

Le rôle du contrôle juridictionnel dans la détection des risques liés à la commande publique : Approche basée sur l'analyse des rapports annuels de la Cour des comptes

The role of jurisdictional control in the detection of risks related to public procurement: Approach based on the analysis of the annual reports of the Court of Accounts

Imad BEN YACHRAK, (doctorant)

*Laboratoire d'Etudes et de Recherche en Sciences de Gestion (LERSG)
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Rabat- Agdal
Université Mohammed V de Rabat, Maroc*

Nissrine AL MAGHRIBI, (doctorante)

*Laboratoire d'Etudes et de Recherche en Sciences de Gestion (LERSG)
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Rabat- Agdal
Université Mohammed V de Rabat, Maroc*

Adresse de correspondance :	Faculté des sciences juridiques économiques et sociales- Agdal Avenue des Nations Unies Agdal Université Mohammed V Maroc (Rabat) BP 721 0661914684 / 0661914682 / 0537771337.
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	BEN YACHRAK, I., & AL MAGHRIBI, N. (2023). Le rôle du contrôle juridictionnel dans la détection des risques liés à la commande publique : Approche basée sur l'analyse des rapports annuels de la Cour des comptes. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 4(1-1), 377-395. https://doi.org/10.5281/zenodo.7633630
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: January 04, 2023

Published online: February 12, 2023

Le rôle du contrôle juridictionnel dans la détection des risques liés à la commande publique : Approche basée sur l'analyse des rapports annuels de la Cour des comptes

Résumé

Le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes sur les dépenses publiques, particulièrement sur la commande publique, est un instrument principal de détection des risques qui peuvent survenir dans toutes les étapes du processus de passation et d'exécution de la commande publique. C'est un outil d'une importance capitale permettant de garantir l'intégrité, la transparence et la protection des deniers publics tout en luttant contre toutes formes des actes de malveillance ou de pratiques malsaines entraînant la dilapidation de l'argent public. Cette étude repose sur l'analyse du contenu des rapports annuels publiés par la Cour des comptes dans lesquels figure son appréciation de la gestion, y compris celle de la commande publique, des services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ainsi que tout organisme soumis à son contrôle en vertu de la loi. Les résultats de l'étude témoignent que ces rapports constituent une occasion propice pour se renseigner sur les risques qui entravent la gestion de la commande publique et mettre en conséquence des actions correctives pour y remédier.

Mots clés : Contrôle juridictionnel, contrôle de la gestion, rapport annuel de la Cour des comptes, commande publique, jugement des comptes, discipline budgétaire et financière.

JEL Classification : M42, H83

Type de l'article : Article théorique

Abstract

The jurisdictional control of the Court of Accounts over public expenditure in particular over public procurement constitutes a principal main instrument for detecting risks that may arise at all stages of the process of awarding and executing public contracts, It's a tool of paramount importance for guaranteeing the integrity, transparency and protection of public funds.

This study is based on the content analysis of the annual reports published by the Court of Accounts in which it gives its appreciation of the management; including that in public procurement, in State services, local authorities; public establishments and every organisation working under its control by the law. The results of this study show that these reports are a good opportunity to learn about the risks that hinder the management of public procurement and to take corrective actions to remedy them.

Keywords: Jurisdictional control, management control, annual report of the Court of Accounts, public procurement, judgment of accounts, budgetary and financial discipline.

JEL Classification: M42, H83

Paper type: Theoretical Research

1. Introduction

Le système de contrôle juridictionnel des finances publiques au Maroc tel que nous le connaissons aujourd'hui a connu une évolution continue depuis l'institution en 1960 de la commission nationale des comptes par le Dahir n°1.59.270 du 17 chaoual 1379(14 Avril 1960). Il est passé d'un simple contrôle administratif chargé d'apurer les comptes des comptables publics à un véritable dispositif de contrôle juridictionnel orienté de plus en plus vers l'efficacité, l'efficience, la transparence, la bonne gouvernance et la rationalisation des deniers publics (KERS, L. 2014) .

Dans ce sillage, il intervient le rôle de la Cour des comptes en tant qu'institution indépendante qui exerce les fonctions de contrôle supérieur des finances publiques. Elle publie de nombreux rapports (annuels, thématiques, particuliers, contrôle de la gestion ...) permettant aux différentes parties prenantes, y compris les citoyens de prendre connaissance des dysfonctionnements constatés à l'occasion de ses contrôles ; des mesures correctives à mettre en place et les recommandations qu'elle suggère.

La publication de ses rapports par la Cour des comptes, en particulier de son rapport annuel, fait toujours stimuler l'opinion publique vu les observations, les avis et les recommandations qui y sont mis en évidence. Ainsi, selon (KERS, L. 2014) les résultats des contrôles de la gestion menés par la Cour des comptes sont communiqués aux gestionnaires et aux responsables publics et font l'objet de la publication annuelle par la Cour dans son rapport annuel et constituent véritablement un dialogue avec les responsables publics leur permettant d'améliorer leur gestion.

Dans le même ordre d'idées, il est noté que plusieurs rapports produits par différentes institutions nationales et internationales ont mis l'accent sur la persistance des problèmes de lourdeur et de transparence des procédures, notamment dans le domaine des marchés publics (CESE, 2012).

La commande publique est une composante incontournable de l'activité économique au Maroc. Selon ZAIDANE, A. & EL ARAFI, H. (2021) la commande publique est un instrument stratégique pour servir les politiques publiques et un moyen de régulation économique et sociale Il s'agit également d'un domaine qui connaît des mutations continues comme le montre l'adoption récente du projet de Décret n° 2.22.431 relatif aux marchés publics lors du conseil de gouvernement du jeudi 29 décembre 2022 qui entrera en vigueur, le premier jour du mois qui suit sa publication au bulletin officiel, abrogeant ainsi l'ancien Décret n° 2.12.349 du 8 jourmada I 1434 relatif aux marchés publics. (B.O. n° 6140 du 4 avril 2013).

Par ailleurs, la commande publique est un domaine à haut risque (OCDE, 2018) et constitue le domaine le plus exposé à la corruption. Il s'agit d'un processus long et dont les enjeux sont importants et de ce fait la corruption et les pratiques malveillantes peuvent intervenir à n'importe quelle phase de son cycle de vie normal, depuis la passation jusqu'à l'exécution (EL AMRY, A. 2018).

C'est à ce niveau qu'intervient le rôle du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes comme un instrument principal de détection des risques liés à la passation et l'exécution de la commande publique et comme un outil garantissant l'intégrité, la transparence, la gouvernance et la protection des deniers publics tout en luttant contre toutes formes de malveillances ou de pratiques malsaines entraînant la dilapidation et le gaspillage des deniers publics.

Dans cet article, nous allons essayer de traiter la problématique suivante : « Dans quelle mesure le contrôle juridictionnel permet-il de détecter les risques liés au cycle de vie de la commande publique (pré-soumission, soumission, exécution et post-exécution) ?

Pour répondre à cette question de base, nous avons structuré cet article en deux principales parties : une première partie relative à la place du contrôle juridictionnel dans le dispositif du contrôle des dépenses publiques avec un rappel succinct de l'évolution historique du système de contrôle supérieur des finances publiques et les attributions de la Cour des comptes en la matière. La deuxième partie sera consacrée à la présentation des rapports annuels de la Cour des comptes en relation avec le contrôle de la commande publique et de la méthodologie adoptée pour les analyser à la lumière de la problématique annoncée tout en essayant de montrer le rôle du contrôle juridictionnel dans la détection des risques qui peuvent entacher les différentes phases de passation et d'exécution de la commande publique.

