

Sociétés de développement régional au Maroc : Entre impératif d'efficacité, défis du contrôle et quête de justice spatiale.

Regional Development Companies in Morocco: Between the Efficiency Imperative, Oversight Challenges, and the Quest for Spatial Justice.

Brahim Nouhi

Doctorant en 5e année de doctorat en droit public et science politique
Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales de Mohammed VI
nouhibr@gmail.com

Résumé:

Les sociétés de développement régional comptent parmi les instruments que la loi organique n° 111-14 relative aux régions a mis à la disposition de la collectivité territoriale régionale pour passer d'une gestion administrative directe à une logique entrepreneuriale censée être plus rapide dans l'exécution et plus performante en termes de rentabilité. Toutefois, cet instrument, entité par essence hybride associant la forme d'une société anonyme régie par la loi n° 17-95 à la substance d'un service public soumis aux règles des deniers publics, soulève un problème double : un problème d'efficacité, d'une part, et un problème de contrôle, d'autre part. La présente étude aborde cet instrument sous un angle critique, en partant d'un paradoxe fondamental : l'outil destiné à rapprocher le développement du territoire s'est mué, du fait de sa concentration dans deux régions et de sa faible diffusion ailleurs, en un facteur d'aggravation des disparités territoriales plutôt que de leur réduction.

L'étude repose sur l'analyse du cadre juridique régissant ces sociétés (articles 145 à 147 de la loi organique n° 111-14) et le confronte aux données de terrain révélées par le rapport annuel de la Cour des comptes au titre des années 2022 et 2023, lesquelles montrent que le portefeuille des collectivités territoriales n'a pas dépassé quarante-deux sociétés, dont vingt-trois concentrées dans les régions de Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kénitra, et que cinq pour cent seulement d'entre elles sont parvenues à dégager une rentabilité sur le capital investi. L'étude s'arrête également sur la difficulté de contrôler une entité qui se retranche derrière sa forme de droit privé pour échapper à la portée du contrôle administratif et financier, en prenant l'expérience française des sociétés d'économie mixte locales comme référence comparative.

L'étude s'achève par une lecture critique de la modification introduite par la loi organique n° 031-26 dans le système régional en 2026, laquelle transforme les agences régionales d'exécution des projets en sociétés anonymes, en se demandant si cette réforme traite les racines du dysfonctionnement ou se borne à étendre un outil dont les mécanismes de contrôle n'ont pas encore été maîtrisés. Elle conclut que l'efficacité recherchée ne se construit pas en multipliant le nombre des sociétés, mais en disciplinant leur gouvernance et en arrimant leur déploiement territorial à la logique de la justice spatiale.

Mots-clés : sociétés de développement régional ; régionalisation avancée ; contrôle financier ; gouvernance territoriale ; justice spatiale ; Cour des comptes.

Abstract:

Regional development companies are among the instruments introduced by Organic Law 111.14 on Regions to enable the regional territorial authority to shift from direct

administrative management toward an entrepreneurial logic assumed to deliver faster execution and stronger returns. Yet this instrument, being in essence a hybrid entity that combines the form of a joint-stock company governed by Law 17.95 with the substance of a public service subject to public-finance rules, raises a twofold problem: a problem of efficiency and a problem of oversight. This paper approaches the instrument critically, starting from a core paradox: the tool meant to bring development closer to the territory has, through its concentration in only two regions and its weak diffusion elsewhere, turned into a factor deepening territorial disparities rather than reducing them.

The study analyses the legal framework governing these companies (Articles 145 to 147 of Organic Law 111.14) and tests it against the field data disclosed by the annual report of the Court of Auditors for 2022 and 2023, which shows that the portfolio of territorial authorities did not exceed forty-two companies, twenty-three of them concentrated in the Casablanca-Settat and Rabat-Salé-Kénitra regions, and that only five per cent achieved a return on invested capital. The paper also examines the difficulty of overseeing an entity that shields itself behind its private-law form from the reach of administrative and financial control, drawing on the French experience of local mixed-economy companies as a comparative reference.

The paper concludes with a critical reading of the amendment introduced by Organic Law 031.26 to the regional system in 2026, which transforms regional project-execution agencies into joint-stock companies, asking whether the reform addresses the roots of the dysfunction or merely expands a tool whose oversight mechanisms have not yet been settled. It argues that the sought-after efficiency is not built by multiplying the number of companies, but by disciplining their governance and tying their territorial spread to the logic of spatial justice.

Keywords: Regional development companies; advanced regionalization; financial control; territorial governance; spatial justice; Court of Auditors.

Introduction

La gestion des affaires territoriales au Maroc n'est plus prisonnière de la dualité classique qui oppose la gestion directe à la gestion déléguée. En élevant la région au rang de collectivité territoriale investie d'un rôle de premier plan dans l'élaboration des programmes de développement, la Constitution de 2011 a ouvert la voie à des formules intermédiaires qui empruntent au secteur privé sa souplesse et au secteur public ses finalités. C'est précisément dans cet espace intermédiaire que se situent les sociétés de développement régional, en tant que sociétés anonymes que la région crée ou dont elle prend une part du capital, pour exercer des activités de nature économique relevant de ses compétences ou pour gérer un service public qui lui est rattaché.¹

¹ Articles 145, 146 et 147 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), Bulletin officiel n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015), p. 6660 et suivantes.

Le paradoxe sur lequel repose la présente étude tient à ce que cet instrument est né porteur d'une double promesse dont les deux termes se concilient rarement : la promesse de l'efficacité économique, qui suppose une logique de rentabilité, de concurrence et de souplesse, et la promesse du service de l'intérêt général, qui commande une logique d'égalité, de continuité et de soumission au contrôle. Dès l'instant où le législateur a choisi de revêtir le service public de l'habit de la société anonyme régie par la loi n° 17-95, l'entité qui en est issue s'est trouvée habitée par une tension structurelle entre sa forme et sa substance : société par la forme, service public par la fonction, deniers publics par la source de son financement. Cette tension n'est pas un luxe théorique, car toutes les difficultés de contrôle et de gouvernance que nous examinerons plus loin en découlent.

L'importance du sujet s'accroît sous l'effet de deux contextes concomitants. Le premier tient à ce que la Cour des comptes a consacré à ces sociétés, dans son rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, un diagnostic sans détour qui a mis au jour des dysfonctionnements dans la constitution, la gestion et la rentabilité, jusque-là inconnus avec une telle précision.¹ Le second tient à ce que le législateur a entrepris, en 2026, par la loi organique n° 031-26 modifiant et complétant la loi organique n° 111-14, d'étendre cet outil en transformant les agences régionales d'exécution des projets en sociétés anonymes, ce qui fait de l'examen du bilan antérieur une condition pour juger de l'opportunité de l'extension ultérieure.²

La présentation du sujet ne saurait être complète sans le rattacher à l'horizon en vue duquel la régionalisation avancée a été conçue, à savoir la justice spatiale. Le Nouveau modèle de développement a en effet souligné que les disparités entre régions ne constituent plus un simple déséquilibre économique, mais sont devenues une menace pour la cohésion nationale, et a appelé à une discrimination positive au profit des territoires les plus fragiles.³ Or, si les sociétés de développement régional comptent parmi les instruments de mise en œuvre de cet horizon, la question légitime est la suivante : cet outil va-t-il dans le sens de la réduction des disparités, ou sa logique économique, fondée sur la rentabilité, le pousse-t-elle nécessairement vers les régions les plus attractives, consacrant ainsi l'inégalité qu'il était venu corriger ?

