

UNIVERSITE MOHAMMED V RABAT-AGDAL
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES
ECONOMIQUES ET SOCIALES RABAT



CENTRE D'ÉTUDES DOCTORALES
- CEDOC -

THESE DE DOCTORAT EN SCIENCES DE GESTION

**L'AUDIT DES MARCHES PUBLICS : LEVIER D'EFFICACITE
DE LA DEPENSE PUBLIQUE**

Présentée et soutenue publiquement par :
ABOUZAID Aziza

Sous la direction du Professeur : **EL HADDAD Mohammed**

Membres du jury

Président : ABOUCH Mohamed

Suffragants :

EL HADDAD Mohammed : Professeur de l'Enseignement Supérieur, FSJES-Agdal

BENBACHIR Saâd : Professeur de l'Enseignement Supérieur, FSJES-Agdal

AIT LEMQEDDEM Hamid : Professeur Habilité, ENCG Kénitra

SOMMAIRE

Introduction générale.....	3
CHAPITRE I : La réglementation des marchés publics : un outil efficace pour réduire les risques associés à l'audit.....	13
Section.1 : Diagnostic et champs d'application des marchés publics.....	14
Section.2 : Les modes et procédures de passation des marchés publics.....	43
Section 3: Etique et transparence des marchés publics et les risques liés à leur gestion...	64
Chapitre : II : L'audit des marchés publics : une nécessité pour la rentabilisation du capital public.....	81
Section 1 : De l'audit en général, du privé à l'audit public :.....	83
Section 2 : Le fondement et l'organisation de l'audit prévue par le décret sur les marchés publics	103
Section 3 : L'émergence des contraintes de mise en place de l'audit des marchés publics et ses perspectives :.....	115
CHAPITRE. III : L'efficacité des dépenses publiques comme source porteuses de la croissance économique.....	139
Section 1 : Exploration théorique de l'efficacité des dépenses publiques : une tentative de définition :	142
Section.2 : Explications et Impacts de l'évolution des dépenses publiques.....	164
Section.3: analyse économétrique des déterminants de l'efficacité des dépenses publiques et essai d'évaluation de leur effet sur l'économie :.....	186
CHAPITRE IV: Les obstacles liés à l'efficacité des dépenses publiques et à leurs contrôles.....	203
Section.1 : Les contraintes relatives à la performance et l'efficacité des dépenses publiques	205
Section 2 : Les insuffisances des missions d'audit et du contrôle d'exécution en matière d'efficacité des dépenses publiques :.....	227
Chapitre V : La consolidation de l'efficacité des dépenses publiques via une nouvelle approche de l'audit axée sur les résultats et la performance.....	243
Section1 : Rationalisation des dépenses publique pour une structure optimale et efficace.....	245
Section.2 : Les pistes d'amélioration d'audit des marchés publics et développement des systèmes d'information dans un objectif de performance des dépenses publiques:.....	263
Conclusion générale :.....	295
Bibliographie.....	301

Liste des Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ANAPEC	Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences
ANPME	Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise
B.O	Bulletin Officiel
BAM	Bank Al-Maghrib
BM	Banque Mondiale
CED	Contrôle Général des Engagements de Dépenses.
CCAG	Cahier des Clauses Administratives Générales.
CCAG-T	Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés de travaux.
CGED	Contrôle Général des Engagements de Dépenses
CGEM	Confédération générale des entreprises marocaines
CJCE	La Cour de Justice des Communautés Européennes.
CMD	Contrôle Modulé de la Dépense
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CPC	Cahier des Prescriptions Communes.
CPS	Cahier des Prescriptions Spéciales.
DPEG	Direction des études et des prévisions financières
FMI	Fond Monétaire International
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HCP	Haut-Commissariat au Plan.
IDE	Investissements Directs Etrangers

IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspections Générales Ministérielles
MENA	Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord
MO	Maitre d'ouvrage
MP	Marché public
NTIC	Nouvelles Technologies d'information et de communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	organisation mondiale du commerce
PAS	Programme de stabilisation et d'ajustement structurel
PED	Pays en Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
REMALD	Revue Marocaine d'Administration et de Développement local.
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union Européenne
WDI	World Development Indicators

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Il est un fait indéniable que les dépenses publiques n'ont cessé de croître depuis des années, leur progression massive fait ressortir leur importance dans le développement économique de notre pays, et met en évidence le rôle de l'Etat investisseur et Etat gestionnaire, la description de la modalité de leur exécution se fait dans le cadre du budget de l'Etat qui est un acte écrit, un document comptable traduisant pour l'année un plan d'action dans le domaine financier et permettant une évaluation, préalable et aussi précise que possible, de la nature et du montant des recettes à recevoir et des dépenses à effectuer.

Les Marchés publics représentent le mode le plus sollicité pour exécuter les dépenses publiques et réaliser les projets envisagés par l'Etat, puisque l'objectif fondamental de la commande publique est d'apporter à la collectivité tous les moyens dont elle a besoin pour assurer, autant que possible, avec efficacité le service public. C'est pourquoi leur régime juridique a connu un réaménagement, qui a donné naissance à un nouveau code englobant un ensemble de dispositions réglementaires, ce texte définit le marché comme tout contrat à titre onéreux conclu entre d'une part, un maître d'ouvrage et d'autre part, une personne physique ou morale appelée Entrepreneur, Fournisseur ou Prestataire des services ayant pour objet exécution de travaux, la livraison de fourniture ou la prestation de service. Les Marchés publics sont passés soit par Appel d'offres, par Concours ou par la procédure négociée et ce conformément aux dispositions du décret n° 2-98-482 fixant les formes et conditions de passation des marchés de l'Etat.

Mais les conditions dans lesquelles sont attribuées les projets publics sont peu claires, car certains marchés publics sont soupçonnés d'être soumis à des transactions douteuses et à des détournements de fonds par des intermédiaires qui parasitent le circuit, d'autres sont soumis à des pratiques visant à restreindre, à affaiblir ou à fausser la concurrence entre les soumissionnaires à des marchés publics, voire dans certains cas

à évincer quelques entreprises et ceci par les échanges d'informations, les groupements non justifiés et les prix prédateurs, ce sont des pratiques qui privent les finances publiques d'un apport considérable, faussent les règles économiques et pénalisent la compétitivité au profit de la corruption et de l'opacité, c'est pourquoi le législateur est amené à renforcer et multiplier les types de contrôle effectués sur les opérations financières et mettre en place des garde-fous qui vont lutter contre le gaspillage, le vol et le détournement des deniers publics.

Contrôler un Marché, c'est, veiller au respect des lois et règlements, veiller à la conformité des résultats aux objectifs visés et éviter les malversations et les irrégularités préjudiciables aux deniers de l'Etat, ce contrôle revêt un intérêt important et peut intervenir à deux niveaux :

Contrôle à priori : C'est l'affaire de tous les intervenants dans le processus d'achat public dès sa naissance jusqu'à son exécution, c'est une intervention préalable à tout acte engageant les finances publiques, son objectif est de détecter les irrégularités et empêcher de les commettre, il est assuré par les Ordonnateurs, le Contrôle des Engagements de Dépenses et le Comptable public.