2. Positionnement du contrôle juridictionnel dans le dispositif du contrôle des dépenses publiques

Le contrôle en matière des finances publiques en général et de la commande publique en particulier est marqué par l'existence d'une multitude d'acteurs et d'intervenants. Aujourd'hui au Maroc, plusieurs organes de contrôle des dépenses publiques coexistent chacun selon l'étendue de ses missions et ses propres moyens d'intervention dans la sphère du contrôle des finances publiques.

On distingue plus particulièrement entre trois principaux types de contrôles :

Le premier, le contrôle administratif dont l'objectif majeur est de s'assurer de la conformité aux lois et règlements en vigueur, de préserver le patrimoine et les deniers publics, d'anticiper les risques, de détecter les erreurs et les fraudes et d'assurer la fiabilité des informations financières. Il s'agit du contrôle exercé principalement par l'Inspection Générale des Finances (IGF) en vertu de l'article 2 du Dahir n° 1.59.260 du 17 chaoual 1379 (14 avril 1960) ; celui exercé par les Inspections Générales des Ministères (IGMs) conformément au Décret n° 2.11.112 du 23 juin 2011 relatif aux attributions des Inspections Générales des Ministères surtout en matière du contrôle, de l'audit, d'investigation, des enquêtes de l'étude et du conseil. En plus du contrôle de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) qui est une inspection générale créée au sein du ministère de l'intérieur en 1994 et qui a pour rôle le contrôle du ministère de l'intérieur, des collectivités territoriales et de leurs groupements en vertu du Décret n° 2.94.100 du 6 moharrem 1415 (16 juin 1994) portant son statut particulier.

Une autre typologie du contrôle administratif est le contrôle d'engagement et de validité exercé par les comptables publics sur les dépenses publiques simultanément au moment de l'engagement et de paiement des dépenses, en plus du contrôle modulé selon la capacité de gestion des services ordonnateurs exercé par les comptables publics conformément au Décret n° 2.07.1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'État. Il figure également parmi le même type de contrôle administratif le contrôle financier de l'État sur les établissements et les entreprises publiques institué en vertu de la loi n° 69-00 promulguée par le dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003). Par ailleurs, conformément aux dispositions de la loi précitée, quatre types de contrôle ont été institués auprès des Établissements et Entreprises Publiques : on distingue ainsi entre le contrôle préalable : exercé sur les établissements publics par le ministre chargé des finances, le contrôleur d'État et le trésorier-payeur en tant que comptable public ; le contrôle d'accompagnement exercé sur les établissements publics justifiant d'un degré de maturité suffisante en matière du contrôle interne et d'une mise en œuvre effective des outils de gestion (organigramme, statut du personnel, manuel procédures, système de comptabilité, règlement des marchés, rapport annuel de gestion...) ; le contrôle conventionnel qui est un contrôle appliqué sur les filiales publiques par le commissaire du gouvernement à travers une convention de contrôle à conclure avec l'État et le contrôle contractuel appliqué sur les

entreprises publiques par un commissaire du gouvernement selon le contrat instituant le contrôle.

Le deuxième type de contrôle est le contrôle parlementaire ou le contrôle politique : c'est le contrôle exercé par les représentants de la nation au niveau du parlement sur la gestion de l'exécutif.

Il concerne la gestion des finances publiques, y compris la commande publique. Ce contrôle s'exerce par le biais des questions écrites et orales des parlementaires ; du vote des lois de finances ; du vote de la loi de règlement et, le cas échéant, des lois de finances rectificatives ; mais également à travers les enquêtes des commissions parlementaires d'enquête tel que prévu par l'article 67 de la constitution de 2011 ou encore par le biais du bilan d'étape de l'action gouvernementale conformément aux dispositions de l'article 101 de la même constitution. Il faut signaler qu'après la promulgation de la loi organique 130-13 relative à la loi des finances, le contrôle parlementaire se voit renforcé davantage dans le débat budgétaire et le contrôle des finances publiques. Ainsi, la Loi Organique relative à la Loi des Finances (LOF) vise un parlement mieux informé et un contrôle politique plus approfondi qui se manifestent particulièrement par l'enrichissement des documents et des rapports communiqués au parlement à l'occasion du vote des lois de finances et l'introduction de l'évaluation des politiques publiques en tant que nouvelle attribution du parlement.

Pour ce type de contrôle et comme l'a montré IDRISSE CHOUAHDIA (2019, p.93) l'expérience montre que la gouvernance des finances publiques peut être compromise par une faible indépendance du parlement par rapport à l'exécutif.

Le troisième type de contrôle est le contrôle juridictionnel. Il s'agit du contrôle exercé par les juridictions financières (Cour des comptes et Cours Régionales des Comptes) sur les finances publiques en matière de jugement des comptes, de la discipline budgétaire et financière (DBF), de la gestion de fait ou encore en matière du contrôle de la gestion.

Au titre du contrôle juridictionnel, la Cour des comptes a une compétence nationale. La population justiciable est composée des services de l'État, des Établissements Publics Nationaux (EPN) dotés d'un comptable public, des entreprises dont le capital est souscrit par l'État, les entreprises concessionnaires à caractère national et les organismes de prévoyance sociale ainsi que tout organisme soumis à son contrôle conformément à la loi 62.99.

Quant aux Cours Régionales des Comptes, elles disposent d'une compétence territoriale. La population des justiciables est composée des collectivités territoriales et de leurs groupements, les Établissements Publics Locaux (EPL) dotés d'un comptable public, des entreprises dont le capital est souscrit par les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les entreprises concessionnaires de service public local.

Par ailleurs, on peut évoquer également un autre type de contrôle qui est peu formalisé, mais ne cesse de prendre de plus en plus d'ampleur ces dernières années ; il s'agit du contrôle social exercé par la société civile et les mass médias (citoyens, ONG, presse, médias sociaux, radio, télévision...) sur l'utilisation des deniers publics et qui porte sur les propositions d'amélioration des conditions sociales des citoyens et sur la promotion de leurs conditions de vie.

3. Le contrôle de la commande publique par les juridictions financières

La Cour des comptes et les Cours Régionales des Comptes (CRC) dites au sens de la loi 62.99 « les juridictions financières » jugent les comptes et contrôlent la gestion des services de l'État ou des collectivités territoriales et des organismes qui entrent dans leur champ de compétence en vertu de la loi précitée. À ce titre, elles examinent les modalités de passation et d'exécution de la commande publique.

En effet, le contrôle juridictionnel de la commande publique porte sur les marchés des administrations publiques, des Établissements et Entreprises Publiques (EEP) et des collectivités territoriales. Ce contrôle concerne tout le cycle normal de l'exécution des marchés et porte sur tous ses types : Marchés de travaux, d'études ou de prestations de services. Il porte également sur les bons de commande et les régies de dépenses.

Depuis 2002 et après la réforme de la loi régissant les juridictions financières et le système de responsabilité des acteurs intervenant dans le processus d'exécution des dépenses publiques respectivement par la loi 62-99 formant code des juridictions financières et de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics ; le contrôle porte sur les deux principaux intervenants dans l'exécution des marchés publics à savoir : les ordonnateurs et les comptables publics.

Ainsi, il résulte du contrôle exercé par les juridictions financières une mise en cause de la responsabilité des comptables publics ainsi que des observations sur la gestion des personnes morales contrôlées.

En plus, en cas d'infractions commises par les acteurs intervenants dans l'exécution de la commande publique en particulier les ordonnateurs et les comptables publics qui engagent leur responsabilité en matière de la discipline budgétaire et financière, la responsabilité de ses acteurs peut être mise en cause et peut conduire les juridictions financières à prononcer à leur encontre des sanctions financières.

