

Le contrôle déterminant primordial de l'efficacité de la commande publique: cas des sous ordonnateurs au Maroc

The crucial determinant control of the effectiveness of the public order: the case of the sub-ordinators in Morocco

Abdelkader EL AMRY

Docteur en Sciences économiques et gestion

Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion des Organisations

Université Ibn Tofaïl, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales -Kenitra,
Maroc

Téléphone : +212.63.62.19.77

E-mail : elamry.abdelkader@gmail.com

Date de soumission : 11/01/2019

Date d'acceptation : 23/02/2019

Pour citer cet article :

EL AMRY A. (2019) « Le contrôle déterminant primordial de l'efficacité de la commande publique: cas des sous ordonnateurs au Maroc » Revue Internationale des Sciences de Gestion « Numéro 3 : Avril 2019 / Volume 2 : numéro 2 » p : 239- 260

Résumé :

Vu l'importance des marchés publics en termes financiers qui atteint 195 MMDH en 2018, soit l'équivalent de 17,4% du PIB. A cet effet, l'administration marocaine est appelée à optimiser et à rationaliser la gestion publique, en recourant à des modes de gestion efficaces et c'est dans cette optique, que la loi marocaine a soumis les marchés publics à certains modes de contrôle exercés par des organismes divers pour mieux encadrer l'opération des marchés publics. La finalité escomptée par ces organismes de contrôle est la mise en place d'un système transparent, efficace et équitable dans la passation des marchés. L'objectif de notre article est de s'enquérir sur la véracité de l'apport du contrôle à l'efficacité de la commande publique au Maroc, à travers l'enquête réalisée auprès de six sous-ordonnateurs relevant de la ville de Meknès. Les résultats ont révélé que le contrôle est un déterminant primordial de l'efficacité de la commande publique.

Mots clés :(La Dématérialisation, La professionnalisation, La Transparence, La Concurrence, le contrôle)

Abstract:

Given the importance of public procurement in financial terms that reached 195 MMDH in 2018, equivalent to 17.4% of GDP. To this end, the Moroccan administration is called upon to optimize and rationalize public management, by using efficient management methods, and it is in this context that the Moroccan law has subjected public procurement to certain methods of control exercised. By various organizations to better regulate the operation of public procurement. The purpose of these control bodies is to put in place a transparent, efficient and equitable system of procurement. The objective of our article is to inquire about the veracity of the contribution of the control to the efficiency of the public order in Morocco, through the survey carried out with six sub-ordonnateurs under the city from Meknes. The results revealed that control is a critical determinant of the effectiveness of public procurement.

Keywords:(E-procurement, professionalization, Transparency, Competition, control)

Introduction :

Les marchés publics constituent un domaine très délicat et sensible puisque, très souvent, les enjeux sont d'une telle envergure qu'ils impactent sur l'économie, le politique, le social et l'environnement.

La passation de marchés, est régie par des règles, des normes et procédures dont l'application revient, au final, aux individus. Le facteur humain joue un rôle capital car le processus ne peut être complètement automatisé. L'intervention humaine dans le processus ouvre la porte à toute sorte d'éventualités dans l'attribution du marché. Sans présumer de quoi que ce soit, la personne en charge peut, consciemment ou inconsciemment, volontairement ou involontairement, sous influence ou non, avec ou sans compétence, modifier la trajectoire d'un projet ou d'un organisme lors de l'acquisition de biens ou services ou dans la construction d'infrastructures. De plus, les conséquences sur l'administration publique peuvent être positives ou néfastes.

Afin de bien encadrer le domaine des marchés publics et de s'assurer que la procédure de passation de la commande publique déroule en bonnes et dues formes, le gouvernement marocain a décidé de soumettre cette dernière à plusieurs organismes de contrôle dont le but ultime est la création d'un système transparent et efficace. Dans cette perspective, le contrôle des marchés publics est devenu une nécessité primordiale en vue de garantir une meilleure gestion des deniers publics, en sus une meilleure application et sécurisation juridique de la réglementation. (Villalva, 2001).

Il est à noter que, pour faire un meilleur suivi du marché, les organismes de contrôle procèdent dans n'importe quel marché public à un contrôle minutieux de trois éléments principaux à savoir :

- Un contrôle technique : consiste à contrôler l'avancement de l'exécution physique du marché, notamment, le respect des délais et la conformité des travaux, fournitures, services ou prestations aux différentes étapes de réalisation du marché.
- Un contrôle administratif : visant à assurer les échanges de correspondances et d'informations avec le titulaire, notamment lorsqu'il s'agit de lui rappeler ses obligations et, d'autre part, à gérer toutes les opérations juridiques et administratives qui peuvent intervenir au cours de l'exécution d'un marché (production des pièces nécessaires aux marchés nantis, préparation des avenants, préparation des augmentations dans la masse des travaux, vérification des procès-verbaux de réception provisoire et définitifs , etc....).

- Un contrôle financier : ayant pour vocation de garantir une exécution conforme du marché sur le plan budgétaire et du respect des règles des finances publiques mais aussi sur le plan du respect des obligations contractuelles figurant dans le contrat du marché. (BARO, 1996).

Soucieux de l'intérêt des facteurs conditionnant l'efficacité dans la réalisation des commandes publiques ainsi qu'une bonne utilisation des deniers publics, **notre article s'interroge sur la question suivante : «Est-ce que le contrôle contribue-il au renforcement de l'efficacité de la commande publique ?».**

Pour répondre à cette problématique, nous avons scindé notre travail en cinq paragraphes comme suit:

Paragraphe 1 : Définition et importance du contrôle dans le cadre de la commande publique : une revue de littérature

Paragraphe 2 : Les organismes de contrôle des marchés publics au Maroc

Paragraphe 3 : Le contrôle des marchés publics au Maroc : est-il un contrôle de régularité ou contrôle d'efficacité ?