De là se dégage la problématique centrale de l'étude, que l'on peut formuler ainsi : dans quelle mesure les sociétés de développement régional sont-elles parvenues à concilier l'enjeu d'efficacité qui a justifié leur création, les exigences du contrôle institutionnel

¹ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, axe relatif au contrôle de la gestion des sociétés de développement relevant des collectivités territoriales, Rabat, 2023.

² Loi organique n° 031-26 modifiant et complétant la loi organique n° 111-14 relative aux régions, déposée à la Chambre des représentants le 23 avril 2026, déclarée conforme à la Constitution par la décision de la Cour constitutionnelle du 2 juillet 2026.

³ Commission spéciale sur le modèle de développement, Le Nouveau modèle de développement — Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche du progrès et la prospérité pour tous, Rapport général, Rabat, avril 2021, p. 44 et suivantes (sur la discrimination positive au profit des territoires fragiles).

qu'impose leur caractère public, et les impératifs de justice spatiale qui constituent la finalité de la régionalisation avancée ? De cette problématique découlent des questions plus précises : quelle est la nature juridique de cette entité hybride, et quel effet cette nature exerce-t-elle sur son régime ? Le bilan de terrain traduit-il une efficacité réelle ou une simple efficacité présumée par le texte ? Comment le contrôle s'exerce-t-il sur une société qui se retranche derrière sa forme privée pour échapper au contrôle public ? Et la réforme de 2026 marque-t-elle une rupture avec la logique du dysfonctionnement, ou son prolongement ?

Pour aborder ces questions, nous avons adopté une démarche qui associe l'analyse juridique des textes régissant la matière, la comparaison avec l'expérience française des sociétés d'économie mixte locales et des sociétés publiques locales, source historique dont s'est inspiré le modèle marocain, et la critique fondée sur les données extraites des rapports du juge financier. Nous n'avons pas cherché, ce faisant, à décrire le régime en vigueur, mais bien à éprouver une hypothèse selon laquelle les défauts de cet instrument ne sont pas des défauts d'application passagers, mais des défauts complexes qui tiennent, pour une part, à la structure même du texte.

En conséquence, la présente étude s'ordonne autour de deux chapitres. Le premier chapitre traite de la structure juridique et institutionnelle des sociétés de développement régional, en passant de l'enjeu d'efficacité tel qu'il a été dessiné dans le texte à l'épreuve de cet enjeu au regard du bilan. Le second chapitre aborde les défis du contrôle institutionnel de cette entité hybride, pour parvenir à son examen à l'aune de l'enjeu de justice spatiale et à une lecture critique de la réforme de 2026.

Chapitre premier : La structure juridique et institutionnelle des sociétés de développement régional, entre l'enjeu d'efficacité et l'épreuve du bilan

Avant de juger de l'efficacité d'un outil, il convient d'en cerner la nature, car nombre de jugements hâtifs portés sur les sociétés de développement régional procèdent de la confusion entre ce qu'elles sont dans le texte et ce que l'on en attend dans la réalité. C'est pourquoi nous commencerons par établir le fondement juridique de cette entité, en déterminant sa nature double et la logique qui a justifié sa création (Section I), avant de confronter cette logique au bilan qu'a révélé le contrôle financier, afin de mesurer dans quelle mesure l'efficacité promise s'est réalisée (Section II).

Section I : Le fondement juridique et la nature double de la société de développement régional

La situation de la société de développement régional se détermine au point de rencontre de deux textes qui n'appartiennent pas au même champ : la loi organique régissant la région et la loi relative aux sociétés anonymes. C'est précisément de cette rencontre que naît la nature double qui explique, par la suite, l'essentiel des problèmes de contrôle. Nous traiterons dans cette section de l'ancrage juridique de cette société et de sa nature (Paragraphe premier), puis de la logique entrepreneuriale qui a justifié sa création et de ses prolongements dans la réforme de 2026 (Paragraphe second).

Paragraphe premier : L'ancrage juridique et la double nature juridique

La loi organique n° 111-14 relative aux régions n'a consacré aux sociétés de développement régional que trois articles, les articles 145 à 147, qui, malgré leur petit nombre, résument l'essentiel du régime. L'article 145 autorise la région, ses groupements et les groupements de collectivités territoriales à créer des sociétés anonymes dénommées « sociétés de développement régional » ou à participer à leur capital en association avec une ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé, et circonscrit l'objet de leur création à l'exercice des activités de nature économique relevant des compétences de la région ou à la gestion d'un service public qui lui est rattaché.¹ L'article 146, quant à lui, resserre cet objet en disposant que l'objet de la société se limite aux activités de nature industrielle et commerciale relevant des compétences de la région, à l'exclusion de la gestion du domaine privé de la région ; il subordonne la création de la société, sa dissolution, la modification de son objet ou l'augmentation ou la réduction de son capital à une délibération du conseil concerné, visée par l'autorité gouvernementale chargée de l'Intérieur, sous peine de nullité, et interdit que la participation de la région ou de ses groupements dans le capital de la société soit inférieure à trente-quatre pour cent.²

À l'examen de ces dispositions, on observe que le législateur a bâti le régime de cette société sur un paradoxe calculé : d'une part, il la soumet à la loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes pour sa constitution, ses organes et son mode de fonctionnement, en sorte qu'elle devient une créature du droit commercial ; d'autre part, il l'entoure d'un ensemble de contraintes publiques que l'on ne trouve pas dans la société commerciale ordinaire, telles que le visa du ministère de l'Intérieur, le seuil minimal de participation et la limitation de l'objet. Bien plus, l'article 145 est allé jusqu'à exempter expressément ces sociétés des dispositions des articles 8 et 9 de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, exemption qui n'est pas dénuée de signification, car elle révèle que le législateur avait conscience que ces sociétés se situent dans une zone grise entre le public et le privé, au point qu'il a dû les prémunir contre une loi qui n'avait pas été édictée pour elles.³

Cette dualité n'est pas un luxe de classification ; elle est le cœur du problème. La nature juridique de la société de développement régional est hybride au sens strict : une entité qui s'apparente aux établissements publics locaux, gérée par les instruments du droit privé, financée par les deniers publics et remplissant la fonction du service public. La doctrine administrative comparée a saisi ce phénomène de bonne heure et l'a décrit comme une

¹ Article 145 de la loi organique n° 111-14, op. cit. Son dernier alinéa dispose que les sociétés de développement régional ne sont pas soumises aux dispositions des articles 8 et 9 de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé.

² Article 146 de la loi organique n° 111-14, op. cit. En vertu de cet article, la participation de la région, de ses groupements ou des groupements de collectivités territoriales dans le capital de la société ne peut être inférieure à 34 %.