3.1. Zoom sur l'évolution historique du cadre juridique et institutionnel de la Cour des comptes

Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc a été institué d'une manière progressive selon une évolution historique marquée principalement par cinq étapes principales :

La première étape en 1960 avec la mise en place de la commission nationale des comptes par le Dahir n°1-59-270 du 17 chaoual 1379 (14 Avril 1960) qui avait pour compétence d'apurer les comptes des comptables publics en veillant à la vérification de la légalité et la régularité des opérations reprises dans leurs comptes.

La deuxième en 1979 marquée par la création de la Cour des comptes en vertu de la loi 12-79 promulguée par le Dahir n° 1-79-175 du 22 chaoual 1399 (14 septembre 1979). À partir de cette date la Cour des comptes est considérée comme un organe juridictionnel chargé d'assurer le contrôle supérieur des finances publiques et de l'exécution des lois de finances.

La troisième en 1996 qui a connu la constitutionnalisation de la Cour des comptes par la constitution de 1996 qui l'a érigée en une institution constitutionnelle. Cette constitution a prévu également la création des Cours Régionales des Comptes pour accompagner la politique de déconcentration et de la décentralisation.

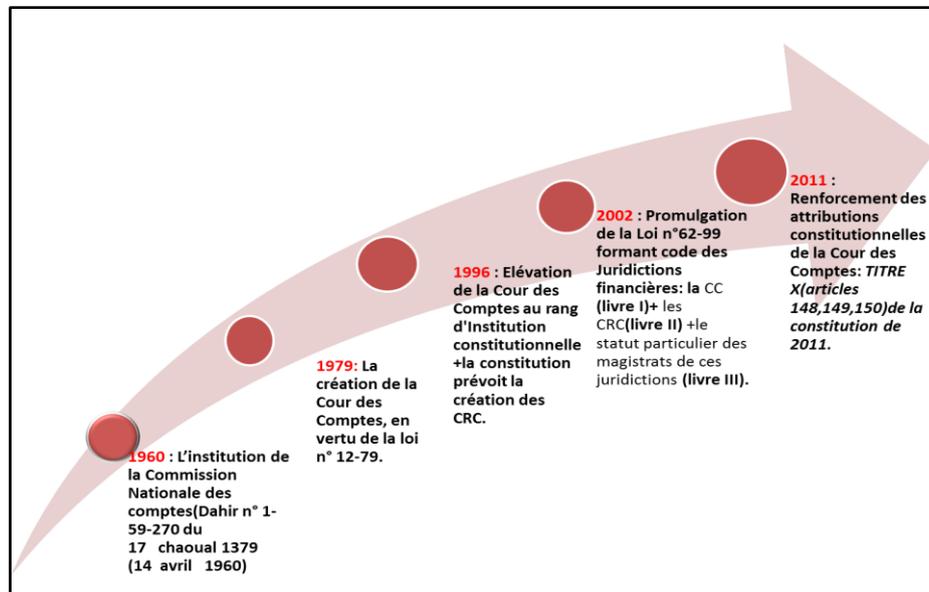
La quatrième en 2002 qui constitue une étape décisive dans l'histoire de la Cour des comptes. Il s'agit de la promulgation de la loi 62-99 formant le code des juridictions financières en application des dispositions constitutionnelles de la constitution de 1996. Cette loi organisée en 3 livres a fixé les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes (livre1), des Cours Régionales des Comptes (livre 2) ainsi que le statut particulier des magistrats des juridictions financières (livre 3).

La cinquième en 2011 qui s'est caractérisée par le renforcement des attributions constitutionnelles de la Cour des comptes par la constitution de 2011 qui a introduit de nouvelles dispositions de nature à renforcer et consolider les acquis des juridictions financières et d'élargir leur champ d'intervention. Dans la foulée, la Cour des comptes se voit attribuer de nouvelles missions en matière du contrôle et du conseil du gouvernement, d'assistance au parlement et l'appui à l'autorité judiciaire en plus de la publication de son

rapport annuel, les rapports thématiques et les rapports particuliers se rapportant à ses missions réalisées.

La figure ci-après (Figure N°1) récapitule l'ensemble des repères historiques marquant l'évolution de la Cour des comptes.

Figure N°1 : Évolution historique du cadre juridique et institutionnel de la Cour des comptes



Source : Auteurs sur la base des données de la Cour des comptes.

3.2. Les missions juridictionnelles et non juridictionnelles de la Cour des comptes

Conformément aux dispositions de la loi n°62.99 formant Code des juridictions financières, la Cour des comptes exerce deux types des compétences : les compétences juridictionnelles et les compétences non ou extra- juridictionnelles.

En ce qui concerne la première catégorie des compétences (juridictionnelles) ; elles consistent essentiellement dans les attributions suivantes :

Vérification et jugement des comptes : en conformité avec les dispositions des articles de 25 à 40 de la loi 62-99 formant le code des juridictions financières, la Cour des comptes vérifie les comptes des services de l'État ainsi que ceux des établissements publics et des entreprises dont le capital est souscrit exclusivement par l'État ou les établissements publics ou conjointement par l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales lorsque ces organismes sont dotés d'un comptable public.

Discipline budgétaire et financière (DBF): en vertu de l'article 51 de la loi 62-99 formant le code des juridictions financières ; la Cour des comptes exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, de tout fonctionnaire ou agent de l'un des organismes soumis au contrôle de la Cour, chacun dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, et cela en cas d'infractions prévues aux articles 54, 55,56 de la loi 62-99.

Gestion de fait : est gestionnaire de fait toute personne ayant manié sans habilitation des fonds publics. Il s'agit ici d'appliquer les dispositions de la loi 62-99 en matière de la gestion de fait en particulier des articles de 41 à 44 de la loi 62-99.

En plus de ces compétences dites juridictionnelles, la Cour des comptes exerce les compétences extra-juridictionnelles qui lui ont été dévolues par la loi 62-99, et que nous présentons comme suit :

Le contrôle de la gestion qui consiste à contrôler tous les aspects de la gestion des services publics, des entreprises et organismes publics en vue d'en apprécier la sincérité et la

régularité, de mesurer le degré de la réalisation des objectifs, les résultats obtenus et de formuler, éventuellement, des recommandations sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et l'efficacité des opérations. Le contrôle de la gestion porte généralement sur tous les aspects managériaux, y compris la commande publique.

En effet, la Cour des comptes procède chaque année et sur la base d'un programme annuel de contrôle à des contrôles et investigations durant lesquels les conseillers enquêtent sur pièces et sur place. À l'issue de ces contrôles, la Cour des comptes établit un rapport de contrôle de la gestion qui met en évidence les éventuels risques, défaillances ou gaspillages constatés dans un service et qui fait l'objet de publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes. Ce rapport est destiné au ministre dont relève le service ou le département concerné.

Le contrôle de l'emploi des fonds publics dont les subventions accordées par l'État aux établissements et organismes publics.

L'assistance au Parlement au Gouvernement et aux instances judiciaires dans les modalités et les domaines prévus par la loi.

La déclaration obligatoire du patrimoine conformément à l'article 147 de la loi 62-99 qui stipule que « ...la Cour des Comptes contrôle et assure le suivi des déclarations du patrimoine... ».

L'audit des comptes des partis politiques et le contrôle des dépenses des campagnes électorales.

La certification des comptes de l'État, « La Cour des comptes certifie la régularité et la sincérité des comptes de l'État » et cela conformément à l'article 31 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.