Paragraphe 4 : L'efficacité des modes de contrôle des marchés publics

Paragraphe 5 : Etude empirique sur le contrôle dans le cadre de la commande publique

1 : Définition et importance du contrôle dans le cadre de la commande publique: une revue de littérature

Pour aborder un domaine aussi complexe que le contrôle des marchés de l'Etat, il s'avère important et même nécessaire d'essayer de définir les concepts relatifs au thème de notre étude «le contrôle de la commande publique », ainsi que son importance.

1.1 .Approche de définition

Avant toute démarche, il serait préférable de définir le verbe "contrôler" et de donner les différentes significations de ce terme. Le mot "contrôle" a, en effet, diverses acceptions dans la législation.

Le Petit Robert présente le contrôle comme le fait d'examiner une opération de façon à pouvoir établir si elle est conforme à ce qu'elle doit être ou si elle fonctionne correctement. « Au vu de cette définition, le contrôle est une vérification de la conformité d'une opération à une norme donnée. Dans le cas des marchés de l'Etat, la norme préétablie peut être soit une règle juridique, comptable ou budgétaire ». (BOUTAQBOUT, 1992, p 5.)

Selon la doctrine administrative et d'après Fayol (cité dans Korachi, 1992, p.1) contrôler ; « c'est veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnée. Suivant une telle définition, le contrôle consiste en une série d'analyses contradictoires entre, d'une part, le travail exécuté ou la mission accomplie et, d'autre part, la règle édictée antérieurement ».

Une définition plus moderne mais plus restrictive est dégagée par Michel Svaes (cité dans Korachi, 1992, p.1) pour qui contrôler « c'est coordonner la gestion de façon qu'elle assure la meilleure rentabilité d'une entreprise » ; cette définition est donc orientée vers le résultat.

Pour Michel Svaes, la fin justifie à notre avis, vérifier ce qui est, par rapport, à ce qui doit être et sanctionner les irrégularités reconnues comme telles.

Ce contrôle se traduit en fait par 3 préoccupations majeures:

- Veiller au respect des lois et règlements en vigueur
 - Vérifier que les résultats correspondent aux objectifs
 - Eviter les malversations et les irrégularités préjudiciables pour les deniers publics.
- (Korachi, 1992, p.1)

Le décret n° 2-12-349 du 8 jourmada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés public sa subdivisé le contrôle de la commande publique en deux parties très différentes :

- L'évaluation du contrôle interne contrôle de gestion qui porte principalement sur la gestion de la conception et de la passation des marchés publics.
- Le contrôle de la légalité / régularité des marchés passés\contrôle de légalité qui porte principalement sur l'examen des dossiers tant au niveau de la passation que de l'exécution des marchés publics.

1.2. Importance du contrôle dans le cadre de la commande publique

Pourquoi un contrôle de la commande publique ?

Tout d'abord, le contrôle sert à authentifier et à crédibiliser l'action de l'Etat : quand le contrôle est passé, l'Etat est engagé. Engagement au sens large : moral et juridique. La dépense peut se faire (Lhahinezha Aghzere yassine, 2005).

Ainsi, le volume des dépenses d'investissement a atteint 195 MMDH en 2018, soit l'équivalent de 17,4% du PIB. Cette somme colossale des dépenses effectuée sous la forme de marchés publics suscite un contrôle efficace et fiable. A cet effet, il existe de nombreux contrôles qui interviennent depuis « la naissance » du marché jusqu'à son exécution. Il y a un contrôle interne qui s'exerce au sein de l'administration visant à assurer une bonne application

de la réglementation ; Ce contrôle est assumé par le ministère des finances, par l'intermédiaire du Contrôle des Engagements de Dépenses de l'Etat, la Trésorerie Générale et l'Inspection Générale des finances, par opposition au contrôle externe qui se réfère à une mission assurée par des institutions extérieures à l'exécution, en l'occurrence la cour des comptes et des cours régionales des comptes (2).

2 : Les organes de contrôle des marchés publics au Maroc

2.1 Les contrôles administratifs :

Le contrôle administratif est pratiqué par l'ensemble des instruments d'intervention mobilisés par l'administration en amont et en aval de la dépense publique. De même, c'est un contrôle qui peut être effectué lors de la passation des contrats, durant son exécution, au moment du paiement, et peut intervenir aussi en tant qu'instance de règlement des différends à l'amiable. Il s'agit principalement du contrôle des engagements de dépenses, du contrôle de l'inspection générale des finances et du contrôle de la commission nationale des marchés.

2.1.1 Le contrôle des engagements de dépenses

Le contrôle des engagements de dépense c'est un organe de contrôle représenté dans la commission de jugement des offres. Il est organisé par le décret n° 2-75-839 du 30 décembre 1975 et qui a été modifié et complété par le décret n° 2-10-2678 du 31/12/2001, ce dernier il même a été modifié par le décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat. Bulletin Officiel n° 5684 du Jeudi 20 Novembre 2008. L'objectif principal de ce contrôle est d'assurer la régularité budgétaire des dépenses pour l'Etat. Les vérifications effectuées dans le cadre de ces contrôles tels que prévus dans l'article 3 du décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat qui l'organise sont :

- S'assurer que les propositions d'engagements de dépenses notamment les marchés sont faites sur des crédits disponibles et que ses propositions sont conformes quant à leur objet à la rubrique budgétaire sur laquelle il est proposé de les imputer ;
- S'assurer de l'exactitude des calculs de ces propositions ;
- S'assurer que les propositions d'engagement de dépenses sont régulières au regard des dispositions des lois et règlements ;
- S'assurer que les engagements proposés portent sur la totalité de la dépense à laquelle s'oblige l'administration durant l'année budgétaire ;

- Examiner les répercussions éventuelles de l'engagement sur l'emploi des crédits de l'année en cours et des années ultérieures.