Contrôle à posteriori: il intervient après la réalisation de la dépense pour sanctionner les irrégularités commises, il est assuré par la Cour des Comptes, l'Inspection Générale des Finances et le Parlement.

Pour relever de tels défis, les gouvernements sont, désormais, amenés à contempler la gouvernance sous un nouvel éclairage et exploiter plus à fond les capacités disponibles dans les pays pour améliorer l'administration publique. Pour ce faire ils sont obligés de s'inspirer des méthodes, outils et techniques du management, réservées jusqu'à un passé récent à l'entreprise privée.

A ce stade, l'audit apparaît comme outil de management moderne orienté de plus en plus vers l'amélioration de la performance et même d'apporter une contribution large au renouveau de l'administration¹.

¹ On vise par administration de l'Etat et des collectivités locales, exclusion faite des autres administrations du secteur public, notamment les établissements publics par ce que l'audit est déjà développé dans ces derniers.

La fonction d'audit peut, par conséquent, assumer un rôle central. C'est un outil incontournable pour aboutir à une bonne gouvernance économique et financière. Le développement du système d'audit témoigne de ses possibilités d'application dans des multiples domaines en tant que moyen de rationalisation des activités, d'appréciation des fonctions et d'outil d'aide à la décision.

Ayant vu le jour avec la révolution industrielle, Ce genre de contrôle qui s'est imposé dans l'entreprise lors de l'application de la division du travail, s'est avérée primordial pour diriger l'entreprise, et atteindre les objectifs escomptés. Ce genre de contrôle s'est développé avec l'ampleur et la complexité des organisations.

En effet, contrôler c'est vérifier que les ordres donnés sont appliqués et les règles édictées sont respectées, alors que le contrôle interne est le respect des règles, des procédures fixées (à l'intérieur de l'organisation).

Pour sa part, le terme audit (Depuis ses origines latines audio, audire : écouter, entendre) a subi divers changements et sa médiatisation a multiplié les contresens. Toutefois, en le qualifiant d'«audit interne», ce dernier réfère à une fonction concise, dont les origines renvoient à des pratiques anciennes. La fonction d'audit est une fonction relativement récente puisque son apparition (ou sa réapparition, dirait certains) remonte à la crise économique de 1929 aux Etats-Unis. Les entreprises qui subissaient alors de plein fouet la récession économique, ont eu recours aux services de cabinets d'audit Externes (organismes indépendants ayant pour mission la certification des comptes, bilans et états financiers), pour diminuer les divers fardeaux.

Si la fonction d'audit n'a vu le jour en France que durant les années 60, encore largement marquée par ses origines de contrôle comptable, ce n'est qu'à partir des années 80 que l'originalité et les spécificités de la fonction d'audit commencèrent à se décliner et se préciser.

S'agissant d'un concept pluridisciplinaire qui s'enrichi constamment des apports méthodologiques de la sociologie, la psychologie, l'économie, le droit, l'informatique . . . etc, on peut affirmer que l'évolution de l'audit n'est pas encore parvenue à son terme.

Au cours des dernières décennies, la pratique de l'audit a connu un développement appréciable marqué par une triple extension : extension dans son objet (de la régularité à la performance), extension dans ses objectifs (de la recherche de la fraude à l'évaluation critique des procédures et des structures), extension de ses secteurs d'activités et de ses champs d'application (du secteur privé au secteur public).

Considéré comme un outil de modernisation de la gestion publique et un instrument de compétitivité et de transparence, l'audit est une activité dont toutes les administrations, de par le monde, sont conscientes de son rôle incontournable dans la bonne gestion publique. Il est le fruit d'une démarche principalement interne visant à assurer une meilleure maîtrise des moyens humains, financiers et matériels des services au regard de leurs missions. Fonction indépendante d'évaluation et d'investigation, l'audit repose sur un référentiel et débouche sur des recommandations. Plusieurs classifications peuvent être allouées à cette activité, parmi lesquelles celle fondée sur l'origine de l'instance d'audit. Il s'agit ainsi de faire la différence entre audit interne et externe à l'organisation auditée.

Au Maroc, le secteur des entreprises publiques est le premier à avoir introduit l'audit dans la gestion publique, à la fin des années quatre-vingt, et ce pour des raisons relatives à l'ouverture mondiale, parallèlement à la volonté d'assainir les états financiers de ses entreprises suite aux recommandations des bailleurs de fonds dans le cadre du plan d'ajustement structurel (PAS).

A partir de cet ensemble de raisonnements, on se demande si le Maroc a pu utiliser efficacement ses dépenses publiques et a pu leur permettre de jouer un rôle prépondérant via les marchés publics et en termes de contribution à la croissance économique et sociale. Une problématique qui, certes, gagne davantage en force dans un tel pays qui se trouve en voie de sortir du gage de la rigidité des investissements publics depuis des années et qui est appelé plus que jamais à reconstruire son tissu productif quelque peu entamé et relancer sa croissance, surtout lorsqu'on sait que la conjoncture nationale et internationale est fragilisée par les effets pervers de la mondialisation qui se voient de plus en plus exacerbés par la crise financière mondiale.

Cette situation, interpelle les pouvoirs publics dorénavant à mettre en place un programme de réforme administratif axé sur une réforme en profondeur de système de passation, d'exécution et du contrôle des marchés publics, s'assignant comme objectif le renforcement de la transparence, la moralisation et la performance dans la gestion de la commande publique afin d'atteindre les «3 E» : efficacité, efficience et économie via une maîtrise idéale de l'emploi des dépenses publiques.

Dans un contexte de la transparence et de moralisation de la gestion publique, l'Etat a envisagé des mécanismes dont la mission repose sur la maîtrise de la dépense publique, et notamment dans un domaine très stratégique qui est celui des marchés publics. Parmi ces mécanismes, il y a l'audit et le contrôle interne.

C'est ainsi que l'article du code des marchés publics prévoit que les marchés publics et leurs avenants sont assujettis, en dehors des contrôles institués par les textes généraux en matière des dépenses publiques, à des contrôles et audits internes définis par décisions du ministre concerné. Ces contrôles et audits internes portent notamment sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics. De même, on trouve l'article 92 intitulé «contrôle et audit interne» parmi les apports du nouveau décret de 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle.

En effet, Les contrôles et audits sont obligatoires pour les marchés dont les montants excédents cinq millions de DH (5000000DH) et doivent faire l'objet d'un rapport adressé au ministre concerné.

Ainsi, l'audit n'est pas un contrôle de conformité ou de régularité qui vise uniquement à vérifier si la réglementation et les règles et procédures ont été correctement appliquées, mais il s'agit là d'un contrôle de performances.

De même, l'audit permet, en matière des marchés publics d'avoir une vision sur la pertinence des procédures de passation en vue de déterminer si les dépenses publiques ont été déployées de façon efficiente. Ainsi, l'auditeur doit analyser les procédures de passation, de signature, de mise en œuvre d'exécution des marchés.

Finalement, et dans un contexte marqué par une volonté de rentabilisation des dépenses publiques en termes de performance et d'efficacité dans le cadre d'une réforme du code de la commande publique, et dans le prolongement des réflexions relatives aux vecteurs de contrôle et d'audit des marchés au sein d'une économie en développement, il est légitime de s'interroger sur l'impact de ce contrôle sur l'efficacité des dépenses publiques dans le cas du Maroc.