L'élaboration du rapport sur l'exécution de la loi des finances qui accompagne le projet de loi de règlement en plus de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume comme le stipule l'article 66 de la loi organique 130-13 précitée.

3.3. Jugement des comptes et contrôle de la commande publique

En matière de jugement des comptes et conformément aux dispositions de l'article 25 du code des juridictions financières, les comptables publics sont tenus de produire annuellement à la Cour des comptes et conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les comptes des services pour les services de l'État et une situation comptable des opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie exécutées par leurs soins pour les autres organismes.

Ainsi, l'objectif principal du contrôle de la commande publique en matière de jugement des comptes consiste à vérifier si la commande publique est exécutée conformément à la réglementation en vigueur.

Dans le cadre de ce contrôle, deux cas de figure peuvent se présenter : le premier : Si la Cour ne retient aucune irrégularité, elle statue sur le compte ou la situation comptable par un arrêt définitif.

Le deuxième : la Cour établit l'existence d'irrégularités dues à l'absence de diligences que le comptable public doit faire en matière de l'exercice du contrôle de validité de la dépense publique à l'occasion de lancement d'un marché public. Dans ce cas, on applique les dispositions de l'article 37 de la loi 62.99 qui stipule que « ...la Cour lui enjoint par un arrêt provisoire de produire par écrit ses justifications ou à défaut, de reverser les sommes qu'elle déclare comme étant dues à l'organisme public concerné, dans un délai qu'elle lui fixe et qui ne peut être inférieur à trois mois ; ce délai court à compter de la date de la notification de l'arrêt provisoire. A l'expiration de ce délai, la Cour prend toute mesure qu'elle juge utile en attendant de se prononcer par arrêt définitif, dans un délai maximum d'un an à compter de la date de l'arrêt provisoire. ».

En cas de la persistance d'irrégularité constatée au-delà de ce délai, le comptable public est mis en débet par un arrêt définitif qui fixe le montant du débet dont l'exigibilité commence dès sa notification.

3.4. Contrôle juridictionnel de la commande publique au titre de « la discipline budgétaire et financière »

Ce contrôle concerne tous les gestionnaires publics chacun dans la limite de ses compétences à savoir, les ordonnateurs, les sous ordonnateurs, les responsables ainsi que tout fonctionnaire ou agent placés sous leurs ordres ou agissant pour leur compte et porte sur les marchés publics entachés de l'une des infractions énumérées dans les articles 54,55 et 56 de la loi 62-99.

En relation avec le contrôle de la commande publique, les ordonnateurs sont éligibles au contrôle en particulier lorsqu'elles enfreignent la réglementation relative aux marchés publics (Article 54 de la loi 62-99) ou lorsqu'ils ne respectent pas les règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des marchés publics (Article 4 de la loi 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics, B.O du 2 mai 2002) avec une exonération en matière de la Discipline Budgétaire et Financière (DBF) aux membres du gouvernement et aux membres de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers lorsqu'ils exercent leurs fonctions en cette qualité .

Les comptables publics, eux, sont personnellement responsables en matière de la DBF des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer sur les actes d'engagements de dépenses en vertu des lois et règlements en vigueur .Alors que les contrôleurs financiers des établissements et entreprises publics soumis au contrôle financier de l'État sont personnellement responsables en matière de la DBF de l'exercice des contrôles expressément prévus par la réglementation en vigueur qu'ils exercent sur les actes qui ont fait l'objet de leur visa, en vue de s'assurer de la conformité du marché de travaux, de fournitures ou de services aux règles d'appel à la concurrence applicables à l'organisme concerné .

En effet, la finalité du contrôle juridictionnel en matière de la discipline budgétaire et financière consiste à s'assurer des irrégularités et des manquements signalés lors du jugement des comptes ou à l'occasion des missions de contrôle de la gestion tout en mettant en place un dispositif de sanctions prévu par une amende d'un montant de 1000 dhs minimum qui peut atteindre quatre fois le salaire annuel de l'auteur de l'infraction et en cas de préjudice causé par un remboursement des sommes dues correspondant à la parte subie par l'organisme public concerné.

Ainsi, la compétence de la Cour des comptes en matière de la DBF revêt un caractère répressif et vise également à réparer le préjudice subi. Concernant le contrôle de la commande publique, cette attribution a pour but d'identifier les principaux risques et anomalies qui peuvent entacher les marchés publics et les bons de commande, de préciser les responsabilités, et prendre les mesures correctives nécessaires pour réparer les dysfonctionnements constatés.

En effet, la publication des arrêts concernant la DBF revêt une importance capitale dans la mesure où elle vise à la sensibilisation des différents gestionnaires aux principaux dysfonctionnements en matière de la gestion financière publique (NMILI. M & Nejjar. F (2019).

3.5. Contrôle juridictionnel de la commande publique au titre de « contrôle de la gestion»

Le contrôle de la commande publique en matière de contrôle de la gestion s'étend à tous les intervenants dans le processus de l'exécution de la commande publique. Il porte sur la régularité, la conformité et la sincérité des opérations réalisées ainsi que sur la réalité des prestations fournies, des fournitures livrées et des travaux effectués. Il consiste également à

s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de la commande publique et la matérialité des prestations.

Suite à un contrôle de la gestion des marchés publics, plusieurs responsabilités des intervenants dans le processus de passation et d'exécution des marchés publics peuvent être mises en jeu. Il s'agit de la responsabilité de gestion lorsqu'à l'occasion du contrôle de la gestion on relève les infractions en matière de la discipline budgétaire et financière ; de la responsabilité pénale lorsque les infractions constatées est de nature à engager la responsabilité pénale de l'auteur de l'infraction (malversation, concussion, dilapidation...) ou encore de la responsabilité administrative lorsque la nature des infractions commises est de nature à engager la responsabilité disciplinaire de l'auteur de l'infraction.

Au titre de leur mission de contrôle de la gestion, la Cour des comptes et les Cours Régionales des Comptes peuvent contrôler la passation et l'exécution des marchés publics conclus par les personnes morales justiciables entrant dans leur champ de compétence. Au cours de la mission du contrôle de la gestion, les ordonnateurs et responsables des organismes contrôlés, ainsi que les comptables publics et les fonctionnaires de l'État doivent communiquer au rapporteur désigné tous documents et renseignements qu'il sollicite.

4. Méthodologie de recherche adoptée

4.1. Terrain de l'étude

Cette étude porte sur l'analyse des rapports annuels de la Cour des comptes, en particulier ceux concernant le contrôle de la gestion avec un focus sur le contrôle de la gestion de la commande publique. Il s'agit d'une analyse du contenu de ces rapports permettant de détecter les principaux risques qui peuvent survenir tout au long du cycle normal d'une commande publique de pré-passation jusqu'à post-exécution dans une perspective de proposer des recommandations pour y remédier.

Le rapport annuel de la Cour des comptes trouve son fondement aussi bien dans la constitution de 2011 plus précisément l'article 148 qui stipule que la Cour des comptes « ... *soumet au Roi un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités, qu'elle transmet également au Chef du Gouvernement et aux Présidents des deux Chambres du Parlement. Ce rapport est publié au Bulletin Officiel du Royaume.* » que dans l'article 100 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières qui précise que « *Dans son rapport annuel, la Cour rend compte de l'ensemble de ses activités, fait la synthèse des observations qu'elle a relevées, de ses propositions d'amélioration de la gestion des finances publiques et de celle des services et organismes publics ayant fait l'objet de contrôle, reprend les commentaires des autorités gouvernementales et des responsables des institutions et organismes concernés et donne un résumé du rapport de la Cour sur l'exécution de la loi de finances.* ».