Suite à quoi, et selon l'article 4 du même décret, le contrôleur décide soit de viser le marché, formuler ses observations à l'ordonnateur qui doit les satisfaire, soit viser le marché et lui faire des observations à satisfaire et charge de l'ordonnateur d'en tenir compte sans que ce visa ne suspende le paiement du marché, soit enfin formuler le refus du visa en motivant sa décision par l'irrégularité que présente le marché proposé à l'engagement. Dans cette situation, il peut y'avoir recours à l'arbitrage.

L'ordonnateur ou le sous ordonnateur est tenu de notifier aux fournisseurs, prestataires ou entrepreneurs attributaires du marché les références du visa du contrôle des engagements de dépenses avant qu'ils entament l'exécution des prestations objet du marché. C'est une assurance de la régularité de la procédure et de la disponibilité des crédits. Cette notification intervient après la signature du marché et avant sa mise en exécution. (Hanine, 2007, p.47)

En ce qui concerne les collectivités locales, le contrôle des engagements de dépenses est exercé par le comptable public. Ces comptables sont désignés par arrêté du Ministre des Finances.

Il est à noter que, la commission nationale de la commande publique s'est prononcée à plusieurs reprises sur des cas de refus de visa de cet organe de contrôle après sa saisine par le Ministre des Finances ou le Premier Ministre. Dans certains cas, elle a proposé de recourir au Premier Ministre pour prendre une décision de passer outre le visa pour régulariser des situations illégales c'est le cas notamment des marchés de régularisation normalement interdits par la réglementation (avis 131/92 du 25/5/1992).

Pour les établissements publics, le contrôle est organisé par la loi n° 69-00, du 11/11/2003, relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et les autres organismes. Ce contrôle est exercé par des contrôleurs d'Etat ou des commissaires de gouvernement placés auprès des établissements et des entreprises publiques en fonction de leur nature juridique. Leur rôle est de s'assurer du respect des textes sur la passation des marchés notamment le règlement des marchés propres à chaque organisme. En effet, ces organismes sont tenus de faire appel à la concurrence sauf exception justifiée afin d'assurer la transparence, de l'égalité d'accès aux commandes et l'efficacité des dépenses.

2.1.2 Le contrôle de l'Inspection Générale des Finances

Au Maroc, l'Inspection Générale des Finances a été instituée par le Dahir du 14 Avril 1960 à pour exercer une mission d'inspection à vocation générale, aux termes de l'article premier du

Dahir organique, l'Inspection Générale des Finances est un « corps supérieur », et à ce titre il relève directement du Ministère des finances.

L'Inspection Générale des Finances intervient dans toutes les phases d'attribution du cycle des marchés publics :

- En amont de la phase d'attribution, elle vérifie les termes de références des projets approuvés;
- L'IGF vérifie le travail du contrôleur et la régularité de la procédure de passation des marchés publics ;
- Durant l'exécution du marché, l'IGF peut intervenir, sur demande du ministre, pour vérifier l'avancement du projet. Elle exerce, ainsi, un contrôle à la fois formel et de la matérialité des marchés publics.

Par l'étendue de ses attributions et son rôle au sein de l'administration, il est un des corps les plus importants dont les membres s'essaient souvent dans les cabinets ministériels et dans les plus haut poste de direction.

Les pouvoirs d'investigation des inspecteurs des finances sont très larges. Ils ont une compétence générale.

Outre, ils sont chargés '' d'effectuer les vérifications de services de caisse et comptabilité, deniers et matières, des comptables publics et de façon générale, des agents de l'Etat et des collectivités locales. Ils vérifient la gestion des comptables et s'assurent de la régularité des opérations enregistrées dans les comptes des ordonnateurs de recettes et de dépenses publiques et de tous administrateurs''.

Le contrôle porte en résumé non seulement sur la régularité de l'ensemble des opérations mais aussi sur l'organisation et le fonctionnement du service vérifié, aussi que sur toutes les diligences concernant l'exécution des lois de finances et des budgets locaux.

Le travail de l'Inspection Générale se caractérise par la rigueur de sa méthode. Les interventions sauf prescription contraires sont faites à l'improviste, elles se bornent à relever des constatations.

L'inspecteur en effet, sauf dans de rares cas, n'intervient pas dans la gestion du service, il ne donne pas l'ordre mais vérifie minutieusement.

Les constatations font l'objet non d'une décision immédiate mais d'un rapport dont la rédaction est dominée par deux principes importants :

- Tout d'abord, le rapport est contradictoire. Cette règle est extrêmement précieuse, car elle constitue une garantie essentielle à la fois pour le ministre des Finances qui est ainsi assuré

que les rapports de ses inspecteurs ne comportent pas d'inexactitudes ni jugements mal fondés, et pour les agents vérifiés qui ont toujours la faculté de s'expliquer et de répondre par écrit aux critiques qui leur sont adressées.

- Ensuite, le rapport est signé par son auteur sous sa seule et entière responsabilité. Ce principe constitue une garantie supplémentaire de prudence et de sérieux. (Idrissi, 1986, p.5)

Remarque : le contrôle administratif et financier, a une efficacité indiscutable, car il se situe au stade le plus proche de l'exécution, il peut et c'est son grand intérêt saisir les faits sur le vif.

2.1.3 La commission nationale de la commande publique

Le contrôle administratif des marchés publics peut intervenir en tant qu'instance de règlement de différends, à cet effet il est à souligner qu'il a été institué au niveau du secrétariat général du gouvernement une commission des marchés publics chargée de résoudre les litiges entre les contractants et l'administration.

Cette instance a été créée par le décret n° 2-57-0495 du 7 juin 1957 modifié et complété par le décret n° 2-78-840 du 30/12/1975 portant réforme de la dite commission. Cette commission n'a qu'un rôle consultatif et de conseil, et n'a pas une réelle compétence de contrôle des marchés. Toutefois, les avis de cette commission sont importants, vu que les collectivités locales et les départements ministériels et les établissements publics y recourent pour résoudre certains problèmes de fait ou de droit soulevés lors de la passation, de l'exécution ou du paiement d'un marché.