³ Article 145 (dernier alinéa) de la loi organique n° 111-14, op. cit. ; et loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, telle que modifiée et complétée.

hybridation réunissant dans une même entité quatre dimensions hétérogènes : la propriété, la logique institutionnelle, le financement et le contrôle, chacune relevant d'un univers différent.¹ Le danger de cette hybridation ne tient pas à son existence, qui constitue un choix légitime, mais à ce que le législateur marocain s'est borné à créer l'entité hybride sans la doter d'un régime de contrôle hybride qui lui corresponde, laissant ainsi la société suspendue entre un contrôle commercial qui ne suffit pas et un contrôle public qui ne l'atteint pas.

Ce trait ressort avec plus de netteté lorsque l'on compare le régime de prise de décision au sein du conseil régional. La loi organique n° 111-14, en son article 46, a rangé les décisions relatives à la création d'une société de développement régional, à la modification de son objet ou à la participation à son capital parmi celles qui sont prises à la majorité absolue des membres en exercice, et non à la majorité relative, durcissement du quorum qui donne à penser que le législateur a considéré la décision de créer la société comme une décision stratégique, et non comme un acte de gestion ordinaire.² Toutefois, à ce durcissement formel au moment de la création ne correspond pas un durcissement analogue au moment du suivi : lorsque l'article 147 a traité de la représentation de la région au sein des organes de la société, il s'est borné à rendre la mission du représentant gratuite mais susceptible d'indemnisation, sans lui tracer d'obligations précises de vigilance, d'information et de reddition de comptes.³ Il apparaît ainsi que l'attention du législateur s'est portée sur la « porte d'entrée » de la société davantage que sur les conditions de la vie en son sein, paradoxe dont nous verrons la portée considérable lorsque nous traiterons du contrôle.

Cet ancrage ne serait pas complet sans un retour à la source comparée. Le modèle marocain s'inspire, dans ses grandes lignes, des sociétés d'économie mixte locales françaises, dont le régime a été posé par la loi du 7 juillet 1983 et codifié aux articles L. 1521-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Ici surgit une différence essentielle qui mérite que l'on s'y arrête : le législateur français a imposé dans ces sociétés un seuil minimal de sept actionnaires et a obligé les collectivités territoriales à détenir entre cinquante et quatre-vingt-cinq pour cent du capital, de sorte que la part de l'actionnaire privé ne soit pas inférieure à quinze pour cent ; puis il a institué, en 2010, la formule de la société publique locale, détenue en totalité par les collectivités et opérant en régie interne, et, en 2014, celle de la société d'économie mixte à opération unique.⁴ Le sens de cette comparaison est que le

¹ Jarmo VAKKURI et al., "Governance and accountability in hybrid organizations – past, present and future", Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 33, No. 3, 2021, DOI: 10.1108/jpbafm-02-2021-0033. L'étude distingue quatre dimensions de l'hybridité : la propriété, les logiques institutionnelles, le financement et le contrôle.

² Article 46 de la loi organique n° 111-14, op. cit., qui range les décisions de création d'une société de développement régional, de modification de son objet ou de participation à son capital parmi les décisions prises à la majorité absolue des membres en exercice.

³ Article 147 de la loi organique n° 111-14, op. cit.

⁴ Code général des collectivités territoriales, articles L. 1521-1 et suivants ; Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales. Sur le seuil de sept actionnaires et la fourchette de

législateur français a entouré la formule mixte de règles précises quant à sa composition et à ses parts, parce qu'il a compris que le mélange des capitaux est précisément le lieu du danger ; le législateur marocain, en revanche, s'est contenté d'un seul seuil minimal pour la participation de la région (trente-quatre pour cent), sans plafond ni seuil minimal pour le nombre d'actionnaires, laissant ainsi à l'actionnaire privé une marge pouvant atteindre soixante-six pour cent du capital dans une entité gérant un service public, marge dont nous relèverons les risques pratiques plus loin.

Paragraphe second : La logique entrepreneuriale fondatrice et ses prolongements dans la réforme de 2026

La création des sociétés de développement régional n'était pas une fin en soi, mais une réponse à un double déficit que le législateur avait perçu dans la gestion territoriale : la lenteur des procédures administratives, d'une part, et la limitation des compétences techniques au sein de l'administration régionale, d'autre part. L'idée fondatrice est que le transfert de certaines activités économiques du conseil régional vers une société gérée par les instruments du droit privé permet une rapidité d'exécution, une souplesse dans la contractualisation et le recrutement, et une capacité à attirer des compétences spécialisées difficiles à séduire dans le cadre du statut de la fonction publique. Telle est la logique entrepreneuriale qui a justifié le passage : une logique qui parie sur l'idée que la rentabilité, la rapidité et le professionnalisme se réalisent mieux hors de l'administration qu'en son sein.

Cette logique n'est pas une singularité marocaine ; elle est l'expression locale d'un phénomène mondial que la doctrine a désigné sous le nom de corporatisation du secteur public. Une étude comparative portant sur cent cinquante grandes collectivités anglaises a montré que le recours des collectivités à la création de sociétés s'accroît à mesure qu'augmente leur dépendance à l'égard des subventions et de l'endettement, et qu'il est plus répandu dans les territoires les plus défavorisés ; toutefois, la propriété des sociétés bénéficiaires se concentre, à l'inverse, dans les territoires à fort produit économique.¹ Cette dernière observation revêt une grande importance pour notre sujet, car elle saisit une tension structurelle que nous retrouverons fortement présente dans le cas marocain : les collectivités pauvres créent les sociétés sous l'aiguillon du besoin, mais les sociétés rentables naissent là où la richesse existe déjà ; l'outil lui-même porte ainsi un penchant à consacrer l'inégalité plutôt qu'à la corriger.

L'État ne s'est cependant pas contenté de la formule d'origine ; il l'a élargie en 2026. Le Conseil des ministres a approuvé, le 15 avril 2026, le projet de loi organique n° 031-26 modifiant et complétant la loi organique n° 111-14, que les deux chambres du Parlement ont

participation publique (50 % à 85 %), ainsi que sur la société publique locale (2010) et la société d'économie mixte à opération unique (2014), voir Cour des comptes, Les sociétés d'économie mixte locales, Rapport public thématique, Paris, mai 2019.

¹ Rhys ANDREWS et al., "Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies", Public Administration Review, Vol. 80, No. 3, 2020, DOI: 10.1111/puar.13052.

ensuite adopté et dont la Cour constitutionnelle a déclaré la conformité à la Constitution par sa décision du 2 juillet 2026.¹ Parmi les apports les plus marquants de cette réforme figure la transformation de l'« Agence régionale d'exécution des projets », qui était un établissement public à caractère administratif, en une « société régionale d'exécution des projets » revêtant la forme d'une société anonyme dont la région détient la majorité du capital, avec un élargissement de ses missions pour englober la réalisation des projets et programmes de développement au profit des régions, de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, ainsi que l'assistance technique aux conseils régionaux. La justification affichée est celle-là même qui avait accompagné la naissance de la première formule : le passage d'une logique de gestion administrative lente à une logique entrepreneuriale plus rapide et plus professionnelle.²

Nous estimons que cet élargissement soulève une question de méthode qui précède la question de la légitimité : est-il admissible d'étendre un outil avant d'en évaluer le bilan ? Le législateur a en effet entrepris de généraliser la formule entrepreneuriale aux agences régionales à l'instant même où le juge financier documentait l'échec de la formule existante à atteindre sa rentabilité. Il ne s'agit pas là d'une objection au principe de la réforme, la transformation des agences en sociétés pouvant être un choix sain en soi, mais l'omission de l'évaluation préalable fait de l'extension un pari redoublé : si l'outil d'origine a souffert de la faiblesse du contrôle, sa généralisation sans remédier à cette faiblesse propage la contagion à un périmètre plus large. C'est ce qui fait de l'analyse du bilan, objet de la section suivante, une condition nécessaire pour juger de la réforme, et non un simple développement descriptif.