Ainsi, depuis la réforme instaurée par la loi 62-99, la Cour des comptes a fait de la publication de son rapport annuel un rendez-vous presque annuel. Dans son rapport annuel, elles figurent les différentes missions accomplies par la Cour des comptes et les Cours Régionales des Comptes (CRC) en matière des attributions juridictionnelles (jugement des comptes, discipline budgétaire et financière et la gestion de fait) en plus de plusieurs missions relatives au contrôle de la gestion.

La figure ci-dessous (Figure N°2) récapitule l'ensemble des rapports annuels de la Cour des comptes publiés depuis l'année 2005.

Figure N°2 : Aperçu général sur les rapports annuels de la Cour des comptes depuis 2005

Rapports annuels de la Cour des comptes	Année de publication
Rapport annuel de la Cour des comptes 2003-2004	01/07/2005
Rapport annuel de la Cour des comptes 2005	01/07/2006
Rapport annuel de la Cour des comptes 2006	01/07/2007
Rapport annuel de la Cour des comptes 2007	01/07/2008
Rapport annuel de la Cour des comptes 2008	01/07/2009
Rapport annuel de la Cour des comptes 2009	01/10/2010
Rapport annuel de la Cour des comptes 2010	01/10/2011
Rapport annuel de la Cour des comptes 2011	01/12/2012
Rapport annuel de la Cour des comptes 2012	01/02/2014
Rapport annuel de la Cour des comptes 2013	01/04/2015
Rapport annuel de la Cour des comptes 2014	29/03/2016
Rapport annuel de la Cour des comptes 2015	24/04/2017
Rapport annuel de la Cour des comptes 2016-2017	27/08/2018
Rapport annuel de la Cour des comptes 2018	11/09/2019
Rapport annuel de la Cour des comptes 2019-2020	14/03/2022

Source : Auteurs sur la base des données de la Cour des comptes

Vu son importance cruciale dans le contrôle des dépenses publiques, la publication du rapport annuel constitue un évènement phare des juridictions financières dans la mesure où il présente la gestion des services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle. Une simple lecture de ces rapports montre que sa composition est en constante évolution depuis sa mise en place comme en témoigne le dernier rapport publié jusqu'à aujourd'hui (il s'agit du rapport annuel au titre des années 2019 et 2020, publié au BO N°7073 bis le 14 Mars 2022) qui est structuré en quatre principales parties distinctes suivantes : (i) la vérification et jugement des comptes, (ii) la Discipline Budgétaire et Financière (DBF), (iii) le contrôle de la gestion, (iv) l'audit des comptes des partis politiques (v) le contrôle de la déclaration obligatoire de patrimoine.

Un changement de forme a été constaté dans ce dernier rapport par rapport à son précédent celui publié en 2019 (rapport annuel au titre de l'année 2018, publié le 11/09/2019) et qui s'est décortiqué en trois parties distinctes : une première partie qui concerne un rapport qui fait ressortir les faits saillants ; un volume 1 de rapport dédié à la Cour des comptes scindé lui aussi en deux livres et dans lesquels figurent les missions de la Cour des comptes en matière juridictionnelles et extra-juridictionnelles ; un deuxième volume consacré aux Cours Régionales des Comptes (CRC).

Le Tableau ci-dessus (Tableau N°1) permet de donner une idée générale sur les missions des juridictions financières qui ont fait l'objet de publication dans ces rapports annuels depuis 2017.

Tableau N°1 : Aperçu général sur les missions de la Cour des comptes entre 2015 et 2022

	Missions/Attributions	Rapport annuel de 2015 publié le 24/04/2017	Rapport annuel de 2016-2017 publié le 27/08/2018	Rapport annuel de 2018 publié le 11/09/2019	Rapport annuel de 2019-2020 publié le 14/03/2022
Cour des comptes	Contrôle de la gestion	28 missions	22 missions	50 missions	107 missions
Chambres de la Cour des comptes	Jugements des comptes	399 arrêts	588 arrêts	185 arrêts
	Discipline Budgétaire et Financière	25 arrêts	60 arrêts	15 arrêts	287 arrêts
Le Procureur Général du Roi près de la Cour des comptes	Sanctions Pénales	La Cour a saisi le ministre de la justice de (8) affaires	La Cour a saisi le ministre de la justice de (4) affaires	La Cour a saisi le ministre de la justice de (8) affaires	La Cour a saisi le Procureur général du Roi près la Cour de cassation de (8) affaires
Cours Régionales des Comptes	Contrôle de la gestion	58 missions	128 missions	224 missions	558 missions
	Jugements des comptes	1891 Jugements définitifs	2089 Jugements définitifs	1963 Jugements définitifs
	Discipline Budgétaire et Financière	6 jugements	155 jugements	53 jugements

Source : Auteurs sur la base des données des rapports annuels de la Cour des comptes (2015-2022).

4.2. Méthodologie de recherche

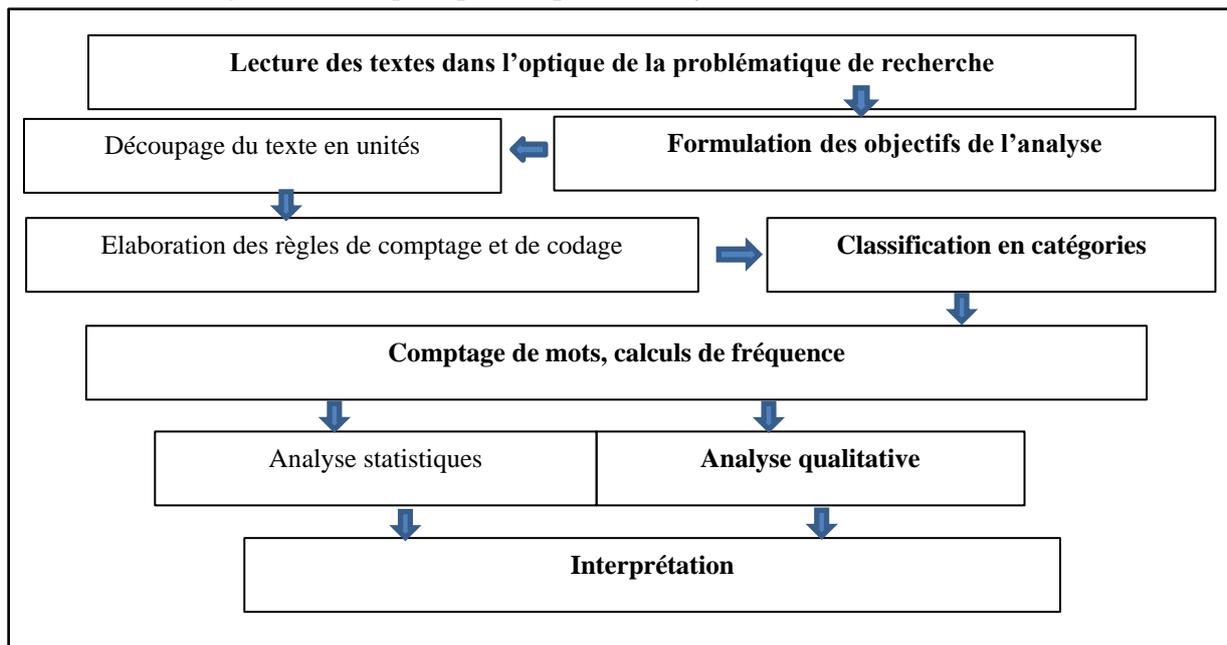
Pour réaliser cette étude, nous avons opté pour la technique de l'analyse de contenu selon la méthode de BARDIN. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une application proprement dite de toutes les étapes énoncées dans la méthode Bardin, mais d'une adaptation de cette méthode à l'objet de notre recherche à la lumière de la problématique formulée et en fonction également des objectifs de l'étude.