➤ **L'intérêt et problématique du sujet :**

L'intérêt de ce thème est motivé par cette prise de conscience de l'impératif de l'audit des marchés et son impact efficace sur la question de l'efficacité des dépenses publiques, la transparence et le contrôle dans l'objectif d'une bonne gouvernance. De même, la présence de ce principe est incontournable dans bon nombre de réformes engagées par les pays pour jeter les bases d'une gestion financière saine, basée sur l'évaluation du risque et la recherche de la performance.

Ce choix nous a été dicté également, par le fait que les marchés publics se considèrent comme le vecteur ou le support des dépenses publiques qui nécessitent du contrôle. En fait, les réalités administratives et généralement, la conjoncture économique montre qu'il s'agit d'un domaine :

✚ qui ne cesse de connaître des mutations énormes en vue de son adaptation aux mutations qui affectent les rouages économiques et financières du pays. .

✚ où l'administration manie des sommes glossaires des deniers publics et où la fraude est devenue plus fréquente.

Ce contrôle se traduit en fait, par trois préoccupations majeures :

- ❖ veiller au respect des lois et règlements en vigueur ;
- ❖ vérifier que les résultats correspondent aux objectifs ;
- ❖ éviter les malversations et les irrégularités préjudiciables pour les deniers publics.

Donc à la lumière de ce qui précède et compte tenu de l'importance économique des marchés publics pour tous les pays développés ou en voie de développement, je m'assigne comme objectif, à travers ce travail de recherche, d'étudier la problématique de la faiblesse d'efficacité des dépenses publiques et sa volatilité par rapport aux systèmes de contrôles et d'audit appliqués dans le cadre des marchés publics, ses différentes caractéristiques et spécificités, ainsi que l'ampleur de ses déterminants et leurs effets au niveau de l'économie marocaine.

La recherche présentée ici, intitulée "Audit des Marchés Publics: Levier d'efficacité des Dépenses Publiques", traite un sujet d'une grande importance stratégique et d'actualité. Elle tente de concilier une approche macro-économique fondée sur une étude empirique qui traduit la réalité de l'économie marocaine en matière du contrôle des marchés publics qu'est un domaine complexe, c'est l'un des aspects les plus importants dans la gestion de la dépense publique, pour pouvoir cerner son intervention ; et une approche micro-économique fondée sur une modélisation économétrique qui cherche à déterminer les variables explicatives de l'efficacité des dépenses publiques et de mesurer la contribution de certains paramètres jugée stratégique dans l'amélioration de cette efficacité recherchée.

Cette recherche a des intérêts aussi théoriques du fait qu'elle traite les différents théories de l'efficacité des dépenses publiques et de l'impact des divers contrôles sur l'atténuation de l'effet de corruption dans les marchés publics ; elle a d'autres intérêts au niveau théorique, les référents utilisés pour formaliser l'audit sont tous aussi multiples et hétérogènes. On peut citer la sociologie des organisations, La théorie de l'information, La psychologie sociale ou encore l'analyse stratégique.

Dans un tel contexte l'important pour nous, en tant que chercheur, est de faire ressortir certains des principes d'action et des méthodologies propres à l'audit et qui sont susceptible de faire progresser la gestion des marchés publics.

L'idée centrale autour de laquelle s'articule cette étude c'est de chercher aujourd'hui, l'efficacité, l'efficience et la performance dans la gestion des dépenses publiques. L'obligation d'une telle efficacité ne répond ni à une situation conjoncturelle ni à un mode. Elle résulte d'une part de l'inertie qui caractérise ces organisations et les

rend moins apte à renouveler, par elle-même, leurs modes d'action, mais aussi aux mutations de l'environnement (crise des finances publiques, nouvelles règles budgétaires et financières, nouvelles méthodes pour la gestion et le management des affaires publiques, lutte contre la corruption.

Dans ce cadre notre problématique centrale consiste à répondre à la question suivante : **à quel point les marchés publics, ont-ils besoin de nouvelles formes de gestion et d'un nouveau système de contrôle d'audit qui s'occupent non seulement de la légalité de leurs activités mais aussi de l'efficacité et de la performance des dépenses publiques ?**

Ce travail, simple en apparence, fait appel à de nombreuses questions et autant de sous problématiques. Ainsi il serait difficile pour nous d'aborder toutes les questions, nous nous contenterons d'examiner quelques-unes :

- ✚ Qu'est-ce que l'audit ? quels sont ses origines et ses développements ? quelles sont ses formes rénovées dans le cadre de la bonne gouvernance?
- ✚ Comment procéder pour réussir l'audit des marchés publics?
- ✚ Le nouveau décret pourrait-il éradiquer la corruption qui entache le processus de passation des marchés publics ?
- ✚ L'utilité de l'audit et l'amélioration de son ciblage et ses démarches et surtout son articulation sur un système de sanctions est-elle nécessaire ? sinon, la corruption persistera-t-elle à sévir dans nos marchés publics ?
- ✚ tenant compte du caractère pluridisciplinaire et variable de la notion du contrôle et d'audit interne, une refonte des textes aussi large et pertinente suffira-t-elle pour anéantir la corruption ?

➤ **Méthodologie de la recherche :**

Afin de répondre à la problématique de notre travail de recherche, nous soulignons qu'un sérieux effort d'emprunt d'une démarche critique est à mener. En effet, pour jeter plus d'éclairage sur les enjeux et les perspectives de l'impact de l'audit des marchés

publics sur l'efficacité des dépenses publiques au Maroc et en vue de mieux cerner la problématique étudiée, cette recherche sera scindée en cinq chapitres organisés de la manière suivante:

✚ Un premier chapitre sera consacré à la réglementation des marchés publics comme un outil efficace pour réduire les risques associés à leur gestion. Le choix de cette variable nous incite par la force de la logique à nous intéresser à ses modes et procédures de sa passation depuis sa préparation à l'approbation. En nous basant aussi sur l'évolution du contexte historique, juridique des textes régissant la commande publique et sa contribution stratégique dans le développement économique, ainsi les conditions requises à la réalisation des principes de l'efficacité, de transparence et économie des deniers publics.

✚ Le deuxième chapitre : sera réservé à la nécessité de l'audit des marchés publics pour la rentabilisation du capital public, on va mettre la lumière sur le cadre conceptuel de la notion d'audit et son origine du privé à l'émergence de l'audit public ainsi son apport à la bonne gouvernance publique puis la deuxième section traitera le fondement et l'organisation de l'audit prévue par le décret sur les marchés publics on se focalisant sur le côté pratique de l'audit des marchés publics à savoir les démarche et ses outils et enfin il est utile de dresser les contraintes de la mise en place de l'audit des marchés publics et ses perspectives d'amélioration.

✚ Le troisième chapitre présentera le cadre théorique de l'efficacité des dépenses publiques, ainsi le profil quantitatif de l'évolution de la dépense publique au Maroc et ses impacts socio-économiques depuis les années 80, les différentes périodes qui ont marqué cette évolution sont associées aux politiques adoptées et aux événements exogènes survenus au cours de la période. Une approche pragmatique visant à rapprocher les études théorisées et documentées fera l'objet d'une analyse détaillée. Cette approche sera couronnée par un modèle économétrique relatif au cas du Maroc qui sera

estimé par la méthode des Moindres Carrés Ordinaires (MCO) avec une répercussion à correction d'erreurs sur une période d'étude de 1981-2014.