Section II : L'efficacité présumée à l'épreuve du bilan de terrain

La différence entre l'efficacité dans le texte et l'efficacité dans la réalité est la différence entre ce qu'a promis le législateur et ce qu'a documenté le contrôleur. Le rapport annuel de la Cour des comptes au titre des années 2022 et 2023 a fourni des données chiffrées qui permettent, pour la première fois, de mesurer l'écart entre la promesse et la réalisation. Nous exposerons (Paragraphe premier) la faiblesse de la diffusion et de la rentabilité, puis nous nous arrêterons (Paragraphe second) sur les dysfonctionnements de la constitution et de la gestion qui expliquent cette faiblesse.

Paragraphe premier : La faiblesse de la diffusion et la fragilité de la rentabilité

Les chiffres révèlent un premier paradoxe entre l'ambition et la réalité. Jusqu'en 2022, le portefeuille des collectivités territoriales n'a pas dépassé quarante-deux sociétés, réparties

¹ Sur le processus d'adoption : le Conseil des ministres a approuvé le projet le 15 avril 2026, les deux chambres du Parlement l'ont ensuite adopté, et la Cour constitutionnelle a rendu sa décision de conformité à la Constitution le 2 juillet 2026. Voir la loi organique n° 031-26, op. cit.

² Loi organique n° 031-26, op. cit. Parmi ses nouveautés figure la transformation de l'« Agence régionale d'exécution des projets » en « société régionale d'exécution des projets » revêtant la forme d'une société anonyme dont la région détient la majorité du capital, avec l'élargissement de ses missions à la réalisation des projets et programmes de développement au profit des régions, de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

entre sept sociétés de développement régional, trente sociétés de développement local et cinq sociétés de développement, pour un capital global avoisinant cinq milliards neuf cents millions de dirhams, dont les organismes publics détiennent quatre-vingt-dix-neuf pour cent et la part des collectivités territoriales environ cinquante-cinq pour cent.¹ La première signification de ce chiffre est que l'outil, créé il y a près d'une décennie, est demeuré limité quantitativement : le bilan des douze régions réunies ne dépasse pas sept sociétés de développement régional, chiffre qui traduit une réticence à recourir à l'outil davantage qu'un engouement pour lui.

La signification la plus grave apparaît toutefois dans la répartition territoriale. Sur quarante-deux sociétés, vingt-trois se concentrent dans les seules régions de Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kénitra, et ces deux régions accaparent près de quatre-vingt-dix-sept pour cent du capital total à l'échelle nationale.² Il n'est pas exagéré d'affirmer que ce seul chiffre résume toute la problématique de l'étude : l'outil destiné à généraliser le développement sur l'ensemble du territoire national s'est concentré dans les deux pôles déjà les plus riches, au point que les autres régions disparaissent presque de la carte. Nous reviendrons sur la signification territoriale de cette concentration dans le second chapitre, car elle touche au cœur l'enjeu de la justice spatiale ; il suffit ici de relever que la répartition géographique de l'outil va à rebours de la direction pour laquelle il a été institué.

En passant de la diffusion à la rentabilité, le tableau s'assombrit davantage. Le rapport a établi que cinq pour cent seulement de ces sociétés sont parvenues à dégager une rentabilité sur le capital investi ou sont en voie de le faire, et qu'une seule société a atteint un taux de rentabilité du capital investi de treize pour cent, sa performance étant dès lors tenue pour une exception à valoriser et à ériger en bonne pratique.³ Or, lorsque la réalisation de la rentabilité devient une « exception » que l'on célèbre au lieu d'être la règle, c'est là, en soi, un verdict porté sur l'outil. Bien plus, les bénéfices qu'ont réalisés cinq sociétés à court terme n'étaient pas le fruit du résultat d'exploitation, mais celui de produits financiers occasionnels, tandis

¹ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Le portefeuille des collectivités territoriales a atteint en 2022 quarante-deux sociétés (7 sociétés de développement régional, 30 sociétés de développement local et 5 sociétés de développement), pour un capital global avoisinant 5,89 milliards de dirhams, dont les organismes publics détiennent 99 %.

² Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Vingt-trois sociétés sur quarante-deux se concentrent dans les régions de Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kénitra, représentant près de 97 % du capital national total.

³ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Seules 5 % des sociétés ont dégagé une rentabilité sur le capital investi, une seule société ayant atteint un taux de rentabilité de 13 %.

que cinq autres sociétés, outre celles ayant cessé toute activité, sont demeurées dans une situation financière fragile appelant un programme urgent de mesures correctives.¹

À notre sens, ces données invalident, ou du moins affaiblissent, le récit par lequel la création de ces sociétés a été justifiée. La logique entrepreneuriale ne tire en effet sa légitimité que de sa capacité à réaliser l'efficacité et la rentabilité dont la gestion administrative est incapable ; or, si la rentabilité fait défaut pour quatre-vingt-quatorze sociétés sur cent, c'est la justification elle-même qui s'effondre. On ne saurait objecter que le service public ne se mesure pas à la seule logique du profit, ce qui est vrai en soi mais sans portée ici, car c'est le législateur qui a choisi de revêtir le service public de l'habit de la société commerciale, en sorte qu'il est légitime de le juger à l'aune de la logique de la société qu'il a lui-même revendiquée. Qui a choisi l'entreprise pour instrument doit en accepter les critères pour verdict.

Paragraphe second : Les dysfonctionnements de la constitution et de la gestion, explicatifs de l'échec

La faiblesse de la rentabilité ne se comprend pas indépendamment des dysfonctionnements que le juge financier a relevés aux stades de la constitution et de la gestion, dysfonctionnements récurrents au point d'en être structurels et non accidentels. Le premier est ce que l'on peut nommer la surcapitalisation à la constitution. La Cour a observé que le capital de certaines sociétés a été gonflé de plus de dix fois par rapport à leurs besoins réels, au point que sept sociétés ont été créées avec un capital dépassant parfois douze fois leurs besoins en actifs immobilisés, alors qu'il s'agit pour la plupart de sociétés de services n'exigeant pas d'effort d'investissement considérable ; il en est résulté que quatre d'entre elles ont consommé leur capital pour couvrir les pertes cumulées nées de l'arrêt ou de la faiblesse de l'activité.² La signification préoccupante de cette observation est que des capitaux publics ont été immobilisés dans des sociétés qui n'en avaient pas besoin, à un moment où les sources de financement public se raréfient, transformant ainsi des fonds destinés au développement en un solde oisif dilapidé dans la couverture du déficit.