Par ailleurs, démontrer le rôle joué par le contrôle juridictionnel dans la détection des risques qui interviennent dans le processus de passation et d'exécution de la commande publique figure parmi les principaux objectifs de cette étude. L'objectif sera aussi de proposer d'un nouveau modèle de gestion de la commande publique formulé sous forme de recommandations concrètes à mettre en place pour remédier aux différents risques détectés.

Selon ROBERT.A et BOUILLAGUET.A (2007) « *L'analyse de contenu se définit comme une technique permettant un examen méthodique, systématique, objectif et à occasion, quantitatif du contenu de certains textes en vue d'en classer et d'en interpréter les éléments constitutifs qui ne sont pas totalement accessibles à la lecture naïve* ». BARDIN.L (2013) quant à lui la définit comme étant « *un ensemble de techniques d'analyse des communications visant, par des procédures systématiques et objectives de description du contenu des messages, à obtenir des indicateurs (quantitatifs ou non) permettant l'inférence de connaissances relatives aux conditions de production/réception (variables inférées) de ces messages*. ».

La figure N°3 donne une idée globale sur les principales étapes pour analyser le contenu selon la méthode Bardin.

Figure N°3 : Les principales étapes de l'analyse de contenu selon BARDIN



Source : BARDIN, L. (2013). *L'analyse de contenu*. Presses Universitaires de France.

Pour ce faire et en s'inspirant de cette méthode, nous avons adopté un cheminement méthodologique scindé en cinq principales étapes suivantes :

La première étape consiste à effectuer des lectures approfondies du contenu des rapports annuels de la Cour des comptes, en particulier ceux relatifs au contrôle de la gestion. Cette lecture ciblée dans l'optique de notre problématique avait pour objectif de repérer l'ensemble des mots clés de notre étude pour pouvoir détecter rapidement les éléments utiles qui ont un lien direct avec notre problématique. C'est un procédé qui nous a permis d'aller à l'essentiel sans pour autant être trop submergé par le volume de la documentation. À partir d'un nombre important de rapports du contrôle de la gestion qui touchent pratiquement à tous les aspects de la gestion, nous avons pu grâce à ce procédé identifier les parties qui concernent le contrôle de la commande publique et qui correspondent à notre objet de recherche.

La deuxième étape consiste à sélectionner un échantillon des rapports du contrôle de la gestion de la commande publique qui concernent la période entre 2015 et 2022 et qui a constitué notre corpus. Cette sélection a été effectuée conformément avec l'objet de notre recherche et la problématique énoncée dans l'introduction. Selon (LERAY, C.2008, P.47) « *Il est possible qu'une fois constitué, votre corpus s'avère très volumineux, contenant parfois des centaines, voire quelques milliers de documents. À moins que vous ne disposiez d'un budget élevé et de beaucoup de temps, vous ne pourrez pas analyser en profondeur un tel corpus. Vous devrez donc l'échantillonner afin d'en réduire le volume pour rendre l'étude possible* ». Le même auteur (2008, P.48) a avancé que « *Vous devrez donc vous assurer que les documents échantillonnés sont bien représentatifs de l'ensemble du corpus. Pour ce faire, il n'existe pas de règle précise. Notons cependant qu'un échantillonnage se fait généralement à un rythme constant : 1 document sur 2, 1 sur 3, etc. Sachez toutefois que plus le corpus échantillonné ne sera réduit et plus les risques d'erreur augmenteront. La taille de l'échantillon dépend donc du taux d'erreur que vous êtes prêt à accepter comparativement aux moyens dont vous disposez.* ».

En effet, entre 2005 et 2022, la Cour des comptes a effectué environ 207 missions de contrôle de la gestion y compris la gestion de la commande publique (Tableau N°1). Ce contrôle a concerné une population très diversifiée des personnes justiciables : services de l'État,

établissements publics, entreprises publiques, entreprises concessionnaires, etc... nous avons veillé à ce que notre échantillon des rapports consultés soit représentatif en terme qualitatif (la diversification des personnes justiciables) et quantitatif (le nombre des rapports consultés) pour pouvoir tirer des conclusions pertinentes. Finalement, nous avons pu consulter cinq rapports annuels de la Cour des comptes (entre 2015 et 2022) dont 46 rapports concernant la mission de contrôle de la gestion y compris la gestion de la commande publique (ce qui correspond à un ratio de 1 sur 5 rapports environ).

Au niveau de la troisième étape nous avons répertorié et identifié les principaux risques soulevés qui concernent le cycle de vie normal de la commande publique (pré-soumission, soumission, exécution et post-exécution). A cette étape, nous avons regroupé l'ensemble de ces risques identifiés par cycle d'une façon exhaustive sans pour autant procéder à un filtrage. Cela nous a permis d'avoir une idée sur l'ensemble des risques entravant la commande publique tout au long de son processus de passation et d'exécution.

Au niveau de la **quatrième étape** de la démarche poursuivie, nous avons procédé à une catégorisation des risques et dysfonctionnements repérés en fonction de leur récurrence et répétition. BARDIN.L (2013) indique que « *La catégorisation est une opération de classification d'éléments constitutifs d'un ensemble par différenciation puis regroupement par genre (analogie) d'après des critères préalablement définis.* ». Cette catégorisation s'est réalisée en fonction de deux principaux critères : par nature de risque identifié et par étape d'exécution de commande publique et abstraction faite de l'année de publication du rapport et la nature de la personne justiciable. A ce niveau nous avons classé l'ensemble des risques répétitifs en une seule catégorie de risque en éliminant les répétitions pour éviter les redondances et en se limitant à ceux les plus significatifs pour chaque étape de la commande publique (pré-soumission, soumission, exécution et post-exécution). Selon THIETART et al. (2014, p. 552) "*L'analyse de contenu repose sur le postulat que la répétition d'unités d'analyse de discours (mots, expressions ou significations similaires, phrases, paragraphes) révèle les centres d'intérêt, les préoccupations des auteurs du discours. Le texte (documents, écrit ou retranscrit de discours ou d'entretiens) est découpé et ordonné en fonction des unités d'analyse que le chercheur a choisi d'étudier, selon une méthodologie très précise de codage. Les différentes unités d'analyse sont ensuite classées dans un nombre restreint de catégories liées aux objectifs de recherche et sur lesquelles porteront les analyses. Ces analyses passent le plus souvent par des comptages, des analyses statistiques, ou encore des analyses plus qualitatives du contexte dans lequel les mots apparaissent*".

La cinquième et dernière étape consiste à commenter et interpréter les différents risques identifiés dans chaque étape de la commande publique et à formuler, à la lumière de cette analyse et interprétation, notre propre réflexion théorique sous forme de recommandations qui pourraient conduire vers un nouveau modèle de gestion de la commande publique. Il s'agit des propositions concrètes à mettre en place et qui seraient susceptibles de remédier aux différents risques et dysfonctionnements identifiés lors de la passation et de l'exécution de la commande publique.

5. Contrôle juridictionnel et détection des risques liés à la commande publique : sur quoi nous renseignent les rapports de la Cour des comptes ?

L'analyse de contenu des différents rapports de contrôle de la gestion publiés par la Cour des comptes nous a permis de repérer plusieurs risques qui concernent toutes les étapes du cycle normal de la commande publique. Dans ce qui suit, nous allons essayer de catégoriser, de regrouper et d'interpréter ceux les plus récurrents et les plus significatifs conformément à la méthodologie adoptée.

