

AUDITCLOUD MAROC

# LOF, ÉTAT ACTIONNAIRE ET IFRS : **VERS UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE INTÉGRÉE**

## ANASS MALHOUNI

.....  
**Auditeur senior**



TÉL : +212 5 37 71 27 75  
FAX : +212 5 37 57 64 68  
GSM : +212 6 66 63 02 47



E-mail : [secretariat@auditcloud.ma](mailto:secretariat@auditcloud.ma)



Site web : [www.auditcloud.ma](http://www.auditcloud.ma)



6 Secteur 14 Bloc Y Avenue  
Addolb Hay Riad Rabat - Maroc

**AUDITCLOUD MAROC****LOF, ÉTAT ACTIONNAIRE ET IFRS : VERS UNE GOUVERNANCE FINANCIÈRE PUBLIQUE INTÉGRÉE****RÉSUMÉ**

Résumé – La réforme du secteur public marocain rapproche progressivement la discipline budgétaire, le pilotage des participations de l'État et la production d'une information financière consolidée. La LOF n° 130-13 constitue le cadre en vigueur, tandis que son projet de réforme vise à renforcer la soutenabilité et à élargir la logique de performance. La Politique actionnariale de l'État organise, pour sa part, le pilotage stratégique du portefeuille relevant de l'ANGSPE. Dans ce dispositif, les IFRS sont un outil d'information économique et patrimoniale, qui doit être complété par des indicateurs opérationnels et extra-financiers. L'article propose une lecture intégrée de ces évolutions et précise le rôle de l'expert-comptable dans leur mise en œuvre.

**INTRODUCTION**

Au Maroc, la gouvernance financière publique ne se limite plus au budget de l'État. Une part importante de l'investissement et de l'exécution des politiques publiques repose sur les établissements et entreprises publics (EEP). L'État intervient dès lors comme stratège, régulateur, financeur, investisseur et actionnaire. Cette pluralité renforce sa capacité d'action, mais peut aussi fragmenter les objectifs, les données et les mécanismes de reddition des comptes.

Les textes ne consacrent pas expressément une architecture unique reliant la LOF, la Politique actionnariale de l'État (PAE) et les IFRS. Une lecture possible de ces réformes consiste néanmoins à distinguer trois niveaux complémentaires : la LOF pour la discipline budgétaire, la PAE pour le pilotage stratégique du portefeuille public et les IFRS pour l'information financière consolidée. Cette grille d'analyse permet d'examiner les conditions d'une gouvernance plus cohérente de la performance, du patrimoine et des risques publics.

## 1

**LA LOF : DISTINGUER LE CADRE EN VIGUEUR DU PROJET DE RÉFORME**

La LOF n° 130-13, actuellement en vigueur, a consacré la programmation pluriannuelle, la budgétisation par programmes, les projets et rapports de performance ainsi qu'une comptabilité générale de l'État fondée sur la constatation des droits et obligations. Elle a ainsi complété la logique d'autorisation des crédits par une exigence de résultats, de transparence et de connaissance du patrimoine de l'État<sup>1</sup>.

Le projet de réforme de la LOF vise à approfondir cette évolution. S'il est adopté dans les termes annoncés, il devrait notamment élargir certaines règles financières, budgétaires, comptables et de performance à des établissements publics non marchands, renforcer l'encadrement du solde et de l'endettement, enrichir le cadre budgétaire à moyen terme et accroître l'intervention du Parlement. Ces orientations restent toutefois celles d'un projet<sup>2</sup>.

Cette évolution éventuelle relève du pilotage macro-budgétaire. Elle doit être distinguée de la consolidation IFRS conduite par l'ANGSPE. La comptabilité générale de l'État demeure organisée par la LOF et ses textes d'application ; les comptes consolidés de l'État actionnaire répondent à une finalité distincte, centrée sur les participations et les EEP compris dans le périmètre de consolidation.