La commission est placée auprès du Secrétaire Général du Gouvernement et présidée par un haut fonctionnaire nommé par le chef du gouvernement (article 1 du décret 30 septembre 1975). Elle comprend des membres de presque tous les départements ministériels en plus du Trésorier Général, le contrôleur des engagements de dépenses et le chef de service de la législation au secrétariat général du gouvernement tous ont voix délibérative. La commission peut faire appel à d'autres personnes à titre consultatif.

La commission a deux grandes catégories d'attributions :

- Premièrement, émettre des avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires sur les marchés publics, sur les problèmes de toute nature relatifs à la préparation, passation, exécution et règlement des marchés, les contestations résultant des marchés et sur les projets de marché ou avenants sur lesquels elle est consultée par l'ordonnateur.

- Deuxièmement, faire des dispositions pour compléter la législation et perfectionner les services de marchés et faire des études pour améliorer les conditions de placement des commandes et des marchés de l'Etat.

La commission est saisie directement par le Premier Ministre et par le Secrétaire général du gouvernement, les ordonnateurs, et le contrôleur général des engagements de dépenses.

Les travaux de la commission ne sont pas publiés systématiquement. La création récente du site Internet du Secrétariat général du gouvernement a donné la possibilité de consulter certains avis en ligne. La principale attribution qu'elle exerce est d'émettre des avis, autrement dit, la commission assume un rôle d'arbitrage en cas de litiges ou en cas de situations compliquées induites par la méconnaissance des textes ou leur mauvaise mise en application. Aussi, le secrétariat permanent fait un travail de recensement général des marchés de travaux, fournitures, de services et d'études passés pour le compte de l'Etat. La commission prépare annuellement un rapport d'activités.

Enfin, il est nécessaire à signaler qu'en vertu de l'article 9 du décret de 1975, la commission s'assemble en session obligatoire chaque mois, et d'une manière sporadique, « aussi souvent qu'il est nécessaire ».

2.2 Le contrôle juridictionnel

Il s'agit d'un contrôle exercé par les juridictions financières, se définit par sa matière constituée des finances publiques (Harakat, 2010). Le contrôle supérieur des finances publiques relève au Maroc de la cour des comptes et des cours régionales des comptes. Ce contrôle se distingue du contrôle exercé par d'autres organes administratifs de part le statut constitutionnel de la cour des comptes, qui lui confère les attributs d'organe supérieur de contrôle des finances publiques.

2.3 La cour des comptes et les cours régionales des comptes

Contrairement à certains pays d'inspiration anglo-saxonne où le contrôle a posteriori est prédominant, au Maroc il était presque inexistant. A cet effet, l'engouement du législateur marocain de créer la cour des comptes avait concrétisé par la mise en place du dahir de promulgation de la loi n° 12-79 relative à la cour des comptes publié en bulletin Officiel n° 3490 du 20 septembre 1979. Toutefois, et afin de fixer les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la cour des comptes et des cours régionales des comptes, le législateur marocain a assiégué le domaine d'intervention de ces derniers dans la loi n°62-99 relative aux juridictions financières.

La cour des comptes à des attributions très larges. Leur contrôle peut être résumé on deux axes fondamentaux à savoir :

1- Un axe juridictionnel :

- Jugement des comptes des comptables publics.
- Discipline des ordonnateurs en matière financière et budgétaire

2- Un axe non juridictionnel et plutôt de nature administrative :

- Le contrôle de gestion des organismes publics et parapublics. (Idrissi, 1986, p.53)

Autrement dit, la cour des comptes exerce un contrôle de régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et apprécie leur gestion et sanctionne les manquements. De même, elle exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière (articles 54, 55 et 56). Cette dernière compétence touche tous les agents de l'Etat que ce soit des ordonnateurs, des contrôleurs ou des comptables publics et les fonctionnaires travaillant sous leurs ordres et tout fonctionnaire, responsable ou agent d'un organisme public et tout responsable ou agent de tout autre organisme soumis au contrôle de la Cour.

Les infractions qui peuvent faire l'objet de poursuite sont diverses. D'après l'article 54 de la loi n°62-99, l'ordonnateur peut être poursuivi s'il enfreint la réglementation des marchés. D'après l'article 55 de la loi n°62-99, le contrôleur est passible de sanctions s'il n'exerce pas les contrôles qu'il est tenu de faire notamment sur la conformité du projet de marché à la réglementation relative à la passation des marchés publics. Il peut s'agir, par exemple, de la non production du certificat administratif ou du rapport de présentation du marché qui justifie du choix du mode de passation du marché, de la non-conformité du marché des travaux ou de fournitures ou de services aux règles d'appel à la concurrence applicables à l'organisme concerné

Le contrôle de la Cour peut intervenir aussi suite aux missions de contrôle de la gestion (article 75). Le but est d'apprécier la qualité et de formuler des suggestions sur les moyens susceptibles d'améliorer les méthodes et accroître l'efficacité et le rendement. Le contrôle porte sur la régularité et la sincérité des opérations réalisées ainsi que sur la réalité des prestations fournies, des fournitures livrées et des travaux effectués.

Les Cour Régionales des Comptes exercent les mêmes compétences sur les collectivités locales et leurs organismes.

3 : Le contrôle des marchés publics au Maroc : est-il contrôle de régularité ou contrôle d'efficacité ?

Il s'agit de dégager la finalité objective du contrôle. Celui-ci porte-t-il essentiellement sur le fond ou sur la forme de l'activité administrative ?

Il ne fait pas de doute que, toutes les formes de contrôle se complètent et convergent vers un même but : assurer le bon fonctionnement des services publics. Cependant, le contrôle de régularité et le contrôle d'efficacité répondent à des soucis différents et relèvent de techniques également différentes.