5.1. Principaux risques identifiés au niveau de l'étape de pré-soumission

Il s'agit principalement des risques suivants :

Imprécision dans l'identification des besoins avant la réalisation de certains marchés / Imprécision dans la rédaction des termes de référence des contrats des marchés (CPS)/ Anomalies au niveau de la rédaction des cahiers des prescriptions spéciales (CPS) :

Ce sont des risques qui ont un caractère répétitif dans plusieurs rapports de la Cour des comptes concernant la commande publique. L'absence de la précision dans l'estimation et l'identification des besoins de certains marchés s'est traduit par un recours excessif aux avenants pour satisfaire les besoins réels ce qui a causé plusieurs difficultés dans leur exécution.

Absence d'une base de données comprenant les prix et les détails des fournisseurs/Absence d'un référentiel des prix : cette anomalie est récurrente dans les rapports. Plusieurs entités contrôlées ne disposent pas de référentiel des prix qui leur permet de fixer une estimation précise et objective du coût de la prestation.

Insuffisances au niveau du système de classification et de qualification des entreprises:

Ce risque part du constat qu'un nombre très important des marchés sont résiliés suite à la défaillance des entreprises attributaires suite à la défaillance du système de classification et de qualification des entreprises soumissionnaires.

Absence d'un système de gestion des risques propre à la commande publique : encore une fois, il s'agit d'un risque répétitif dans les rapports concernant la gestion de la commande publique. La plupart des entités contrôlées affirment qu'elles ne disposent pas d'un système de gestion des risques propre à la commande publique qui permet le suivi des indicateurs de performance de la commande publique (ex : le taux d'annulation des appels d'offres ; le taux de résiliation des marchés pour des raisons techniques ou sociales ; le taux de retard ou de refus de visa des marchés ; le taux de plaintes déposées par les contractants, etc...).

Absence des études de faisabilité des projets/Absence de coordination entre les projets :

Pour le premier cas de figure, il est fortement remarqué que plusieurs entités contrôlées procèdent à la conclusion des marchés en absence de toute étude de faisabilité ce qui engendre leur résiliation après avoir dépensé des montants importants. Concernant l'absence de coordination entre les projets ; il a été constaté que plusieurs organismes contrôlés passent des marchés d'études ayant les mêmes objectifs à cause de l'absence de coordination entre les projets en question.

Absence d'un système informatique dédié à la programmation financière et aux marchés publics :

Des entités contrôlées en particulier les départements ministériels ont affirmé qu'elles ne disposent pas en leur sein d'un système d'information comptable relatif à la programmation financière et aux marchés publics. Ils reposent uniquement sur le système de gestion intégré des dépenses (GID) mis à leur disposition par la Trésorerie Générale du Royaume.

5.2. Principaux risques identifiés au niveau de l'étape de soumission/passation

A cette étape, nous avons pu identifier les principaux risques qui concernent les différentes phases de passation des marchés publics. Il s'agit en particulier des risques relatifs **au non-respect des procédures prévues par les textes réglementaires régissant les marchés publics**. On peut évoquer plus particulièrement ici à titre non exhaustif les principaux risques suivants :

Il s'agit du manque constaté dans l'établissement des rapports de présentation des marchés; des insuffisances au niveau de l'évaluation des offres des concurrents ; l'attribution de marchés en marge du règlement de consultation et l'exclusion injustifiée de certains soumissionnaires ; le non-respect des aspects procéduraux d'attribution des marchés, la non

information des soumissionnaires évincés du rejet de leurs offres en citant les causes de rejet conformément à la réglementation en vigueur ; l'approbation tardive de certains marchés et le commencement de l'exécution des marchés avant leur approbation ; le non-respect des délais prescrits pour la présentation pour approbation des marchés et le non-respect de la procédure réglementaire relative à l'annulation des appels d'offres.

Nous avons pu identifier également des risques relatifs au non-recours à la concurrence effective. En particulier, les rapports soulèvent pour cette anomalie les conflits des intérêts et le recours limité à la concurrence. Ainsi, il a été observé dans ce cadre que les services des entités contrôlées ne se conforment pas lors de la passation des bons de commande au principe de la concurrence pour la sélection des fournisseurs. Dans ce sens et parmi les défaillances les plus constatées on note la passation des marchés ou des bons de commande avec des entreprises dont l'activité commerciale précisée dans le registre de commerce n'est pas conforme à l'objet du marché ou des bons de commande ce qui constitue un risque majeur en termes de qualité et du coût des prestations fournies.

5.3. Principaux risques identifiés au niveau de l'étape de l'exécution

Après l'analyse de contenu de plusieurs rapports du contrôle de la gestion de la commande publique ; nous avons repéré plusieurs dysfonctionnements qui interviennent au niveau de cette étape. Il s'agit à titre non exhaustif de six insuffisances suivantes :

Premièrement, les risques liés aux ordres d'arrêt et de reprise de service. Nous avons constaté à ce stade des anomalies récurrentes qui concernent le recours excessif aux ordres d'arrêts et de reprises de services et la non-teneur des registres relatifs aux ordres d'arrêts et de reprises des travaux.

Deuxièmement, les risques liés au non-respect des prescriptions du CPS. Ces risques se résument dans les anomalies suivantes : l'exécution des travaux non conformes aux prescriptions du CPS ; le non-respect des clauses des cahiers de charge et l'absence du comité du contrôle des prestations prévu par le CPS.

Troisièmement, les risques liés à l'assiette foncière dont la passation des marchés qui concernent la réalisation des projets sur des terrains dont l'assiette foncière n'est pas assainie.

Quatrièmement, les risques liés aux délais et retard de paiement : on note principalement à ce niveau le manque d'établissement des rapports d'achèvement des marchés publics ; le retard dans l'exécution des marchés de travaux et de certains marchés d'études ; le non maîtrise du délai de réalisation des travaux et le dépassement quasi-systématique des délais initiaux de réalisation des projets ; le retard de paiement des sommes dues aux titulaires des marchés.

Cinquièmement, les risques liés à la réception des prestations : on souligne à ce propos l'existence de plusieurs dysfonctionnement dont la réception de matériel sans contrôle de la conformité des spécifications techniques ; le non-respect des clauses de réception de certains marchés et l'exploitation des constructions objet des marchés avant même de la réception provisoire.

Sixièmement, les risques liés au suivi de l'exécution : nous avons relevé avant tout des anomalies relatives au manque de pièces justificatives dans les dossiers des marchés ; à la non-réalisation des objectifs fixés par les études ; à l'apparition des indicateurs du non-respect des normes de qualité dans les travaux réalisés et à la répartition déséquilibrée des ressources humaines.

5.4. Principaux risques identifiés au niveau de l'étape Post-exécution

Il s'agit de certains risques dont la fréquence de survenance est récurrente au niveau de l'étape post-exécution. Nous avons repéré trois principales catégories de risques.

Primo, les risques liés au stockage et la maintenance des achats : ces insuffisances concernent généralement la faiblesse des mesures préventives qui tentent à éviter la détérioration ou la

perte des achats entreposés dans les stocks et la faiblesse des mesures préventives contre les dommages ou la perte d'équipement en particulier les équipements informatiques.

Deuxio, les risques liés à la traçabilité des réalisations : ces dysfonctionnements se résument dans l'absence des rapports d'audit pour les marchés exécutés comme le prévoit la réglementation en vigueur en plus de l'absence de mécanismes d'évaluation des projets réalisés et l'exploitation de certains ouvrages pour un objet autre que celui initialement prévu.

Trio, les risques liés à l'évaluation des objectifs des marchés publics : il s'agit du non-réalisation des objectifs escomptés de l'exécution des marchés publics et les carences constatées dans la liquidation des sommes dues aux titulaires des marchés.

