptabilité analytique, du degré de contractualisation des relations entre l'État et les EEP, et de l'appartenance au périmètre d'intervention de l'ANGSPE. Ces facteurs de contingence permettent d'expliquer l'hétérogénéité des pratiques de contrôle de gestion et des niveaux de gouvernance observés au sein des EEP marocains.

Ainsi, le modèle conceptuel proposé offre une grille de lecture intégrée pour comprendre comment le contrôle de gestion, désormais légitimé par les réformes institutionnelles, devient le pivot du pilotage stratégique et de la création de valeur publique dans le cadre du modèle centralisé d'État actionnaire.

5. Conclusion

La réforme du secteur des établissements et entreprises publics (EEP) s'inscrit aujourd'hui dans une dynamique structurante, portée à la fois par l'évolution du dispositif de contrôle financier et par la refonte du cadre de gouvernance. L'analyse menée dans cet article montre que le contrôle de gestion occupe désormais une place centrale dans cette architecture rénovée : il constitue un levier transversal qui soutient le déploiement des nouveaux régimes de contrôle d'accompagnement et de contrôle à posteriori, tout en contribuant à l'opérationnalisation du modèle centralisé d'Etat actionnaire. Par sa capacité à renforcer la transparence, à professionnaliser le pilotage et à orienter l'action publique vers la performance, le contrôle de gestion apparaît ainsi comme un instrument déterminant de modernisation du secteur des EEP.

Cette centralité du contrôle de gestion s'inscrit dans la logique du modèle conceptuel proposé, qui met en évidence son rôle de mécanisme médiateur entre les réformes institutionnelles et le renforcement effectif de la gouvernance et du pilotage de la performance des EEP.

Sur le plan du contrôle financier, le passage progressif du contrôle à priori vers les régimes d'accompagnement et de contrôle à posteriori constitue un véritable changement de paradigme. L'enjeu n'est plus seulement de vérifier la conformité des actes, mais d'évaluer la performance, de maîtriser les risques et d'apprécier l'opportunité des décisions stratégiques et la qualité des dispositifs de gestion. Dans cette perspective, les outils du contrôle de gestion - comptabilité analytique, cartographie des risques, systèmes d'information, planification pluriannuelle et reporting - deviennent des prérequis essentiels à l'éligibilité aux nouveaux régimes de contrôle. En renforçant la fiabilité de l'information, la capacité d'anticipation et la qualité de la prise de décision le contrôle de gestion apparaît, ainsi, comme la colonne vertébrale technique et organisationnelle du contrôle financier rénové.

Sur le plan de la gouvernance, le contrôle de gestion contribue à corriger plusieurs limites structurelles qui caractérisent les EEP : asymétries d'information, faible responsabilisation, dilution des rôles ou encore efficacité limitée de certains organes délibérants. En soutenant les différentes relations d'agence - Etat-EEP, directeur-conseil d'administration, directeur-encadrement - , il renforce la discipline managériale, structure le dialogue stratégique, réduit les comportements opportunistes et aligne les actions opérationnelles sur les priorités stratégiques de l'Etat actionnaire. Ces apports s'inscrivent pleinement dans les standards internationaux de bonne gouvernance promus par l'OCDE, faisant du contrôle de gestion une infrastructure incontournable du pilotage stratégique des EEP.

L'analyse met également en évidence la contribution essentielle du contrôle de gestion à l'opérationnalisation du modèle centralisé d'Etat actionnaire. En appuyant la fonction stratégique de l'ANGSPE - par la consolidation de l'information, le suivi analytique du portefeuille public et l'évaluation continue de la performance - il renforce l'homogénéité du pilotage actionnarial et soutient la valorisation des participations publiques. Toutefois, la portée encore limitée du périmètre d'intervention de l'agence, ainsi que les retards observés dans la transformation des établissements publics en sociétés anonymes, rappellent que ce modèle demeure en phase de déploiement progressif et nécessite une coordination accrue avec les ministères de tutelle et un renforcement des capacités internes.

Malgré ces avancées, la diffusion des pratiques de contrôle de gestion reste encore hétérogène, notamment en raison du niveau variable de maturité des dispositifs internes exigés pour accéder aux nouveaux régimes de contrôle financier. Ces limites confirment que la réforme ne peut pleinement réussir sans un ancrage opérationnel solide du contrôle de gestion au sein des EEP et sans un accompagnement soutenu des acteurs publics dans la montée en compétences et la structuration de leurs outils de pilotage.

Enfin, cette contribution ouvre des perspectives de recherche prometteuses. Une investigation empirique permettrait d'évaluer l'impact réel des outils de contrôle de gestion sur la performance globale des EEP, d'identifier les conditions favorisant son institutionnalisation et de mesurer leur contribution à la réussite du modèle centralisé d'Etat actionnaire. Une telle démarche enrichirait le débat scientifique sur la gouvernance publique et éclairerait les orientations stratégiques futures de l'Etat marocain en matière de pilotage de la performance des EEP.