3.1 Le contrôle de régularité

C'est la première forme de contrôle et en même temps celle qui prédomine encore largement. Le contrôle de régularité est d'abord la conséquence naturelle d'une procédure écrite et d'une réglementation complexe et abondante, dont l'application peut entraîner des déviations volontaires ou involontaires. Il tire également sa prédominance de la conception même « du bon fonctionnement » des services publics. (Wyckoff, 2011)

Le contrôle de régularité s'apparente ainsi au contrôle de légalité, qui incombe au juge et son développement n'a pas manqué de subir l'influence des recours administratifs et juridictionnels. Il vise à contraindre préventivement et repressivement les fonctionnaires et agents à se conformer aux règles qui régissent leur statut et leur activité : règles écrites, ordres verbaux, principes de bonne administration etc... C'est un contrôle conformiste.

Le contrôle de régularité présente également, par rapport au contrôle d'efficacité, l'avantage de la simplicité et de la rapidité. De même, il encourt cependant la critique d'être trop statique et de ne pas renseigner sur le fonctionnement qualitatif du service.

La revalorisation du contrôle de régularité nécessite par conséquent son élargissement. C'est l'un des buts du contrôle d'efficacité.

3.2 Le contrôle d'efficacité

Conçu dans une perspective dynamique, le contrôle moderne s'élève du plan de la vérification formelle au plan de la synthèse et de l'évaluation globale du service public. Il se présente ainsi comme un contrôle d'efficacité ou de qualité ou encore d'opportunité.

Le contrôle d'efficacité peut procéder de différentes manières. Il existe d'abord une méthode simple et statique de contrôle général pouvant s'appliquer à tous genres de services. Cette méthode classique, décompose le service en éléments principaux qui servent de guide au contrôleur :

- **Elément structurel** : il s'agit d'abord d'examiner la valeur de l'organisation du service et les procédés suivant lesquels sont répartis le personnel, les responsabilités et les tâches. Cette étude préliminaire peut révéler, par exemple, soit une structure inadaptée, soit une situation de pléthore, d'insuffisance ou de sous-emploi des moyens.

-**Elément formel** : la deuxième étape consiste à étudier le cadre juridique de l'activité du service et ses méthodes de travail. Les règles légales et les instructions sont-elles claires ? comment sont-elles diffusées, comprises et exécutées ? le contrôleur peut passer ainsi du contrôle de la régularité au contrôle de la règle elle-même. D'autre part, il se demande si les méthodes de travail sont suffisamment rationnelles. Y a-t-il des pertes de temps ou des répétitions inutiles dans la procédure pratique ? comment le travail est-il exécuté et les décisions élaborées ?...le but de la recherche est ici de simplifier et de dégager les conditions pratiques d'une plus grande productivité.

-**Elément fonctionnel** : c'est la phase finale et en même temps la plus longue, qui est consacrée à l'examen de l'activité générale ou partielle du service. Le procédé est essentiellement empirique et varie suivant le genre d'activité. (KORACHI, 1992, p. 51)

4 : L'efficacité des modes de contrôle des marchés publics

L'efficacité des modes de contrôle des marchés publics, s'appuie sur l'existence de deux points fondamentaux ci-après :

4.1. La nécessité d'une nouvelle approche de contrôle de gestion des marchés de l'Etat

La rationalisation des modes de contrôle des marchés de l'Etat, est une nécessité dictée par les mutations que connaît le rôle de l'Etat, ainsi que par le souci de rentabiliser la gestion des deniers publics, face à une économie qui se restructure du développement. (Brahimi, 1998)

L'évolution à souhaiter dans ce cadre est celle du passage du contrôle de régularité, au contrôle d'efficacité et l'introduction du contrôle de gestion dans le domaine des marchés de l'Etat. Ainsi, l'enjeu économique croissant de ces marchés requiert un dépassement de la conception classique du contrôle de régularité, notamment du contrôle à priori, au profit du contrôle à posteriori qui connaît un regain d'intérêt. En effet, ce contrôle présente des avantages certains, grâce à son intervention postérieure il permet l'évaluation et l'appréciation de la gestion publique.

Le contrôle à posteriori doit dans cette optique déborder le contrôle traditionnel de régularité, pour s'intéresser aux véritables dimensions de la gestion des marchés, à savoir l'opportunité, l'efficacité et la rentabilité.

Cette évolution doit ainsi remodeler la conception du contrôle des marchés, qui doit désormais être orienté beaucoup plus sur l'aspect contrôle à posteriori de gestion que sur le contrôle de régularité. Toutefois, la redéfinition du rôle du contrôle ne peut à elle seule garantir l'efficacité et la rentabilité de la gestion des marchés de l'Etat. En effet, cette action doit être complétée par d'autres actions telle la revalorisation de la fonction 'achat publics', en lui réservant le rôle qu'elle devra jouer, en restructurant les services chargés d'une telle fonction, et en assurant la formation adéquate des agents responsables de l'achat public.

Sans pour autant négliger la nécessité de l'adaptation et la révision de la réglementation y afférent, en vue de faire de ce cadre juridique l'instrument adéquat de la gestion efficace des marchés de l'Etat.

4.2. L'optimisation du système de contrôle

L'optimisation du contrôle des marchés de l'Etat consiste à assouplir le contrôle à priori axé exclusivement sur la régularité. Il s'agit donc d'alléger ce contrôle au profit du contrôle à posteriori qui doit être renforcé d'avantage. Toutefois, du fait que ce dernier n'intervient qu'après achèvement du processus de l'achat publics, il présente l'avantage de pouvoir évaluer la réalisation de cet achat et le degré du respect de la réglementation. Il permet surtout l'appréciation de la qualité de la gestion et son efficacité (4.2.1). Rationaliser le contrôle des marchés, c'est donc adopter le contrôle de gestion qui a fait ses preuves comme efficace, toutefois, son introduction dans le domaine des marchés de l'Etat n'est pas une tâche facile (4.2.2).

4.2.1. La redéfinition du rôle du contrôle des marchés.

Se renseigner sur l'efficacité en matière du contrôle des marchés, induit inéluctablement sur la question classique qui consiste à savoir lequel des contrôles à renforcer, le contrôle à priori ou contrôle à posteriori ?