✚ Dans le quatrième chapitre, nous nous intéresserons aux contraintes majeures de l'audit et contrôle du capital public, combinant à la fois des aspects structurels, techniques et institutionnels, qui paralysent l'efficacité et la rentabilisation des dépenses publiques dans notre pays en terme de contribution à la croissance économique.

✚ Le dernier chapitre de notre travail de recherche sera réservé à l'étude des stratégies adoptées pour la régulation de la gestion des marchés publics en faveur d'une nouvelle approche d'audit basée sur des objectifs et des résultats au service de la bonne gouvernance sur le triple plan de l'économie de l'efficience et de l'efficacité. L'étude de ces stratégies sera focalisée sur des axes comme : L'accélération du train de réformes réglementaires ; l'amélioration de la rationalisation des dépenses ; le développement du métier d'audit, de contrôle et des systèmes d'information de la dépense publique.

CHAPITRE I :

La réglementation des marchés publics : un outil efficace pour réduire les risques associés à l'audit

Les marchés publics sont considérés comme un moyen très important dans le développement économique, la réalisation des objectifs économiques et sociaux, et culturels déterminés par une politique de développement économique ne peut se traduire qu'à travers des marchés publics qui méritent les programmes de développement à exécution.

Cet impact se manifeste surtout au niveau de la promotion des petites et moyennes entreprises d'une part et dans la mise en place des infrastructures nécessaires pour réaliser tous les projets de croissance d'autre part. Cet impact touche aussi le côté social puisque ces marchés publics contribuent d'une façon ou d'autre à la création de l'emploi et l'insertion des compétences et de mains d'œuvre dans la vie active et donc lutter contre le chômage.

Les marchés publics constituent un volant d'activité économique de taille et une part substantielle de la dépense publique. D'où l'ampleur des conséquences à défaut de rationalisation.

Pour un rôle plus efficace des marchés publics dans le développement économique et pour aussi un impact positif : il est temps de renfoncer ce rôle par l'instauration d'un système de rationalisation des marchés publics dans un cadre global et d'une stratégie claire orientée vers la croissance.

Les éventuelles distorsions dans les marchés publics ou la maîtrise insuffisante des conditions de leur passation, exécution et gestion peuvent être source de préjudices plus ou moins graves, c'est la raison pour laquelle le besoin de l'efficacité et la transparence dans les Marchés Publics sont d'une importance capitale et sa garantie est un exercice difficile, pour cela le Maroc vient d'adopter un nouveau décret fixant les conditions et

les formes de passation des Marchés de l'Etat ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion. La réforme introduite par ce nouveau texte s'inscrit dans le cadre du programme des réformes administratives engagées par le gouvernement, elle a pour but:

- ✚ Le renforcement de la transparence dans les choix du maître d'ouvrage;
- ✚ l'Elargissement du champ de la concurrence;
- ✚ l'Egalité d'accès aux commandes publiques;
- ✚ l'Efficacité de la dépense publique;

Le besoin de l'efficacité est un besoin tiré de l'importance des dépenses publiques exécutées par voie des Marchés Publics qui mettent annuellement en jeu plus de 160 milliards de DH, c'est un constat réitéré par la Banque Mondiale dans son rapport analytique sur la passation des Marchés.

Dans ce chapitre on va déterminer le cadre juridique et conceptuel dans lequel évolue les marchés publics ainsi que le rôle de la transparence dans ce domaine en tant que principe qui assure l'efficacité et l'efficience de la commande publique, puis on va analyser les modes et procédures de passation des marchés publics et leurs réglementation au regard des normes internationales, en particulier l'accord de l'Organisation Mondiale du Commerce(OMC) et les directives de l'UE sur la passation des Marchés pour s'assurer de la présence de la concurrence loyale comme obligation dans notre réglementation, et enfin, on se focalise sur le diagnostic de diverses formes de corruption dans les marchés publics et de proposer quelques remèdes afin d'atténuer de leur effet.

Section 1 : Diagnostic et champs d'application des marchés publics

Au cours de ces dernières années, la législation marocaine relative aux marchés publics a connu une refonte en profondeur, est venu adapter la réglementation des commandes publiques aux exigences du contexte économique et financier actuel tout en visant notamment à asseoir de nouvelles règles en vue de garantir une meilleure gestion des deniers publics, elle s'inspire également largement des normes internationales en cette

matière. Elle prévoit des clauses en rapport avec la spécificité des prestations et de leurs envergures budgétaires et qui tiennent compte de consolidation de la transparence et des intérêts de l'administration et du secteur privé en vue d'assurer des prestations de meilleure qualité et au coût optimum.

Le nouveau code vise le respect des orientations et principes suivants :

- ✚ La moralisation de la gestion des marchés publics ;
- ✚ La garantie du libre jeu de la concurrence dans l'attribution des marchés publics ;
- ✚ La performance dans la préparation et l'exécution des commandes publiques ;
- ✚ La garantie des droits des entreprises soumissionnaires ;
- ✚ L'instauration d'un climat de confiance entre l'administration et les soumissionnaires ;
- ✚ Le développement du tissu économique national ;

Les marchés publics coûtent cher à l'Etat, leur importance dépasse le financier et l'administratif pour toucher le politique, le social, le culturel et donc le sociétal. La procédure de leur passation se doit par conséquent efficace, efficiente pour que leur contractualisation être utile et profitable, ce nouveau code des marchés publics a vu le jour pour pallier aux insuffisances de l'ancien texte, modifier et renforcer l'arsenal juridique relatif aux marchés publics, et rendre confiance aux investisseurs nationaux et internationaux.

1-1) Marchés publics au Maroc : Définition, notion et typologie :

Le besoin de l'efficacité se manifeste partout dans la vie sociale et l'attention portée à l'efficacité économique par les responsables politiques atteste qu'ils sont de plus en plus convaincus de son importance.

La mise en place d'un cadre juridique moderne et complet est une condition nécessaire pour garantir une gestion saine et transparente des deniers publics sachant que

le champ des Marchés Publics constitue un pôle important des dépenses publiques, dans lequel les enjeux en matière de corruption sont considérables, d'où le rôle de l'optimisation des dépenses et la transparence sont essentiels.

La qualification juridique des marchés publics est très particulière par rapport aux autres domaines, tous les contrats publics ne sont pas soumis à des procédures de passation spécifiques et contraignantes, leur distinction et leur qualification représentent donc une question d'une importance capitale. Pour les Marchés Publics, ils obéissent en principe aux règles générales applicables aux contrats administratifs, mais à ces règles se juxtaposent toutes les règles spécifiques du code des Marchés Publics.

1-1-1) La définition d'un Marché Public:

L'analyse économique définit le marché comme le lieu où se rencontre une offre de produits ou de services substituables et une demande correspondante. Un marché public est le croisement d'un appel d'offres d'une collectivité publique et des réponses des candidats².