6. Conclusion et recommandations

Il s'est avéré au terme de cet article que le contrôle des procédures de passation et d'exécution de la commande publique par les juridictions financières joue un rôle prépondérant dans la détection des risques liés à chacune des étapes constituant le cycle de vie normal de la commande publique. De la pré-passation passant par la passation et l'exécution et arrivant à l'étape post-exécution, ce contrôle a pu identifier plusieurs dysfonctionnements et anomalies qui entravent la bonne gestion de la commande publique.

Ainsi, cette étude qui porte sur l'analyse du contenu des rapports annuels de la Cour des comptes en rapport avec le contrôle exercé par cette institution sur la commande publique a pu révéler l'existence de plusieurs risques et dysfonctionnements qui surviennent dans les différentes étapes d'une commande publique ce qui a permis de recenser ceux les plus récurrents et les plus répétitifs dans chaque étape de son cycle de vie et appelle ainsi les acteurs intervenants dans le processus de la commande publique à mettre en place des mécanismes d'atténuation et des garde-fous nécessaires qui sont susceptibles de garantir la transparence et l'intégrité dans ce domaine et de préserver ainsi les deniers publics.

Néanmoins, il faut dire que pour remédier convenablement aux différents risques identifiés dans le processus de passation et d'exécution de la commande publique qui sont dévoilés dans les rapports de la Cour des comptes et pour une meilleure gestion de la commande publique ; l'action du contrôle juridictionnel exercé a posteriori par les juridictions financières devrait se compléter par les autres actions de contrôle a priori menées en particulier par le contrôle administratif et le contrôle parlementaire.

Ceci dit, le renforcement du contrôle de l'engagement et de validité de la commande publique, du service fait, de matérialité et de réalité des prestations fournies devrait compléter le contrôle juridictionnel qui demeure un contrôle a posteriori.

Cela invite également à consolider le rôle des comptables publics chargé de contrôler l'engagement et le paiement des dépenses liées aux marchés publics et aux bons de commande et de renforcer le rôle des autres institutions de contrôle comme l'IGF et les IGM's au niveau des départements ministériels et les services de l'État et le contrôle de l'IGAT exercé sur les collectivités territoriales dont le rôle à jouer à ce niveau demeure décisif dans l'instauration d'un contrôle intégré tout en inscrivant ses différentes actions dans une démarche complémentaire. Il convient dans ce sens renforcer le rôle du contrôle modulé de la dépense, du contrôle interne, de l'audit interne et de l'inspection en dotant les Inspecteurs Généraux au sein des départements ministériels et des Contrôleurs et Auditeurs Internes au sein des EEP des prérogatives leur garantissant leur indépendance eu égard des ordonnateurs de la commande publique.

Dans son rapport publié en 2018 l'OCDE a mis en évidence que le domaine de la commande publique au Maroc est régi par un système réglementaire complexe composé de plus de 40 autres Décret s, lois, ordonnances et arrêtés...(OCDE,2018) ceci interpelle également l'harmonisation de la réglementation relative à la commande publique à l'ensemble des

entités publiques qu'elles soient des administrations publiques, des entreprises et établissements publics ou des collectivités territoriales. On pourrait dans ce sens s'inspirer de l'expérience française qui a mis en place un code unifié de la commande publique pour rassembler les différents textes éparpillés relatifs à la commande publique.

La mise en place de cette harmonisation réglementaire en matière de la commande publique viendrait soutenir les réformes budgétaires engagées visant la rationalisation des dépenses publiques et une gestion transparente de la commande publique axée sur les résultats et la performance comme le témoigne la réforme récente du Décret des marchés publics instaurée par le projet de Décret n° 2.22.431 relatif aux marchés publics soumis par le SGG au conseil du gouvernement pour adoption le jeudi 29 décembre 2022.

Par ailleurs, la simplification des procédures liées à la passation et l'exécution de la commande publique demeure une nécessité surtout pour les PME pour les encourager à y accéder dans les meilleures conditions tout en mettant en place des dispositifs dédiés et simplifiés pour les dossiers de soumission.

La consolidation des valeurs d'éthique et de transparence demeure également le soubassement de toute réforme ambitionnant l'amélioration de la performance et la consécration de l'intégrité dans le domaine de la commande publique.

Pour faire face aux dysfonctionnements qui concernent le retard de paiement des titulaires des marchés publics, nous proposons le renforcement du rôle de certaines institutions en particulier celui de l'Observatoire des délais de paiement et pourquoi pas d'ériger son statut en une véritable instance de régulation en matière des délais de paiement dotée de prérogatives de contrôle et investie de pouvoir répressif en cas d'infraction et d'élargir son champ d'intervention à l'ensemble de la commande publique et pas uniquement aux marchés publics.

L'accélération de la mise en place de l'Observatoire marocain de la commande publique demeure aussi une nécessité en l'érigeant au rang de référence nationale en matière d'études et d'analyses du domaine de la commande publique et prévoir d'élargir son ouverture sur tous les intervenants dans le processus de la commande publique via son portail d'informations.

Références

- (1). BARDIN.L (2013). L'analyse de contenu. Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.bard.2013.01>.
- (2). CESE.La commande publique : Levier stratégique de développement économique et social. (2012). Auto-saisine AS n° 7 / 2012.
- (3). Code de la commande publique français (2018). Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018. Entré en vigueur le 1er avril 2019 et abroge le code français des marchés publics.
- (4). Dahir n° 1-02-124 du 1 errabii II 1423 (13 juin 2002) portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.
- (5). Dahir n° 1-02-25 du 19 moharrem 1423 (03/04/2002) portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics. B.O. n° 5000 du (02/05/2002).
- (6). Dahir nO 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.
- (7). EL AMRY.A. La transparence déterminante primordial de l'efficacité de la commande publique : cas des sous ordonnateurs au Maroc. (2018) revue CCA.
- (8). IDRISSE CHOUAHDIA. Les nouveaux modes de contrôle de la dépense publique au Maroc depuis la dernière réforme constitutionnelle (2019). Volume : (3) / N°: (03), (2019), p 86 – 101.

- (9). KERS.L. Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la Cour des comptes ? (2014)
- (10). LERAY.C (2008). L'analyse de contenu De la théorie à la pratique ; la méthode Morin –Chartier Presses de l'université de Québec.
- (11). NMILI. M & Nejari. F (2019). Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quelle contribution pour l'application de la reddition des comptes. Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro11 : Décembre 2019 / Volume 4 : numéro 3 » pp : 971 – 982.
- (12). OCDE. Diagnostic d'intégrité au Maroc. (2018).
- (13). Projet de Décret n° 2.22.431 relatifs aux marchés publics tel qu'il a été soumis au conseil du gouvernement le jeudi 29 décembre 2022.
- (14). Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'année 2015, publié le 24/04/2017.
- (15). Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'année 2018, publié le 11/09/2019.
- (16). Rapport annuel de la Cour des comptes au titre des années 2016-2017, publié le 27/08/2018.
- (17). Rapport annuel de la Cour des comptes au titre des années 2019 et 2020, publié au BO N°7073 bis le 14 Mars 2022.
- (18). ROBERT.A & BOUILLARGUE.A. (2007). L'analyse de contenu. Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.rober.2007.01>
- (19). THIETART R.A. et al. (2014). Méthodes de recherche en management, 4ème édition, Dunod, Paris.
- (20). ZAIDANE.A& EL ARAFI.H. (2021). La gouvernance de la commande publique au Maroc : vers une gestion axée sur la performance. Revue Imist, juillet 2021.