Le deuxième dysfonctionnement est un phénomène que le rapport a qualifié de « prolifération des sociétés ». Bien que les lois organiques autorisent toute collectivité non actionnaire à recourir aux services d'une société existante par la voie de la gestion déléguée, de la maîtrise d'ouvrage déléguée ou du partenariat, il a été observé que les collectivités profitent rarement de cette possibilité et préfèrent créer de nouvelles sociétés pour des activités déjà prises en charge par d'autres sociétés à l'échelle de la même région. Ce chevauchement a atteint un degré tel que, dans la seule région de Casablanca-Settat, six

¹ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Les bénéfices de cinq sociétés à court terme proviennent de produits financiers et non du résultat d'exploitation, tandis que cinq autres sociétés connaissent une situation financière fragile.

² Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Sept sociétés ont été créées avec un capital dépassant parfois 12 fois leurs besoins en actifs immobilisés, et quatre d'entre elles ont consommé leur capital pour couvrir les pertes cumulées.

sociétés ont été créées, opérant toutes dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage déléguée, avec des chevauchements entre elles.¹ Il en résulte un fractionnement de la part de marché entre des entités concurrentes et identiques, ce qui affaiblit chacune d'elles et la prive des économies d'échelle, transformant la concurrence censée s'exercer entre les deux secteurs en une concurrence stérile entre des bras publics.

Le troisième est le chevauchement d'intérêts dans la contractualisation. La Cour a constaté que trois sociétés, dont des privés détiennent le capital dans des proportions comprises entre trente-neuf et quarante-neuf pour cent, concluent des contrats de sous-traitance avec des entreprises appartenant aux actionnaires privés eux-mêmes. S'il est vrai que la loi n° 17-95 soumet ce type de conventions à une autorisation préalable du conseil d'administration et à une approbation ultérieure de l'assemblée générale, la Cour a néanmoins averti que la contractualisation entre deux sociétés dont certaines actions sont détenues par les mêmes personnes engendre des transferts non maîtrisés, susceptibles d'aboutir à un usage des fonds de la société au service de l'entreprise sous-traitante et à la conversion de bénéfices déguisés au profit de l'actionnaire, surtout en l'absence de bases objectives de fixation de la rémunération de la société.² C'est ici qu'apparaît clairement le danger de la marge ouverte que nous avons signalé au premier paragraphe : lorsque le texte laisse à l'actionnaire privé une part pouvant atteindre soixante-six pour cent, sans encadrer en contrepartie les règles de prévention des conflits d'intérêts, le service public devient exposé au risque d'être géré dans l'intérêt du privé et non dans celui de la région.

Le quatrième dysfonctionnement touche à la rémunération et aux délais. Il est apparu que la rémunération de ces sociétés n'a pas été fixée sur des bases objectives liées aux résultats ou à des indicateurs de performance, et qu'elle varie d'un contrat à l'autre pour les mêmes prestations ; ainsi, la rémunération de la maîtrise d'ouvrage déléguée a oscillé entre deux et dix pour cent, alors que le taux officiellement retenu dans l'arrêté conjoint du ministre chargé de l'Équipement et du ministre chargé des Finances n'excède pas deux et demi à trois et demi pour cent.³ Quant aux délais, les projets ont connu un retard variant d'une à sept années, assorti d'un renchérissement du coût pouvant dépasser trente pour cent, alors même que les organismes publics avaient mobilisé pour ces sociétés des participations au capital avoisinant cinq milliards de dirhams et des ressources annuelles additionnelles proches de

¹ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Dans la région de Casablanca-Settat, six sociétés ont été créées, opérant toutes dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage déléguée, avec des chevauchements entre elles.

² Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Les conventions concernées sont soumises aux dispositions de la loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes (autorisation préalable du conseil d'administration et approbation ultérieure de l'assemblée générale), mais la Cour a signalé les risques de la contractualisation avec les entreprises des actionnaires privés.

³ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. La rémunération de la maîtrise d'ouvrage déléguée a oscillé entre 2 et 10 %, contre un taux officiel compris entre 2,5 et 3,5 % en vertu d'un arrêté conjoint du ministre chargé de l'Équipement et du ministre chargé des Finances.

cinq cent soixante-deux millions de dirhams.¹ L'outil justifié par la rapidité a produit du retard, et celui justifié par l'économie a produit un surcoût, paradoxe qui ne se lit que comme un échec à atteindre la finalité affichée.

Il ressort de ce premier chapitre que la société de développement régional est née entité hybride, gouvernée par une tension entre sa forme privée et sa substance publique, et que la logique entrepreneuriale qui a justifié sa création n'a trouvé dans le bilan de terrain rien qui l'étaye, mais bien de quoi la contredire : une diffusion limitée, une concentration dans deux pôles, une rentabilité quasi absente et des dysfonctionnements structurels dans la constitution et la gestion. Ces dysfonctionnements, pour graves qu'ils soient, demeurent cependant des symptômes ; le mal, quant à lui, gît dans un lieu plus profond : dans l'incapacité du système de contrôle à cerner cette entité hybride. C'est à cela que nous passons dans le chapitre suivant.

Chapitre second : Le dilemme du contrôle institutionnel et l'enjeu de la justice spatiale

Si le premier chapitre a établi que les dysfonctionnements des sociétés de développement régional sont structurels, leur explication conduit inévitablement à la question du contrôle, car ce qui explique la récurrence du dysfonctionnement, c'est la faiblesse de l'appareil censé le prévenir. Nous traiterons dans ce chapitre du dilemme du contrôle de l'entité hybride, interne et externe (Section I), puis nous placerons l'outil dans son ensemble dans la balance de la justice spatiale et procéderons à une lecture critique de la réforme de 2026 sous cet éclairage (Section II).

Section I : Les insuffisances du système de contrôle d'une entité qui se retranche derrière sa forme

Le dilemme du contrôle de la société de développement régional repose sur un paradoxe que nous avons déjà signalé : la forme privée conférée à la société en quête de souplesse est celle-là même qui entrave la portée du contrôle public à son endroit. Nous traiterons (Paragraphe premier) des insuffisances du contrôle interne et de la gouvernance, puis (Paragraphe second) des limites du contrôle externe du juge financier.

Paragraphe premier : Les insuffisances du contrôle interne et la gouvernance de l'entité hybride

Le problème le plus profond, en cette matière, tient à ce que l'on peut nommer l'effet d'« écran » que la forme commerciale dresse face au contrôle public. Lorsque la région adopte une société anonyme comme couverture de son activité, la personnalité morale distincte de cette société s'érige en barrière entre l'activité et le contrôle administratif ordinairement exercé sur les actes de la collectivité territoriale. Ce n'est pas là une observation purement marocaine : le juge financier français l'a relevée de bonne heure lorsqu'il a constaté que le contrôle des

¹ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. La participation des organismes publics au capital a avoisiné 5 milliards de dirhams, avec des ressources annuelles additionnelles d'environ 562 millions de dirhams, et les projets ont connu un retard variant d'une à sept années, assorti d'un renchérissement du coût pouvant dépasser 30 %.

services préfectoraux sur les actes des sociétés d'économie mixte demeure très limité, ces services ne pouvant réclamer que les statuts, tandis que la société, en vertu de son régime juridique, reste un écran qui fait obstacle à l'accès au détail de sa gestion.¹ Cet effet d'écran est le prix caché de la souplesse : plus l'entité s'éloigne des règles du droit public en quête de rapidité, plus le contrôle public s'en éloigne d'autant.