Le Dictionnaire encyclopédique **LAROUSSE** énonce qu'un marché signifie vente et achat de marchandises, convention écrite ou verbale entre vendeurs et acheteurs, réunion organisée en vue de vendre ou acheter une marchandise, contrat par lequel un entrepreneur s'engage à faire pour un prix convenu un ouvrage déterminé.

Du point de vue de la doctrine Marocaine, le Marché Public est un contrat particulier par lequel une personne privée s'engage envers une personne publique (Etat, collectivité publique ou établissement public) à réaliser pour le compte et sous la surveillance de celle-ci un ouvrage public, ou à fournir des objets déterminés et prévus au contrat.

Le Marché Public est en premier lieu un contrat, ce qui le différencie des procédés contractuels par lesquels l'Administration prend possession de certains biens; tel que la réquisition et l'expropriation pour l'utilité publique, en second lieu le Marché Public est un contrat particulier, ce qui l'oppose au contrat conclu entre personnes privées.

² Revue marocaines d'administration locale et le développement n° 28 septembre 2000.

Les marchés Publics sont des contrats écrits dont les cahiers des charges précisent les conditions dans lesquelles les marchés sont exécutés. Les cahiers des charges comprennent les cahiers des clauses administratives générales (CCAG), les cahiers des prescriptions communes (CPC) et les cahiers des prescriptions spéciales (CPS).

Selon l'article 3 du décret de 2007³ un Marché est tout contrat à titre onéreux conclu entre, d'une part, un maître d'ouvrage et, d'autre part, une personne physique ou morale appelée entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services ayant pour objet, l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services.

En principe l'identification d'un Marché Public suppose la réunion de deux critères:

- Un critère organique tiré de la présence d'une personne publique au nombre des parties au contrat;
- Un critère matériel tiré de l'objet du contrat: la réalisation des travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services.

La qualification juridique des marchés publics :

Tous les contrats publics ne sont pas soumis à des procédures de passation spécifiques et contraignantes, leur distinction et leur qualification représentent donc une question d'une importance capitale.

Pour les Marchés Publics, ils obéissent en principe aux règles générales applicables aux contrats administratifs, mais à ces règles se juxtaposent toutes les règles spécifiques du code des Marchés Publics.

1-1-2) Les Marchés Publics et la notion du contrat administratif:

Le contrat du MP a une connotation transactionnelle et peut être défini classiquement comme étant un contrat passé entre une personne publique et une personne privée pour réaliser ou faire fonctionner un service public.

³ Décret n° 2007-1428 du 16 février 2007 (5 février 2001) FIXANT les modalités et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle.

Le caractère administratif permet de distinguer les Marchés de l'Etat des contrats et conventions que l'Administration est tenue, par des réglementations spécifiques, de passer dans les formes et selon les règles du droit privé.

On entendra par contrats administratifs l'ensemble des contrats qui remplissent certains critères organiques et matériels⁴ et qui sont de ce fait qualifiés de contrats publics. Cette appellation recouvre quelques grandes catégories de contrats: les Marchés Publics, les conventions de délégation de service public, les conventions d'occupation domaniales, les contrats d'agents publics, les conventions de coopération entre personnes publiques⁵.

La spécificité du contrat administratif est justifiée par l'intervention de l'Administration qui, par définition, n'est pas chargée de défendre des intérêts personnels mais l'intérêt général, mais il ne faut pas perdre de vue que son socle est le même que celui des contrats privés

Selon une partie de la doctrine, si un contrat est un Marché Public il constitue un contrat administratif, de ce fait, la notion de Marché Public ne se confond pas avec celle de contrat Historiquement, la notion du contrat administratif est apparue au dix-neuvième siècle pour déterminer la compétence de la juridiction administrative et répond à l'idée que, parmi les actes bilatéraux de l'Administration, certains doivent relever du droit soit parce que la loi en a disposé ainsi, soit parce que l'Administration contractante l'a voulu, quant au Marché Public, il correspond à une simple procédure de passation et sa fonction vise à assurer le meilleur choix possible aux Administrations et à traiter équitablement les candidats susceptibles d'offrir leurs prestations.

Au Maroc, la distinction entre les contrats administratifs et les contrats de droit privé est devenue capitale depuis l'adoption de la loi 41.90 instituant les tribunaux administratifs. Le système d'identification doit se baser sur des critères simples et efficaces pour échapper à la fois aux difficultés et aux lenteurs liées à la recherche du juge compétent et les contrariétés de jurisprudence susceptibles de découler de la

⁴ Lasserre B et autres, la transparence administrative, puf 1987; p : 231

⁵ L'Hétérogénéité des contrats ne contribue pas à l'unité conceptuelle des contrats administratifs.

répartition du contentieux entre les deux catégories de juridictions et de l'interprétation des dispositions du décret réglementant les Marchés Publics.

Quoi qu'il en soit la confusion et l'imprécision qui entoure la qualification du contrat du Marché Public, elle emporte une conséquence d'importance, puisqu'elle crée une situation d'inquiétude et d'incertitude chez les Administrations publiques et leurs contractants.

1-1-3) Les Marchés Publics et la concession des services publics:

La première incertitude à laquelle se trouvent confrontés, les gestionnaires qui veulent confier à un contractant la réalisation d'une opération ou d'une mission tient à la qualification du contrat qu'ils sont amenés à passer: délégation de service public ou Marché Public.

Au Maroc, la doctrine administrative définit la concession comme étant "une convention par laquelle une collectivité publique confié à une entreprise privée ou à un organisme public ou semi public le soin d'exploiter un service public dans des conditions prévues par un cahier des charges et moyennant une rémunération» provenant le plus souvent de la perception d'une redevance sur les usagers.⁶

Dans le même sens, la doctrine administrative française avait déjà pressentie cette exigence et distinguait ces contrats selon la personne rémunérant le contractant, c'est soit l'usager, soit l'Administration; dans le premier cas, elle optait pour la qualification de Marché, dans l'autre, pour celle de délégation.

Pour la concession des services publics, le choix du délégataire se trouve désormais assujetti à l'observation d'une procédure particulière, régie par la loi du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie publique.

Si le recours à un contrat de délégation écarte les dispositions du code de Marchés Publics, d'autres mesures vont s'imposer à l'Administration tel que la mise en

⁶ Rousse M et Garagmm J, Droit Administratif Marocain, édition la porte 6^{ème} édition 2003.

concurrence préalable à la décision d'attribution et l'accomplissement de plusieurs formalités de publicité, destinées à assurer la transparence.

En général, il est difficile de déterminer la frontière exacte entre les Marchés Publics et la délégation des services publics.

1-1-4) La typologie des marchés publics :

Le décret classe les marchés selon deux modes, le mode d'exécution et selon le mode des prix, Cette distinction entre « prix » et « mode d'exécution » ne se fonde que sur des critères subjectifs : l'objet desdits marché, leur forme ou encore suit le caractère des prix qui y est adopté, objectivement, l'intérêt général des marchés publics dans son ensemble est satisfaire les besoins de l'économie suivant une logique de rationalisation des ressources publiques et avec obligation de bon usage des deniers publics et volonté d'assurer l'efficacité de l'achat au meilleur rapport qualité prix et dans les délais requis.