Certes, selon Harakat (cité dans Boutaqbout, 1992, p.197) il n'est pas aisé de trancher entre ces deux modes de contrôle. Néanmoins, nous n'avons de notre côté qu'à soutenir ceux qui se prononcent pour l'allègement des contrôles préalables et le renforcement de ceux intervenant à posteriori.

Il s'agit donc pour nous, par ce procédé d'éviter tout goulot d'étranglement dans la gestion des marchés.

C'est alors, laisser une marge de manœuvre, et une liberté d'action aux services ordonnateurs, notamment dans l'engagement de leurs dépenses, et la réalisation de leurs programmes sans l'intervention excessive du contrôle à priori.

Néanmoins, le contrôle à posteriori est appelé à être renforcé et consolidé, du fait qu'il n'intervient qu'après l'achèvement de la gestion pour juger de sa régularité et évaluer son efficacité.

✓ **L'allègement du contrôle à priori**

Selon Boutaqbout (1992), le mécontentement de plus en plus pressant de l'optimisation du contrôle des marchés, ne consiste certainement pas dans la suppression pure et simple du contrôle à priori, et l'institution d'un arsenal rigoureux de contrôle de gestion à posteriori. Car, une telle manœuvre nécessite un degré de compétence et de responsabilité élevé des services des marchés. Or, la réalité de ces services ne le permet pas encore. Il semble que la tendance la plus indiquée et la plus logique, est celle de conserver le contrôle à priori en l'assouplissant dans la mesure du possible pour le rendre plus adapté à la bonne gestion des marchés de l'Etat.

Pour se réaliser, le gestionnaire des marchés, doit être bien informé et éclairé sur toutes les dimensions d'une opération de dépense. Le contrôleur peut jouer un rôle dynamique dans ce cadre, celui-ci doit en effet être un contrôleur-conseiller, qui oriente l'acheteur public plus qu'il ne le sanctionne et le surveille. De plus, dans la perspective de l'amélioration du fonctionnement des services des marchés, une nouvelle attitude du contrôle est nécessaire. Une attitude active basée selon Cherkaoui (cité dans Boutaqbout, 1992) sur la confiance et la collaboration. C'est pour ainsi dire que le contrôle préalable doit s'orienter vers une action réformatrice, et de ne plus être un contrôle inquisiteur. De même, le contrôleur doit en effet mettre en valeur son rôle de conseiller qui oriente et aide l'acheteur publics à comprendre les problèmes de sa gestion et à effectuer lui-même les redressements qui s'imposent. Il doit au lieu de se figer dans sa fonction passive de gardien des règles et procédures immuables et sacro-saintes, interpréter largement ladite réglementation, en vue d'adapter la règle en vigueur à la réalité d'une gestion.

Le contrôleur doit de ce fait « apporter son concours et son aide aux services de gestion, et notamment aux services des marchés ». Cette compétence doit être interprétée au sens large, pour dépasser le strict contrôle de régularité, car cette forme de contrôle est jugée trop statique et ne peut donner une image exacte sur la qualité de la gestion des services des marchés. En effet, des dysfonctionnements et des défauts de gestion peuvent rester sans conséquence, même si toutes les règles sont respectées et observées à la lettre.

Une nouvelle approche du contrôle est ainsi à mettre en œuvre à savoir celle d'un contrôle de gestion, qui tout en gardant le contrôle préventif allégé permettra au contrôle à posteriori de

s'affermir et de se consolider, en vue d'améliorer la gestion des marchés de l'Etat. Ainsi, il faut souligner à cet égard que « l'absence d'un contrôle à posteriori sérieux et crédible, couplé avec des sanctions exemplaires constitue une insuffisance grave du système de gestion et de contrôle de l'Etat marocain (McKinsey, cité dans Boutaqbout, 1992) ». L'intérêt du contrôle à posteriori réside dans l'appréciation de l'efficacité de gestion des dépenses publiques et l'évaluation globale du fonctionnement des services gestionnaires.

En somme « l'assouplissement des contrôles à priori, suppose un renforcement corrélatif des contrôles à posteriori (Breton, cité dans Boutaqbout, 1992) ».

✓ **La consolidation du contrôle à posteriori**

Le contrôle à posteriori présente l'avantage d'un contrôle qui déborde le stricte cadre classique de la régularité, pour s'intéresser aux véritables aspects de la gestion des marchés de l'Etat, à savoir l'opportunité, l'efficacité, le respect du rapport qualité/prix, la valeur réelle d'un projet et le rendement des services ordonnateurs. (Boutaqbout, 1992, p.200)

De plus, la cour des comptes et l'Inspection Générale des Finances peuvent jouer sans doute un rôle déterminant dans le renforcement de ce contrôle.

En bref, le contrôle à posteriori tel qu'il est institutionnalisé au Maroc, est à même de bien réguler la gestion des finances publiques et celle des marchés y afférent. Ce contrôle dispose d'atouts considérables à même d'en faire un instrument de gestion des commandes publiques dans de bonnes conditions de régularité et de rentabilité.

Cependant, la rationalisation du système de contrôle est tributaire de la volonté politique qui permettra la clarification de l'intervention de ces institutions et la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion.

En l'absence d'une telle volonté, le contrôle à postérieur se contentera de son rôle de complément au contrôle à priori. Ce dernier qui reste malgré ses faiblesses la solution préconisée pour garantir du moins la régularité des marchés de l'Etat, abstraction faite de l'efficacité de ces dépenses.

L'efficacité est donc l'apanage du contrôle de gestion, qui malgré son absence dans le système de contrôle au Maroc, commence à s'imposer de plus en plus aux gestionnaires des marchés de l'Etat.

4.2.2. L'apport du contrôle de gestion

L'évolution des interventions de l'Etat, et le souci légitime de l'utilisation des ressources financières de plus en plus rares en vue de satisfaire des besoins collectifs en évolution, ont

engendré une transformation des modes de gestion, des marchés de l'Etat et surtout une transformation de leurs modes de contrôle.