Cet effet se redouble lorsqu'il se conjugue à ce que l'on peut nommer le « dédoublement de la loyauté ». Celui qui représente la région au sein du conseil d'administration de la société est un membre élu du conseil régional, c'est-à-dire qu'il se trouve simultanément sur les deux rives : il est, d'une part, le représentant du propriétaire public chargé de protéger l'intérêt général, et il est, d'autre part, membre d'un organe de direction tenu de veiller à l'intérêt de la société. La doctrine administrative comparée a saisi ce paradoxe dans une formule éloquentة selon laquelle nul ne peut servir deux maîtres à la fois, et a conclu, dans une étude appliquée à des sociétés mixtes des secteurs de l'eau, du transport, des déchets et de l'enseignement, que la complexité inhérente au cycle de vie de ces sociétés aboutit le plus souvent à une faible protection de l'intérêt général.² Bien plus, une autre étude consacrée aux sociétés détenues par les collectivités les a décrites comme des zones de danger potentiel de corruption, car le chevauchement entre le contrôleur et le contrôlé, lorsque les élus siègent sur les deux rives de la relation, sape à la racine les conditions de la reddition des comptes.³ C'est précisément ce qui explique, à notre sens, les cas de contractualisation avec les entreprises des actionnaires qu'a relevés la Cour des comptes : il ne s'agit pas de déviations individuelles, mais du résultat logique d'une structure qui installe le titulaire de l'intérêt à la place de son gardien.

Le dysfonctionnement ne s'arrête cependant pas à la structure ; il s'étend au document fondateur lui-même. La Cour a révélé que plus de quatre-vingt-cinq pour cent des statuts, soit trente-six sur quarante-deux, ne comportaient pas les clauses spéciales qu'imposent les lois organiques pour tenir compte des spécificités du service et des équipements publics et garantir les droits des parties. Trois statuts seulement ont abordé l'interdiction faite à la société de participer à d'autres sociétés, tandis que trois autres ont autorisé cette participation en

¹ Sur la portée limitée du contrôle des services préfectoraux à l'égard des SEM et SPL (seuls les statuts peuvent être réclamés, la société faisant « écran »), voir Cour des comptes, Les sociétés d'économie mixte locales, Rapport public thématique, Paris, mai 2019.

² Nuno F. da CRUZ and Rui C. MARQUES, "Mixed Companies and Local Governance: No Man Can Serve Two Masters", Public Administration, Vol. 90, No. 3, 2012, pp. 737-758, DOI: 10.1111/j.1467-9299.2011.02020.x.

³ Andreas BERGH, Gissur Ó. ERLINGSSON et al., "Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability", Public Integrity, Vol. 21, No. 3, 2019, DOI: 10.1080/10999922.2018.1522182.

contradiction avec la loi organique, le reste demeurant muet sur la question.¹ Cette observation ne saurait être traitée comme un détail technique, car les statuts sont la constitution interne de la société, et leur silence sur les garde-fous publics signifie que le contrôle interne est laissé sans support textuel, en sorte que les seules règles du droit commercial deviennent souveraines, règles qui n'ont pas été édictées pour protéger les deniers publics.

L'insuffisance atteint son comble dans l'absence de détermination précise de la catégorie de contrôle financier applicable. La Cour a observé que les statuts n'ont pas fait mention de la désignation du contrôleur d'État dans les sociétés qui l'exigent, et n'ont pas précisé la nature du contrôle financier retenu parmi les catégories prévues par la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes.² Il en résulte que l'entité hybride échappe, en pratique, à l'emprise des deux régimes à la fois : elle n'est ni soumise à un contrôle interne rigoureux à l'instar des établissements publics, ni atteinte par le contrôle du marché auquel les sociétés commerciales sont censées se plier, car elle n'opère pas dans un marché concurrentiel véritable, mais tire ses ressources de la commande publique. La doctrine spécialisée dans les organisations hybrides a montré que la gouvernance de ce type d'entités exige de concilier la logique de la reddition publique des comptes et la logique de la gouvernance d'entreprise, au moyen d'un modèle qui distingue clairement le rôle de l'élu en tant que forum de reddition des comptes et le rôle du gestionnaire en tant qu'exécutant, distinction quasi absente dans le cas marocain.³

Paragraphe second : Les limites du contrôle externe du juge financier

Si le contrôle interne a manifesté ses insuffisances, la charge se déplace nécessairement vers le contrôle externe qu'exercent les juridictions financières. Ce contrôle est réel et productif, et la preuve en réside dans les données mêmes sur lesquelles nous avons bâti cette étude : sans l'audit de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes, les dysfonctionnements de ces sociétés seraient demeurés lettre inconnue. Toutefois, ce contrôle se heurte à deux limites qui en affaiblissent l'effet.

La première limite tient à sa nature a posteriori. Le juge financier intervient après la survenance du fait : il diagnostique et recommande, mais il ne peut prévenir le dysfonctionnement avant qu'il ne se produise ; et lorsque le retard d'un projet atteint sept années, ou que le capital d'une société est consommé pour couvrir ses pertes, le diagnostic est venu trop tard au regard du moment de l'opportunité. La seconde limite tient à la faiblesse de

¹ Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. Trente-six statuts sur quarante-deux (soit plus de 85 %) ne comportaient pas les clauses spéciales prévues par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales.

² Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, op. cit. ; et loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes, promulguée par le dahir n° 1-03-195 du 11 novembre 2003, Bulletin officiel n° 5170 du 18 décembre 2003.

³ Jan Erling KLAUSEN et al., "Corporate governance and democratic accountability: local state-owned enterprises in Norway", Journal of Public Policy, 2019, DOI: 10.1017/s0143814x19000229.

l'effet de la recommandation. Les observateurs ont relevé que les rapports de la Cour, malgré leur précision, se heurtent à une insuffisance des mécanismes de leur mise en œuvre et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, en sorte que les mêmes observations se répètent d'un rapport à l'autre sans que leur répétition emporte d'effet dissuasif.¹ C'est ici que gît le cœur du problème constitutionnel : l'article 154 et les suivants de la Constitution de 2011 ont élevé la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes au rang de principe directeur, mais ce principe demeure paralysé tant que le diagnostic du juge financier ne trouve pas son prolongement naturel dans le suivi et la sanction.²

On ne saurait nier que la réforme de 2026 a tenté de s'approcher de ce dilemme, la Cour constitutionnelle ayant affirmé, dans sa décision, que les nouvelles dispositions s'accordent avec les principes de la bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Mais affirmer le principe est une chose, et en fournir les mécanismes en est une autre. La transformation des agences régionales en sociétés anonymes, si elle ne s'accompagne pas d'un encadrement explicite de la catégorie de contrôle financier applicable à la nouvelle entité et d'une actualisation de ses statuts de manière à combler les lacunes qu'a relevées le juge financier, risque de transmettre aux agences transformées les vices mêmes dont ont souffert les sociétés existantes. Nous estimons que l'essentiel n'est pas de changer la forme d'un établissement public en société, mais que le changement de forme s'accompagne d'un changement du système de contrôle qui le rende adapté à la nature hybride de l'entité ; faute de quoi la réforme ne serait qu'un changement d'intitulé sans changement de fond.