- En effet, si l'on se réfère au mode d'exécution, on aurait à distinguer entre:

➤ Marchés cadre:

Il peut être passé des marchés dit « marchés - cadre » lorsque la quantification et le rythme d'exécution d'une prestation qui présente un caractère prévisible et permanent, ne peuvent être entièrement déterminés à l'avance.

Ces marchés -cadre ne fixent que le minimum et le maximum⁷ des prestations arrêtées en valeur ou en quantité, susceptibles d'être commandées⁸.

La liste des prestations de marchés cadre est annexé au décret et elle peut être modifiée ou complétée par décision du Premier Ministre.

⁷ Le maximum ne peut être supérieur à deux fois le minimum ;

⁸ Lorsque la révision tend à réajuster le minimum ou le maximum des prestations, ne doit en aucun cas être supérieur à 10% du maximum en cas d'augmentation et à 25% en cas de diminution. Cette révision peut être introduite, le cas échéant, par avenant à l'occasion de chaque reconduction du marché cadre.

➤ **Les marchés reconductibles:**

Il peut être passé des marchés dit « marchés reconductibles » lorsque les quantités peuvent être déterminées à l'avance par le maître d'ouvrage et présentent un caractère prévisible, répétitif et permanent⁹.

➤ **Marchés à tranches conditionnelles:**

Il peut être passé des marchés dits « marchés à tranches conditionnelles¹⁰ » lorsque la prestation à réaliser peut être divisée en deux ou plusieurs tranches constituant chacune un ensemble cohérent, autonome et fonctionnel.

➤ **Marchés allotis:**

Les travaux, fournitures ou services peuvent faire l'objet d'un marché unique ou d'un marché alloti.

Le maître d'ouvrage peut limiter le nombre de lots pouvant être attribués à un même concurrent.

Le règlement de consultation doit comporter à cet égard toutes les précisions.

L'examen des offres des concurrents se fait en lot unique lorsqu'il s'agit d'un marché unique, et par lot lorsqu'il s'agit de marché par lots séparés.

Les marchés publics peuvent aussi être classés selon le caractère des prix adoptés, il est à distinguer dans ce cadre entre les marchés à prix global, à prix unitaires, à prix mixtes et peut également comporter à titre accessoire, des prestations exécutées sur la base de dépenses contrôlées.

➤ **Prix global :**

Le marché à prix global est celui dans lequel un prix forfaitaire couvre l'ensemble des prestations qui font l'objet du marché.

⁹ Ils comportent une clause de tacite reconduction sans que la durée totale puisse excéder trois(3) années.

¹⁰ Le marché à « tranches conditionnelles » peut comporter l'une des deux formes de clauses de prix suivantes :

- Un prix identique ou fixé sur des bases identiques en cas de prix global tant pour la tranche ferme que pour la ou les tranches conditionnelles.

- Un prix différent pour la tranche ferme et pour la ou les tranches conditionnelles.

➤ **Prix unitaires :**

Le marché à prix unitaires est celui dans lequel les prestations sont décomposées en différents postes avec indication pour chacun d'eux du prix unitaire¹¹ proposé.

➤ **Marchés à prix mixtes :**

Le marché est dit à prix mixtes lorsqu'il comprend des prestations rémunérées en partie sur la base d'un prix global et en partie sur la base des prix unitaires.

➤ **Marchés des travaux sur dépenses contrôlées :**

Les marchés de travaux peuvent en outre, et à titre exceptionnel justifié par des considérations d'ordre technique imprévisibles au moment de leur passation, comporter des prestations rémunérées sur la base de dépenses contrôlées.

Les marchés doivent déterminer le prix de règlement de ces prestations ainsi que les contrôles auxquels sera soumis le titulaire¹².

Si on fait intégrer le caractère des prix, les marchés peuvent être à prix fermes, révisables et provisoires.

➤ **Marchés à prix fermes:**

Le prix du marché est ferme lorsqu'il ne peut être modifié en raison de variations économiques survenues pendant le délai de son exécution.

➤ **Marchés à prix révisable:**

Le prix du marché est révisable lorsqu'il peut être modifié en raison de variations économiques en cours d'exécution de la prestation.

Les marchés de travaux et des études sont passés à prix révisables lorsque le délai d'exécution est égal ou supérieur à quatre mois.

➤ **Marchés à prix provisoire :**

Le marché est passé à prix provisoire lorsque l'exécution de la prestation doit être commencée alors que les conditions indispensables à la détermination initiale définitive

¹¹ Les prix unitaires sont forfaitaires.

¹² Le montant de ces prestations ne peut excéder 2% du montant du marché.

ne sont pas réunies en raison de la complexité de la prestation objet du marché et de son caractère urgent.

1-2) Aperçu sur l'évolution historique des marchés publics :

La gestion des marchés publics au Maroc est marquée par le cumul d'une expérience de plusieurs décennies. Depuis bien longtemps, Toutes les populations ou rassemblement de personnes gérés par un «Cheikh» ou un «Amghar» ont des besoins en travaux, en services et en fournitures indispensables au fonctionnement de services voués pour satisfaire l'intérêt général. C'est ainsi que tout contrat de marché public correspond à un besoin d'utilité publique, donc à un besoin d'intérêt général. D'ailleurs, l'émergence du concept de marchés public est intimement liée à celui du service public, et les deux concepts ont corrélativement évolué.

La notion de marché public au Maroc n'est pas relativement récente, les prestations réalisées pour le fonctionnement des structures de l'Etat makhzenien se réalisaient dans des conditions semblables à celles des particuliers, le concept de «marché» renvoyait à l'étymologie du terme : «vente, achat d'une marchandise, lieu où se déroule la prestation, convention qui les régit».

Les premiers jalons¹³ de la réglementation sur les marchés publics ont vu le jour en 1917, suite à la promulgation du Dahir du 8 Chaabane 1335 (9 juin 1917) portant règlement sur la comptabilité publique de l'empire chérifien qui a consacré certains de ses articles à la commande publique, et ce dans un esprit de modernisation de la gestion publique.

Lors du protectorat, le nombre des marchés publics a cru grâce à l'essor des nouvelles administrations (appelées «directions» chargées sous la direction du résident général des nouvelles affaires étatiques et des nouveaux établissements publics (l'office chérifien des phosphates en 1920 le bureau de recherche et de la participation minière

13 Avant la promulgation du Dahir de 1917, la France avait signé un accord avec l'Allemagne (4 novembre 1911) qui consacra l'adjudication comme règle de passation des marchés publics au Maroc, l'article 6 de l'accord franco-allemand dispose « le gouvernement de la république française s'engage à veiller à ce que les travaux et fournitures nécessités par la construction éventuelle des routes, chemins de fer, ports, télégraphes etc. soient octroyés par le gouvernement marocain suivant les règles d'adjudication. ». La règle d'adjudication a été même consacrée dans le chapitre sixième de l'acte d'Algésiras ratifié par le Maroc le 18 juin 1906 pour les concessions des travaux publics, l'exploitation des forêts de chêne-liège et d'autres activités d'intérêt général.

en 1928...). En sus, l'apparition de nouveaux services publics, les chantiers de la mise en valeur du pays ont pullulé; construction des routes, des ponts, des ports,..., tous ces chantiers ont favorisé la passation de nombreux marchés publics, «l'adjudication n'a évolué et n'a connu de réussite apparente qu'avec l'interventionnisme étatique dans la vie économique et sociale»¹⁴.