En conséquence, la tendance actuelle penche vers un contrôle dynamique de la gestion des commandes publiques. Il s'agit d'une nouvelle approche du contrôle qui émerge dans le domaine des marchés publics. C'est aussi la fin du règne absolu du contrôle préalable de régularité, qui s'est avéré incapable d'appréhender toute une gestion. D'où le recours au contrôle de gestion qui malgré les obstacles qui retardent son adaptation solennelle et systématique s'est vu sollicité du moins en théorie. (Boutaqbout, 1992, p.206)

✓ L'intérêt du contrôle de gestion

Selon Boutaqbout (1992), le contrôle de gestion relatif au domaine aux marchés passés par l'Etat peut être défini comme étant un examen systématique continu, et une appréciation de tous les facteurs touchant à l'exploitation et à l'administration, il est prolongement logique du contrôle financier.

L'intérêt du contrôle de gestion réside dans le fait:

- Qu'il permet de réaliser une analyse critique de l'activité financière passée de l'organisation et une estimation constructive des alternatives se présentant à une organisation ;
- Qu'il permet de saisir de manière globale et critique la gestion dans son ensemble, par le biais d'un examen systématique et continu de tous les facteurs qui ont contribué à cette gestion ;
- Qu'il permet une appréciation des résultats et des méthodes utilisés en matière de l'achat public afin de suggérer les solutions de rechange et des alternatives, dans l'objectif global de la recherche de l'efficacité, du coût moyen et l'optimisation des dépenses publiques ;
- Qu'il permet aux services de contrôle de saisir les coûts et les rendements des opérations de dépenses, et d'éviter par conséquent le gaspillage des ressources que ne permettrait le contrôle à priori.

De bref, pour mettre en exergue l'apport du contrôle de gestion, nous avons essayé de l'opposer-en les schématisant- au contrôle de régularité. Ces deux volets qui constituent le contrôle des marchés publics se résument comme suit :

Tableau 01 : la nature de contrôle

Nature de contrôle	Son contenu et ses objectifs
Régularité	- Respect des textes législatifs et réglementation en vigueur - Conformité au droit budgétaire et aux règles de la comptabilité publique. - C'est un contrôle classique, restreint et statique
Gestion	- Appréciation de la gestion des marchés de l'Etat - Amélioration du fonctionnement des services acheteurs vers l'efficacité - C'est un contrôle large, dynamique, évolutif et efficace

Source : Boutaqbout, 1992, p.208

Avec le contrôle de gestion, la régularité ne constitue plus le souci exclusif du contrôleur et des gestionnaires, c'est le bon emploi des finances publiques, et l'efficacité dans les opérations d'achats et l'engagement efficient des marchés qui importe le plus pour ces acteurs. Les contrôleurs ne se bornent pas à examiner isolément en vue de se prononcer sur leur utilité, les dépenses engagées par les administrations.

Le critère du bon emploi des ressources est de nos jours, systématiquement utilisé pour juger, dans l'ensemble, l'activité des services et la qualité des gestions. Deux notions qui sont étroitement liées, inspirent à l'heure actuelle les travaux des contrôleurs, il s'agit de :

- L'économie des moyens, elle constitue le fondement des contrôles d'efficacités ;
- La valeur des résultats, elle constitue le fondement des contrôles d'efficience.

En bref, la finalité du contrôle de gestion dans le domaine des marchés de l'Etat c'est l'appréciation de l'efficacité de la réalisation commandes publiques, l'amélioration et l'adéquation constante des objectifs tracés et les moyens mis en œuvre.

5 : Etude empirique sur le contrôle dans le cadre de la Commande Publique

5.1. Méthodologie et hypothèses de recherche

Le questionnaire proposé dans cette étude vise à valider, ou rejeter l'hypothèse suivante: **Le contrôle contribuerait au renforcement de l'efficacité de la commande publique.**

Avant tout, il convient d'évoquer que l'efficacité regroupe cinq principes indispensables et indissociables qui sont comme suit :

- **1** : La dématérialisation de la commande publique
- **2** : La professionnalisation des acheteurs publics
- **3** : La transparence

- **4** : Le libre jeu de la concurrence
- **5** : Le contrôle (Abdelkader EL AMRY, 2018)

De plus, on va supposer que les principes ci-dessus sont des hypothèses qui peuvent être validées ou rejetées comme des déterminants de l'efficacité de la commande publique. A cet effet, pour s'assurer de la fiabilité des cinq hypothèses précitées, étant que déterminants indispensables à l'efficacité de la commande publique, une enquête sur le terrain au niveau de la région de Meknès a été menée sous forme d'un questionnaire déposé auprès de 06 sous ordonnateurs relevant de la ville de Meknès à savoir :

- Le sous ordonnateurs de la Direction Régionale de l'Agriculture Meknès Tafilalet
- Le sous ordonnateurs de la Direction Régionale des Impôts de Meknès
- Le sous ordonnateurs de la Direction Provinciale de l'Équipement du Transport de Meknès
- Le sous ordonnateurs de la Direction Régionale du Moyen Atlas (Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification)
- Le sous ordonnateurs de la Délégation du Ministère de la santé de Meknès
- Le sous ordonnateurs de la Délégation régionale de tourisme de la région de Meknès,

Ces derniers et en vertu de l'article 4 de la Loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, et sous ordonnateur ont les mêmes responsabilités au niveau de toutes les régions et sont réellement soumis à des méthodes statiques encadrés par le décret de 20 mars 2013. De même, ils ont été interpellés et invités à s'exprimer sur l'apport du contrôle à l'efficacité de la commande publique. Par ailleurs ces mêmes échantillons ont été sollicités pour donner leurs avis sur la relation entre le contrôle (H5) et les autres déterminants à savoir la dématérialisation (H1), La professionnalisation des acheteurs publics (H2), La transparence (H3), libre jeu de la concurrence (H4) et comment ils contribuent en commun à l'efficacité de la commande publique.