Références

- (1). ANTHONY, R. H. & GOVINDARAJAN, V. (2007). Management Control Systems, 12th Edition, McGraw-Hill Irwin, New York.
- (2). Anthony, R. N. (1965). Planning and Control Systems: A Framework for Analysis. Harvard Business School Press.
- (3). Affes, H., & Chabchoub, M. (2007). Gouvernance et performance des entreprises : Étude empirique. Revue des Sciences de Gestion.
- (4). Arrêté du ministre des Finances et de la Privatisation n° 1549-05 du 20 décembre 2005 fixant les instruments de gestion des établissements publics éligibles au contrôle d'accompagnement.
- (5). Berrah, L. (2013). La quantification de la performance dans les entreprises manufacturières : de la déclaration des objectifs à la définition des systèmes d'indicateurs, Habilitation à diriger des recherches, Université de Savoie.
- (6). Bouquin, H. (2008). Le contrôle de gestion. Presses Universitaires de France.
- (7). Bouquin, H. (2010). *Le contrôle de gestion : contrôle d'entreprise et gouvernance* (9^e éd.). Paris : Presses Universitaires de France.
- (8). Charreaux, G. (1999). Gouvernance des entreprises : Valeur partenariale contre valeur actionnariale. Paris, France : Economica.
- (9). Charreaux, G. (1999). La théorie positive de l'agence : lecture et relecture. Dans G. Koenig (Éd.), De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI^e siècle (pp. 61-141). Economica
- (10). Charreaux, G. (2000). Gouvernement d'entreprise et comptabilité. Dans Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit, Economica.
- (11). Coriat, B., & Weinstein, O. (2010). Les nouvelles théories de l'entreprise. Seuil. Paris, France.
- (12). Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise(2008), «Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics », p.39.
- (13). Décret n° 2-02-121 du 24 chaoual 1424 relatif aux contrôleurs d'Etat, commissaires du gouvernement et trésoriers payeurs auprès des entreprises publiques et autres organismes. (B.O. du 1er janvier 2004).
- (14). De Acevedo Sánchez, E.M. (2016). State-owned Enterprise Management Advantages of Centralized Models. Discussion paper. N° IDB-DP-454.
- (15). El Mouaddine, A., et al. (2022). Contrôle de gestion et gouvernance des entreprises publiques : une revue de la littérature. Journal d'études en administration publique.
- (16). El Idrissi A, (2017), « La gouvernance des Entreprises Publiques, perspective comparative Maroc-Europe », thèse de doctorat, Université de Lille ;
- (17). Gouvernement du Maroc, (2012). Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance des EEP. Rabat ;
- (18). 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. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- (19). KAPLAN, R.S. & NORTON, D.P. (1996). "The Balanced Scorecard: Translating strategy into action", Boston, MA: Harvard Business School Press.
- (20). Laking, R. (2002). Governance of State-Owned Enterprises. Asian Development Bank Institute.
- (21). Lekhal, M., & Khaji, Y. (2021). «La réforme de la gouvernance des entreprises publiques au Maroc : vers la centralisation de la fonction d'actionnaire de l'Etat», Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 2 : Numéro 10» pp : 93-118.

- (22). Loi-cadre n° 50.21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics, Bulletin officiel n° 7007, 26 juillet 2021.
- (23). Loi- cadre n° 82-20 relative à la 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. Dahir n° N° 7010 – 25 hija 1442, 26 juillet 2021.
- (24). MEFRA (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration). (2020). Lignes directrices pour la gestion stratégique des EEP. Rabat.
- (25). Ministère des Finances et de la Privatisation (2012). *Guide de la gouvernance des EEP*. Rabat.
- (26). MOUKITE, Z. 2022. Management et Gouvernance dans le secteur des entreprises publiques marocaines - Entre recherche de performance et reddition des comptes. *Revue Internationale du Chercheur*. 3, 3 (Sep. 2022).
- (27). Moukrite Z & Guedira M, 2016, Les pratiques de gouvernance d'entreprise au sein des établissements et entreprises publics (EEP) au Maroc : contexte et évolutions, *Revue Economie, gestion et société*, N° Juin 2016, ISSN: 2458-6250. (23). MOUKITE, Z. 2022.
- (28). Musacchio, A., Lazzarini, S.G. & Aguilera, R.V. (2015). New varieties of state capitalism: strategic and governance implications. *The Academy of Management Perspectives*. Vol. 29, n° 1, pp. 115–131.
- (29). OCDE. (2015). Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015.
- (30). OCDE. (2019). La gouvernance des entreprises publiques dans la région MENA. OCDE. Paris.
- (31). Pesqueux, Y. (2002). Gouvernance et contrôle de gestion. *Revue Française de Gestion*, 5(140), 109-120.
- (32). Rapport annuel de la Cour des Comptes au titre des années 2016 et 2017 (2018). Publication de la Cour des Comptes du Royaume du Maroc.
- (33). Rapport annuel de la cour des comptes du Maroc au titre de 2023- 2024 : Les Principaux axes- Novembre 2024.
- (34). SEGHYAR, N., & NEFZAOU, MA. (2020). L'influence du Management de La Responsabilité Sociétale des Entreprises sur la Configuration du système de Contrôle de Gestion des entreprises : Proposition d'un Modèle Explicatif. *Revue Internationale Des Sciences De Gestion*, 3(1).<https://www.revueisg.com/index.php /home/article/view/204> (Accessed: 22 September2020).
- (35). Simons, R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business School Press.