## 2

**LA PAE : STRUCTURER LA FONCTION D'ÉTAT ACTIONNAIRE**

La loi-cadre n° 50-21, la loi n° 82-20 portant création de l'ANGSPE et le décret n° 2-24-1090 approuvant la PAE ont institutionnalisé la fonction d'État actionnaire. Celle-ci se distingue de l'État investisseur, qui mobilise un ensemble plus large d'instruments, et de l'État régulateur ou responsable d'une politique sectorielle. Cette clarification vise à réduire les conflits d'objectifs et à rendre plus explicites les raisons de la détention publique<sup>3</sup><sup>4</sup>.

Les quinze axes de la PAE portent notamment sur les objectifs actionnariaux, la viabilité des modèles économiques, la gestion dynamique du portefeuille, la politique de dividendes, l'endettement, les obligations de service public, la complémentarité avec le secteur privé et la professionnalisation des organes de gouvernance. La performance attendue ne peut donc être uniquement financière : elle doit intégrer la qualité du service, l'impact socio-économique, la couverture territoriale et la maîtrise des risques.

## 3

**LES IFRS : UNE INFRASTRUCTURE D'INFORMATION POUR L'ÉTAT ACTIONNAIRE**

L'article 5 de la loi n° 82-20<sup>4</sup> charge expressément l'ANGSPE d'élaborer des états financiers consolidés<sup>8</sup> de l'État actionnaire donnant une image fidèle de l'actif et du passif des EEP, de leur situation financière et de leurs résultats. Les publications de l'Agence précisent que le chantier IFRS engagé comprend également une présentation consolidée des flux de trésorerie (IAS 7)<sup>9</sup>. Il convient donc de distinguer le contenu légal de la mission et les restitutions plus larges résultant du projet IFRS mis en œuvre par l'ANGSPE.

Ce chantier concerne les EEP relevant du périmètre de l'ANGSPE et les entités comprises dans le périmètre de consolidation de l'État actionnaire. Il n'instaure pas, à lui seul, une obligation générale pour tous les EEP d'établir leurs comptes sociaux en IFRS. Selon leur situation, les entités doivent plutôt produire des informations, des retraitements et des liasses répondant aux exigences de la consolidation IFRS.

Les IFRS fournissent une infrastructure d'information financière utile au pilotage économique et patrimonial du portefeuille, qui doit être complétée par des indicateurs opérationnels, sociaux, territoriaux et environnementaux. Elles peuvent améliorer la comparabilité, la lecture des risques et, sous réserve de la qualité des données et de la situation propre de chaque entité, contribuer à renforcer la confiance des financeurs. Cet effet reste potentiel et ne découle pas automatiquement du seul recours au référentiel<sup>6</sup>.

## 4

**L'EXPERT-COMPTABLE : ACCOMPAGNER SANS SE SUBSTITUER AUX ORGANES RESPONSABLES**

La préparation des EEP relevant du périmètre de consolidation de l'ANGSPE à la production d'une information financière conforme aux exigences IFRS dépasse la simple conversion comptable. Elle suppose d'analyser les contrats, les actifs, les engagements, les estimations, les systèmes d'information et les processus de clôture. La responsabilité des choix comptables, des estimations, du contrôle interne et de l'arrêté des comptes demeure toutefois celle des dirigeants et des organes de gouvernance de l'EEP.

Dans une mission d'accompagnement, l'expert-comptable peut réaliser un diagnostic de préparation, identifier les écarts entre référentiels, analyser les options envisageables et leurs incidences, assister l'EEP dans l'élaboration des bilans d'ouverture et des liasses de consolidation, puis adapter les processus, les données et les outils. Son rôle est d'éclairer les décisions des organes compétents, non de se substituer à eux. Il contribue également à la formation des équipes, à la documentation des estimations et à la mise en place d'une piste d'audit fiable<sup>6</sup><sub>7</sub>.

Une mission d'audit ou de certification doit être clairement séparée de l'accompagnement. Lorsqu'un même professionnel ou réseau est susceptible d'intervenir sur ces deux registres, les règles d'indépendance, les incompatibilités applicables et le risque d'auto-révision doivent être évalués avant l'acceptation des travaux, avec les sauvegardes nécessaires.

Cette transformation est déjà engagée au sein de plusieurs entités publiques. Depuis le lancement du chantier de consolidation de l'État actionnaire, AuditCloud Maroc a notamment accompagné certains établissements et entreprises publics dans la préparation de leurs premières informations financières selon les IFRS, notamment les bilans d'ouverture, les retraitements et les états de restitution nécessaires à la consolidation.