Section II : Les sociétés de développement régional dans la balance de la justice spatiale et lecture de la réforme de 2026

L'étude atteint ici son nœud ultime, où la question de l'efficacité rejoint la question du contrôle en une interrogation plus englobante : la question de la finalité. Un instrument de la régionalisation avancée ne se mesure pas à sa seule rentabilité, mais au degré de son service de la fin en vue de laquelle la régionalisation a existé, à savoir la justice spatiale. Nous traiterons (Paragraphe premier) de la concentration territoriale comme antithèse de la justice territoriale, puis nous présenterons (Paragraphe second) une lecture critique de la réforme de 2026 et une conception du remède.

Paragraphe premier : La concentration territoriale comme antithèse de la finalité de la régionalisation

¹ Sur la portée limitée des recommandations des juridictions financières et la répétition des mêmes observations d'un rapport à l'autre, en l'absence d'une activation effective de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, voir le débat relatif aux mécanismes de mise en œuvre des rapports de la Cour des comptes.

² Articles 1er et 154 de la Constitution du Royaume du Maroc, promulguée par le dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011), relatifs au principe de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes et à la soumission des services publics aux principes de la bonne gouvernance.

La justice spatiale ne se comprend pas comme un slogan, mais comme l'engagement que chaque territoire bénéficie du développement selon son besoin et non selon sa richesse antérieure. Le Nouveau modèle de développement a fait de ce principe un pilier explicite, en avertissant que les disparités entre régions ne constituent plus un simple déséquilibre économique mais sont devenues une menace pour la cohésion nationale, et en appelant à une discrimination positive au profit des territoires les plus fragiles. Le discours royal prononcé à l'occasion de la Fête du Trône, le 29 juillet 2025, a confirmé le même sens en insistant sur ce que la justice spatiale est un fondement de la cohésion nationale, et que les disparités entre régions ne se traitent pas par des mesures conjoncturelles mais par une réforme structurelle garantissant à chaque région son droit au développement selon ses propres atouts.¹

Lorsque l'on place dans cette balance les chiffres de la répartition territoriale que nous avons rapportés plus haut, le paradoxe se révèle avec acuité. Que deux régions, les plus riches du Royaume, accaparent quatre-vingt-dix-sept pour cent du capital des sociétés de développement signifie que l'outil créé pour mettre en œuvre la justice spatiale a fonctionné dans la direction exactement opposée : au lieu de porter le développement vers les régions défavorisées, il s'est concentré là où le développement existe déjà. Ce n'est pas là un hasard d'application, mais le résultat de la logique même de l'outil. La doctrine a montré, comme nous l'avons indiqué, que les sociétés rentables naissent là où le produit économique est élevé, car la logique de rentabilité qui gouverne la société anonyme la pousse par nature vers les marchés rémunérateurs, c'est-à-dire vers les grandes régions à forte densité démographique et à forte activité économique, et la détourne des régions fragiles, qui sont pourtant les plus nécessiteuses de développement et les moins attrayantes pour l'investissement.² Nous parvenons ainsi à un résultat apparemment contradictoire et profondément cohérent : plus la région a besoin de l'outil, plus l'outil s'en détourne.

À notre sens, telle est la tension structurelle la plus profonde de notre sujet : une tension entre la logique de la société, qui commande l'orientation vers le profit, et la logique de la régionalisation, qui commande l'orientation vers le besoin. Cette tension ne se résout pas en abandonnant l'outil à sa logique spontanée, car l'abandonner à sa logique, c'est nécessairement lui faire consacrer l'inégalité ; elle ne se résout pas davantage en contraignant les sociétés à investir dans les régions déficitaires, car cela les viderait de leur raison d'être entrepreneuriale. La seule issue est que l'État intervienne au moyen de mécanismes de solidarité territoriale qui corrigent le penchant spontané de l'outil, tels que la mobilisation du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale, prévus par la loi organique n° 111-14, pour soutenir la création de sociétés dans les régions fragiles, ou l'arrimage des transferts financiers de l'État à des critères tenant compte du déficit territorial.

¹ Commission spéciale sur le modèle de développement, Le Nouveau modèle de développement, op. cit. ; et discours royal à l'occasion du 26e anniversaire de la Fête du Trône, 29 juillet 2025.

² Rhys ANDREWS et al., "Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies", op. cit. L'étude établit que la propriété des sociétés bénéficiaires se concentre dans les territoires à fort produit économique.

Sans quoi la justice spatiale demeurera une finalité proclamée dans le discours, que l'outil dément dans la pratique.

Paragraphe second : Lecture critique de la réforme de 2026 et horizon du remède

C'est dans ce contexte qu'il convient de lire la réforme de 2026, non comme un événement législatif isolé, mais comme une réponse supposée aux dysfonctionnements antérieurs. La loi organique n° 031-26 a porté des dispositions non négligeables : le relèvement des transferts financiers au profit des régions à au moins douze milliards de dirhams par an à compter de l'exercice budgétaire 2027, la prorogation du délai d'élaboration du programme de développement régional de douze à dix-huit mois pour permettre un diagnostic territorial plus fin, et la transformation des agences régionales d'exécution des projets en sociétés anonymes dont la région détient la majorité du capital.¹ Ces dispositions témoignent d'une conscience de la nécessité de renforcer les ressources et de rationaliser la planification, et nous ne leur dénieons pas leur mérite.

Toutefois, la lecture critique impose de consigner trois observations. La première est que la réforme a redoublé le pari sur l'outil entrepreneurial sans apporter, à notre connaissance, de traitement explicite aux vices du contrôle qu'a documentés le juge financier ; le relèvement des transferts à douze milliards de dirhams élargit le volume des deniers publics transitant par ces entités, mais, en l'absence d'un encadrement de leur contrôle, il risque d'élargir d'autant le volume des risques. La deuxième est que l'exigence que la région détienne la majorité du capital de la nouvelle société est un pas dans la bonne direction, puisqu'elle réduit la marge de l'actionnaire privé dont nous avons vu les risques, mais l'encadrement du taux de propriété ne suffit pas à lui seul tant qu'il ne s'accompagne pas de règles rigoureuses de prévention des conflits d'intérêts au sein des organes de direction. La troisième, et la plus importante à nos yeux, est que la réforme est demeurée prisonnière de la logique de l'« amélioration de l'outil » sans s'élever à la logique de la « correction de son orientation territoriale » ; nous n'y trouvons rien qui garantisse que la nouvelle génération de sociétés se rangera du côté des régions fragiles, ce qui laisse subsister le plus grand risque : réaliser une réforme qui rende l'outil plus efficace et mieux financé, de sorte que son efficacité s'accroisse à consacrer l'inégalité au lieu de la réduire.