Habituellement, le contexte politique, économique et social de chaque époque de l'histoire a fortement influencé l'investissement public et la réglementation des marchés publics.

1-2-1) Période d'avant le protectorat : achats publics selon les coutumes du commerce :

Le Maroc disposait bien Avant le protectorat (depuis 1792) d'une organisation financière assez élaborée et axée sur l'institution des «Oumanas» une sorte de comptables publics.

Cette institution agissait en matière de recettes et de dépenses publiques, sous l'autorité de «l'Amine El Oumanas », qui remplissait le rôle d'un ministre des finances en bonne et due forme.

Jusqu'en 1907 date de signature de l'acte d'Algésiras et d'abandon de l'institution des «Oumanas», Les achats publics du «Makhzen» s'effectuaient, à l'instar des achats des particuliers, selon les règles en vigueur dans les maisons de commerce.

Durant la période de 1907 à 1917 et à défaut d'une réglementation particulière propre au protectorat, les achats publics s'effectuaient soit selon les usages de commerce courant à l'époque, soit selon la réglementation française sur les marchés publics.

D'ailleurs, le premier marché public lancé au Maroc qui date du 22 janvier 1907, a porté sur la construction du môle fortuné (jetée) dans le port de Casablanca, conclu entre le délégué de Sa Majesté Chérifienne à Tanger (Hadj Mohammed Ben Larbi Ettoures) et le négociant Jean Frédéric Blanchard, pour un coût total de 109.905 livres anglaises.

¹⁴ A. Haddad, les marchés de travaux publics et leur rôle dans le développement économique et social. Ed. Okad P.17.

1-2-2) Les Dahir de 1917 et de 1958 : la réglementation des marchés publics, partie intégrante de la comptabilité publique :

Sous le protectorat, les premières règles allouées aux marchés publics faisaient partie intégrante du règlement de la comptabilité publique institué par le Dahir du 9 juin 1917.

Ce Dahir a intégré pour la première fois, les principes de concurrence et de publicité dans la conclusion des marchés de travaux, de transport et de fournitures au profit de l'Etat. Il a, également, définit les modes de passation des marchés publics et les modalités de leur règlement.

Au lendemain de l'indépendance, l'ensemble du dispositif juridique régissant l'organisation financière du Maroc va être ajusté graduellement à la réalité nationale et ce a travers, l'adoption des textes afférents à :

- la comptabilité publique (Dahir du 6 août 1958) ;
- la Banque du Maroc (Dahir du 30 juin 1959) ;
- la Caisse de Dépôts et de Gestion (Dahir du 10 février 1959) ;
- le contrôle financier de l'Etat (Dahir du 14 avril 1960) ;
- la commission Nationale des Comptes, actuelle Cour des Comptes (Dahir du 14 avril 1960) ;
- la constitution (14 décembre 1962) ;
- la loi organique des finances (9 novembre 1963).

Ainsi, le Dahir du 19 juin 1917 portant règlement sur la comptabilité publique sera abrogé et remplacé par le **Dahir du 6 août 1958** portant règlement sur la comptabilité publique du Royaume, consacrant de la sorte, la première réforme des règles régissant les marchés publics du Maroc indépendant.

Cette réforme qui s'inscrivait relativement dans la continuité, s'assignait pour principal objectif, la mise en phase des règles et des procédures des marchés publics à la nouvelle organisation institutionnelle, administrative et financière.

Ladite réforme qui ambitionnait, également, l'adaptation desdites règles à la réalité économique du pays et aux contraintes de développement des entreprises nationales (Office Chérifien des Phosphates, Royal Air Maroc ...), a fait évoluer la réglementation en retenant différents modes de passation des marchés publics, en l'occurrence :

- ✚ l'appel d'offres (notion du mieux disant) ;
- ✚ l'adjudication (notion du moins disant) ;
- ✚ l'entente directe ;
- ✚ l'acquisition sur facture ;
- ✚ les travaux dits en régie ou réalisés directement par l'administration elle-même.

De même, cette réforme a clarifié davantage les modalités de recours à ces différentes procédures, tout en précisant pour la première fois, que la concurrence doit porter :

- ✚ en premier lieu sur les prix ;
- ✚ mais également sur la valeur technique des travaux et prestations offertes
- ✚ et sur les garanties professionnelles et financières présentées
- ✚ par chacun des concurrents.

En outre, c'est le premier texte qui a contraint les administrations à procéder à une nouvelle consultation, dans le cas d'entente manifeste entre tous les entrepreneurs ou fournisseurs consultés ou entre certains d'entre eux, marquant ainsi une avancée vers davantage de transparence des marchés publics.

D'autre part, le recours à l'entente directe a été limité à des cas expressément énumérés, tout en envisageant que même les marchés passés selon cette procédure doivent être astreint, dans la mesure du possible, à la concurrence et à la publicité préalable.

1-2-3) La réforme de 1965 : adoption d'une réglementation propre aux marchés publics :

Les règles de gestion des marchés publics ont connu **une double rupture**, après une dizaine d'années d'indépendance, dans la mesure où elles seront :

- ✚ individualisées dans un texte spécifique par rapport à celles régissant la comptabilité publique, contrairement à ce qui prévalait auparavant ;
- ✚ édictées au même titre que le règlement général de comptabilité publique, par un texte d'ordre réglementaire et non législatif.

En fait, l'individualisation de la réglementation des marchés publics s'inscrit dans un contexte politique, économique et social particulier :

- ✚ Politiquement, le Maroc vivait sous l'égide de la première constitution de 1962 et de l'état d'exception déclaré suite aux mouvements sociaux ayant marqué cette époque ;
- ✚ Economiquement, l'Etat avait mis en place des plans de stabilisation : le plan triennal 1965-1967 et le plan quinquennal 1968-1972.

Le Maroc avait procédé au lancement de travaux importants liés aux infrastructures hydrauliques, routières, portuaires et aéroportuaires et engagé des dépenses dans l'objectif de satisfaire les exigences liées aux besoins sociaux, d'éducation et de santé.

Afin d'accompagner cet effort d'investissement, la réforme des marchés publics consacrée par le décret du 19 mai 1965 a mis en place des règles plus rigoureuses de gestion, de contrôle et de suivi de la commande publique.

Les marchés devaient être passés après mise en concurrence, par voie d'adjudication publique, mais avec possibilité pour les acheteurs publics d'avoir recours à l'appel d'offres, à l'entente directe ou à l'achat sur facture.