Il est à signaler que l'ordre de classement de ces hypothèses n'est pas arbitraire, mais il est mu par l'importance de chaque phase. En effet, la dématérialisation est un élément qui illustre la détermination du pays à assurer la transparence et à lutter contre la corruption. De même, elle constitue -à notre avis - la méthode la plus efficace pour accroître la transparence, la concurrence et la contribution dans une large mesure au professionnalisme des cadres en la matière en leur permettant de mieux gérer et de maîtriser les techniques informatiques de

cette plateforme. Tous ces quatre éléments ne peuvent aboutir à l'efficacité de la commande publique sans un contrôle minutieux.

5.2. Résultats et discussion de l'étude empirique

En somme, le tableau ci-dessous récapitule les questions ayant un rapport direct avec les 05 hypothèses précitées, ainsi que le résultat de l'enquête empirique :

Tableau 02 : Matrice de passage relative à la concurrence

Les hypothèses	Réponses (%) (La moyenne)
H5 : Le contrôle contribuerait au renforcement de l'efficacité de la commande publique.	R : 100 % Oui
H5/H1 : Le contrôle encouragerait la dématérialisation de la commande publique.	R : 100 % Oui
H5/H2 : Le contrôle promouvoir la professionnalisation des acheteurs publics.	R : 100 % Oui
H5/H3 : Le contrôle garantirait la transparence dans la commande publique.	R : 100 % Oui
H5/H4 : Le contrôle assurerait le respect du principe du libre jeu de la concurrence.	R : 100 % Oui
H1/H2/H3/H4/H5 : Le contrôle dans les marchés publics contribue efficacement avec les déterminants ci-après : la dématérialisation, la professionnalisation des acheteurs publics, la transparence et la concurrence à l'efficacité de la commande publique.	R : 100 % Oui

Source : élaboré par nos soins

En guise de conclusion, l'analyse des résultats du tableau ci-dessus affirme d'une manière probante que le contrôle constitue un déterminant inéluctable à l'efficacité de la commande publique. De plus, l'hypothèse **H5** constitue un moyen incontournable pour la réalisation des autres hypothèses à savoir :

- **H5/H1** : 100% des réponses de sous ordonnateurs affirment que le contrôle à travers la plateforme de dématérialisation constitue la clé de voûte idéale au renforcement de l'efficacité de la commande publique



- **H5/H2** : 100% des réponses de sous ordonnateurs affirment que le contrôle est un déterminant inévitable pour l'encouragement du libre jeu de la concurrence de la commande publique.
- **H5/H3** : 100% des réponses de sous ordonnateurs affirment que le contrôle est l'outil indispensable pour le respect du principe de la mise en concurrence.
- **H5/H4** : 100% des réponses de sous ordonnateurs affirment que le contrôle est le garant primordial du libre jeu de la concurrence de la commande publique.
- **H1/H2/H3/H4/H5** : 100% des réponses de sous ordonnateurs affirment que les cinq hypothèses susmentionnées sont des déterminants indispensables à l'efficacité de la commande publique.

Conclusion

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que le système classique du contrôle exercé sur les marchés de l'Etat a fait ses preuves. Tant dans son intervention préalable que postérieure. Il permet la réalisation des marchés de l'Etat dans le respect total de la réglementation en vigueur, notamment l'observation des règles budgétaires, comptables, administratives et juridiques régissant l'achat public. En sus, à travers le contrôle de la commande publique les autorités publiques cherchent, en règle générale, à créer une société plus équitable, fondée sur l'égalité des chances, une croissance économique durable et une large participation au marché, tout en assurant la viabilité des finances publiques. Les marchés publics vont demeurer un instrument essentiel de la mise en œuvre des politiques. Compte tenu de la part qu'ils prennent dans les dépenses publiques, les marchés publics, s'ils sont utilisés comme un outil stratégique, peuvent mettre les gouvernements en mesure d'atteindre des résultats politiques clés.

Référence :

- BARO, H (1996). *Le contrôle des finances publiques au Maroc : situation actuelle et perspectives de réforme* », Ecole Nationale d'Administration Publique, Rabat, Maroc.
- Boutaqbout, A. (1992). *Contribution à l'étude du contrôle des marchés de l'Etat* .Ecole Nationale d'Administration Publique, Rabat, Maroc.
- Brahimi, M. (1998). De l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales. *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, 23, 35-64.
- Décret n° 2-12-349 du 8 jourmada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics

- Dahir n° 1-02-25 du 19 Moharrem 1423 (3 avril 2002) portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics.
- Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.(B.O du 15 août 2002).
- El AMRY, A. (2018). *Les déterminants de l'efficacité de la commande publique : cas de marché des travaux*. (thèse de doctorat) Université Ibn Tofail Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Kenitra.
- Hanine, M. (2007). *La procédure de passation des marchés publics au Maroc : étude analytique et réflexions à la lumière du code français des marchés publics (et des directives européennes) et des directives de la Banque Mondiale*. Ecole Nationale D'Administration, Paris, France.
- Harakat, M. (2010) *Les finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance*. Edition : 1^{er} édition. Rabat : Imp. El Maârif Al Jadida.
- Idrissi, F. (1986). *L'efficacité du contrôle des marchés de l'Etat au Maroc*. Ecole Nationale d'Administration Publique, Rabat, Maroc.
- Korachi, L. (1992). *Le contrôle des marchés publics*. Ecole Nationale d'Administration Publique, Rabat, Maroc.
- Lhahinezha, A. (2005). *Contrôle des marchés de l'Etat au Maroc* ». Ecole Nationale d'Administration Publique, Rabat, Maroc.
- Villalva, B. (2001). *Le contrôle du dépassement du seuil de marchés publiques* (Thèse de DEA). Université de Lille 2, Lille, France.
- Wyckoff, P. (2011) *Le mémento des marchés publics de travaux*. Editions : 5^{ème} édition. Paris : Eyrolles.