**5****UNE ARTICULATION INTÉGRÉE À CONSTRUIRE**

À titre de proposition, la convergence de ces dispositifs pourrait être soutenue par un cadre annuel intégré de performance publique. Celui-ci rapprocherait, pour chaque EEP stratégique, les objectifs de politique publique, les concours budgétaires, les obligations de service public, la trajectoire financière, les indicateurs non financiers et les principaux risques. Un tel cadre ne constitue pas un dispositif prévu par les textes actuels ; il s'agit d'un outil d'articulation proposé pour améliorer la décision et la reddition des comptes.

Prenons l'exemple d'un EEP tenu d'assurer, à tarif réglementé, un service dans des territoires où son coût est élevé. Si cette obligation de service public est insuffisamment contractualisée ou financée, ses comptes peuvent faire apparaître une perte structurelle. L'information IFRS permet d'en mesurer les effets sur les résultats, les actifs et les engagements, mais elle ne permet pas, à elle seule, de déterminer si la perte résulte d'une inefficience ou d'un choix de politique publique. La gouvernance intégrée suppose alors de chiffrer le coût net de l'obligation, de fixer les objectifs de service, d'organiser sa compensation et d'en suivre les résultats.

## CONCLUSION

Le Maroc dispose désormais de bases solides pour renforcer la cohérence de sa gouvernance financière publique. La LOF en vigueur organise la discipline budgétaire et la comptabilité générale de l'État ; son projet de réforme vise à en élargir la portée. La PAE fournit une doctrine officielle de gestion du portefeuille public, tandis que la consolidation IFRS apporte une information économique et patrimoniale sur le périmètre de l'État actionnaire. La convergence proposée n'est pas une architecture juridique déjà consacrée, mais une grille de coordination. Sa réussite dépendra de la qualité des données, de la contractualisation des missions publiques, de la complémentarité des indicateurs et d'une répartition claire des responsabilités entre les EEP, l'ANGSPE, les administrations et les professionnels.

## RÉFÉRENCES INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES

<sup>1</sup> Royaume du Maroc, Loi organique n°130-13 relative à la loi de finances, promulguée par le Dahir n°1-15-62 du 14 Ramadan 1436 (1er juillet 2015), Bulletin Officiel n°6380 du 30 juillet 2015. Disponible sur :

<https://lof.finances.gov.ma>

<sup>2</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Projet de réforme de la Loi organique relative à la loi de finances, Direction du Budget, documents de consultation et de présentation disponibles sur le portail officiel de la LOF. Disponible sur : <https://lof.finances.gov.ma>

<sup>3</sup> Royaume du Maroc, Loi-cadre n°50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics, promulguée par le Dahir n°1-21-78 du 14 Jomada I 1443 (19 décembre 2021), Bulletin Officiel n°7046 du 20 décembre 2021.

<sup>4</sup> Royaume du Maroc, Loi n°82-20 portant création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publics, promulguée par le Dahir n°1-21-18 du 5 Jomada II 1442 (19 janvier 2021), Bulletin Officiel n°6958 du 18 février 2021.

<sup>5</sup> Royaume du Maroc, Décret n°2-24-1090 fixant les modalités d'exercice des missions de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'État, Bulletin Officiel.

<sup>6</sup> IFRS Foundation, IFRS Accounting Standards, Londres. Disponible sur : <https://www.ifrs.org>

<sup>7</sup> Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'État (ANGSPE), Rapport annuel 2023, Rabat, 2024 ; Rapport annuel 2024, Rabat, 2025 ; ainsi que les publications institutionnelles relatives au chantier de consolidation financière de l'État actionnaire disponibles sur le site de l'Agence. Disponible sur : <https://angspe.ma/>

<sup>8</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Portail officiel de la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOF). Disponible sur : <https://lof.finances.gov.ma>

<sup>9</sup> IFRS Foundation, IAS 7 – Statement of Cash Flows, IFRS Accounting Standards. Disponible sur : <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ias-7-statement-of-cash-flows/>