Aussi le remède que nous concevons ne passe-t-il pas par le renoncement à l'outil, formule légitime en soi dont les expériences comparées ont prouvé l'utilité lorsque sa gouvernance est bien conduite, mais par sa remise en ordre à trois niveaux conjugués. Au niveau de la gouvernance, par l'unification d'un modèle de statuts comportant obligatoirement les clauses spéciales dont le juge financier a relevé l'absence, tranchant la question de la catégorie de contrôle financier applicable et instaurant une séparation claire entre la position de l'élu contrôleur et celle du gestionnaire exécutant. Au niveau du contrôle, par le passage du seul contrôle a posteriori à un contrôle concomitant permettant d'intervenir avant l'aggravation du dysfonctionnement, et par l'activation de la corrélation entre la responsabilité et la

¹ Loi organique n° 031-26, op. cit., sur le relèvement des transferts financiers au profit des régions à au moins 12 milliards de dirhams par an à compter de l'exercice budgétaire 2027, et la prorogation du délai d'élaboration du programme de développement régional de 12 à 18 mois.

reddition des comptes afin que la recommandation ne demeure pas lettre morte répétée. Au niveau de la justice spatiale, par l'arrimage de la création des sociétés et de leur soutien aux critères de la discrimination positive au profit des régions fragiles, à travers les mécanismes de solidarité déjà prévus par la loi organique. Par ces seuls moyens la société de développement régional se mue-t-elle d'un outil de consécration des disparités en un outil de leur correction, et recouvre-t-elle son sens en tant que pont entre l'efficacité et la justice, et non substitut de l'une à l'autre.

Conclusion

La présente étude est partie d'une hypothèse selon laquelle les défauts des sociétés de développement régional ne sont pas des défauts d'application passagers, mais des défauts complexes qui tiennent, pour une part, à la structure du texte ; l'analyse nous a conduits à ce qui étaye cette hypothèse. Il est apparu que ces sociétés constituent une entité hybride réunissant la forme de la société anonyme, la substance du service public et la source des deniers publics, et que le législateur a créé l'entité hybride sans lui bâtir un système de contrôle adapté à son hybridité, la laissant suspendue entre un contrôle commercial qui ne suffit pas et un contrôle public qui ne l'atteint pas.

Le bilan de terrain, tel que l'a documenté le juge financier, a établi que l'efficacité par laquelle la création de ces sociétés a été justifiée est demeurée une efficacité présumée dans le texte plus que réalisée dans les faits : une diffusion limitée n'ayant pas dépassé sept sociétés régionales, une concentration dans deux pôles ayant accaparé quatre-vingt-dix-sept pour cent du capital, une rentabilité devenue une exception que l'on célèbre, et des dysfonctionnements structurels dans la constitution et la gestion, de la surcapitalisation à la prolifération des sociétés, en passant par le chevauchement d'intérêts et le dépassement des délais et des coûts.

Nous avons montré que la racine de ces dysfonctionnements gît dans le dilemme du contrôle, où la forme commerciale dresse un écran face au contrôle public, où le dédoublement de la loyauté installe l' élu dans la position du contrôleur et du contrôlé à la fois, où les statuts sont laissés dépourvus de garde-fous et où la détermination de la catégorie de contrôle financier fait défaut, tandis que le contrôle externe du juge financier demeure a posteriori et de faible effet tant que n'est pas activée la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.

La conclusion la plus profonde est que cet outil, par sa logique entrepreneuriale en quête de profit, incline par nature vers les régions les plus riches, opérant ainsi à rebours de la fin en vue de laquelle la régionalisation a existé, la justice spatiale. Aussi avons-nous abouti à ce que la réforme de 2026, malgré l'importance de ce qu'elle a apporté en renforcement des ressources et en exigence d'une majorité régionale dans le capital des sociétés transformées, demeure une réforme de l'outil plus qu'une réforme de son orientation, et risque de rendre l'outil plus efficace à consacrer l'inégalité tant qu'elle ne s'accompagne pas d'un encadrement du contrôle et d'un parti pris explicite en faveur des régions fragiles.

Sur cette base, nous proposons, en conclusion, trois voies de réforme conjuguées dont aucune ne dispense des autres : l'unification d'un modèle de statuts comblant les lacunes de la gouvernance, tranchant la catégorie de contrôle financier et séparant la position de contrôle de

la position d'exécution ; le passage du contrôle a posteriori à un contrôle concomitant assorti de l'activation de la reddition des comptes ; et l'arrimage de la création des sociétés et de leur soutien aux critères de la discrimination positive au profit des territoires les plus fragiles, par les mécanismes de solidarité territoriale existants. Par ces voies réunies, la société de développement régional peut recouvrer son sens originel de pont entre l'efficacité et la justice, et non d'outil sacrifiant l'une à l'autre. La question demeure ouverte pour la recherche ultérieure : la remise en ordre de l'outil suffit-elle, ou l'atteinte de la justice spatiale exige-t-elle de repenser la répartition des ressources entre les régions avant de parler des outils de leur dépense ?

Bibliographie:

I. Textes juridiques

Loi organique n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), Bulletin officiel n° 6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015).

Loi organique n° 031-26 modifiant et complétant la loi organique n° 111-14 relative aux régions, déposée à la Chambre des représentants le 23 avril 2026, déclarée conforme à la Constitution par la décision de la Cour constitutionnelle du 2 juillet 2026.

Loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes, promulguée par le dahir n° 1-96-124 du 30 août 1996, telle qu'elle a été modifiée et complétée.

Loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes, promulguée par le dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003), Bulletin officiel n° 5170 du 18 décembre 2003.

Loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, telle qu'elle a été modifiée et complétée.

II. Rapports et documents officiels

Cour des comptes, Rapport annuel au titre des années 2022 et 2023, partie relative au contrôle de la gestion des sociétés de développement relevant des collectivités territoriales, Rabat, 2023.

Commission spéciale sur le modèle de développement, Le Nouveau modèle de développement — Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche du progrès et la prospérité pour tous, Rapport général, Rabat, avril 2021.

Discours royal à l'occasion du 26e anniversaire de la Fête du Trône, 29 juillet 2025.

III. Références en langue étrangère

Nuno F. da CRUZ and Rui C. MARQUES, "Mixed Companies and Local Governance: No Man Can Serve Two Masters", Public Administration, Vol. 90, No. 3, 2012, pp. 737-758.

Rhys ANDREWS et al., "Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies", Public Administration Review, Vol. 80, No. 3, 2020, DOI: 10.1111/puar.13052.

Andreas BERGH, Gissur Ó. ERLINGSSON et al., "Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine

Conditions for Accountability", Public Integrity, Vol. 21, No. 3, 2019, DOI: 10.1080/10999922.2018.1522182.

Jan Erling KLAUSEN et al., "Corporate governance and democratic accountability: local state-owned enterprises in Norway", Journal of Public Policy, 2019, DOI: 10.1017/s0143814x19000229.

Jarmo VAKKURI et al., "Governance and accountability in hybrid organizations - past, present and future", Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 33, No. 3, 2021, DOI: 10.1108/jpbafm-02-2021-0033.

Cour des comptes, Les sociétés d'économie mixte locales, Rapport public thématique, Paris, mai 2019.

Code général des collectivités territoriales, articles L. 1521-1 et suivants ; Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.