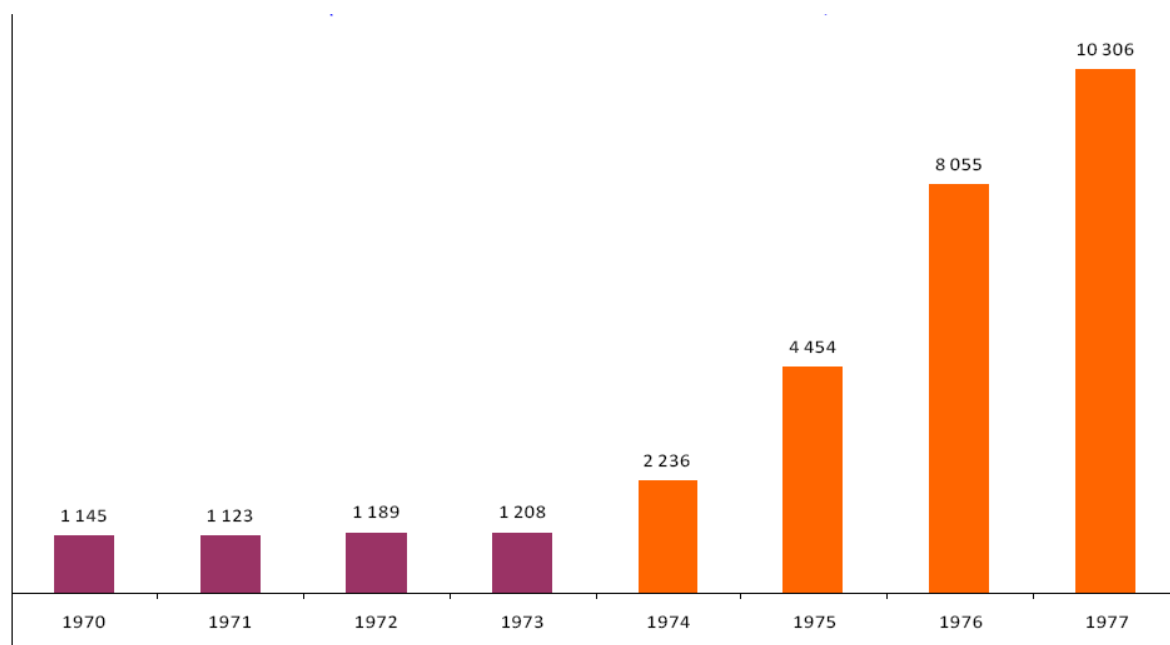
Si l'adjudication demeure valable pour les travaux simples et les fournitures courantes, elle reste, par ricochet, peu satisfaisante quand il s'agit de prestations de nature complexe de plus en plus nombreuses à l'époque.

De même, la réglementation a permis aux acheteurs publics de choisir les moyens les plus adéquats pour la conclusion de leurs marchés, en fonction de critères d'ordre technique et économique.

1-2-4) La réforme de 1976 : une réponse à l'accroissement du volume de la dépense publique :

Durant la décennie 1970, l'augmentation des prix des matières premières, notamment les phosphates, a permis de générer des recettes additionnelles importants pour le budget de l'Etat, amenant ainsi les pouvoirs publics à augmenter d'autant le trend de réalisation des investissements publics, en témoigne le graphique, ci-après :

Figure n° 1: Evolution des dépenses d'investissement entre 1970 et 1977, en millions DH



Ce graphique démontre que le budget d'investissement a enregistré durant les années 1974 à 1977 des hausses importantes puisqu'il est passé de **1.208 MDH** en 1973 à **2.236 MDH** en 1974, à **4.454 MDH** en 1975, à **8.055 MDH** en 1976 et à **10.306 MDH** en 1977.

Il ressort donc que lors de la période 1974 à 1976, le budget d'investissement a inscrit de forts taux de croissance : 85% en 1974, 99% en 1975 et 81% en 1976.

En 1977, le budget d'investissement a enregistré un accroissement moins fort, soit 28%.

Ces dépenses d'investissement ont concerné notamment, les grands travaux d'infrastructure (routes, barrages, constructions scolaires et universitaires, etc...).

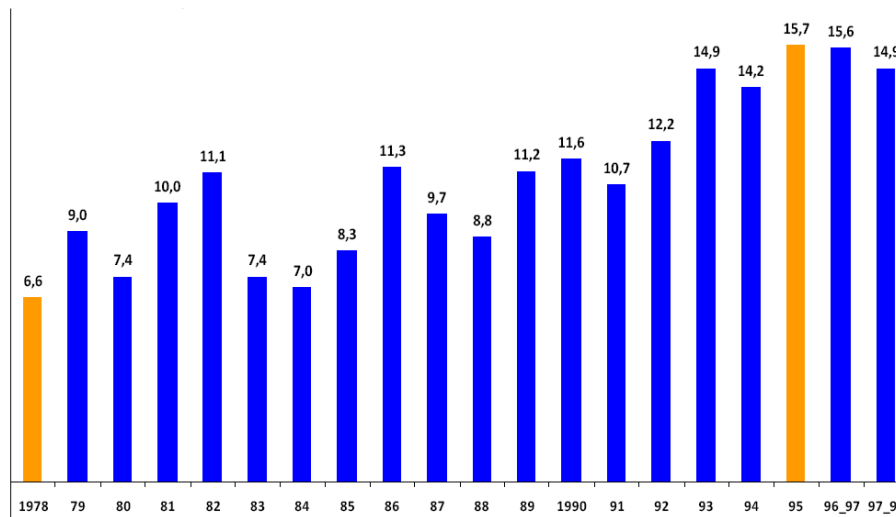
La réforme des marchés publics réglementée par le décret du 14 octobre 1976 était par conséquent, sous-tendue par la volonté des pouvoirs publics de cerner l'évolution des dépenses publiques qui intéressaient en effet et de plus en plus, tous les secteurs de l'économie nationale et portaient plus sur des travaux ou des prestations d'une complexité et d'une technicité sans équivoque avec les besoins des années 1960.

Ainsi, la réforme de 1976 qui a permis à l'administration, lorsqu'elle ne peut effectuer elle-même des études préalables à la réalisation des travaux et des prestations, de faire appel à des marchés d'études, a en outre introduit la possibilité de recours à des marchés de définition permettant de préciser les buts et les performances à atteindre, les techniques de base à employer et les moyens à mettre en œuvre, préalablement à la réalisation des études y afférentes.

Concernant les prix des marchés, la réforme a introduit les concepts de prix global (marché avec bordereau des prix détaillés) et de prix forfaitaires (marché ne comportant pas le détail des prix), ainsi que la possibilité de révision des prix des marchés publics.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement au cours de la période allant de 1978 à 1997/98, il sied de souligner que le taux de croissance des dépenses d'investissement a marqué une évolution en dents de scie, en fonction des possibilités de financement budgétaires, comme le démontre du graphique suivant.

Figure n° 2 : Evolution des dépenses d'investissement entre 1978 et 1997/98, en milliards DH



Il ressort de la lecture de ce graphique que les dépenses d'investissement ont fluctué entre un minimum de 6,6 MMDH réalisé en 1978 et un maximum de 15,7 MMDH enregistré en 1995.

1-2-5) Les réformes de 1998 et de 2007 : l'exigence de convergence avec les normes et standards internationaux :

Les deux réformes des marchés publics qui ont été adoptées respectivement par le décret du 30 décembre 1998 et celui du 5 février 2007, avec une forte implication du secteur privé, ont été inspirées des normes et standards internationaux notamment ceux de :

- ✚ l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- ✚ la Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International (CNUDCI) ;
- ✚ l'Organisation pour le Commerce et le Développement Economique (OCDE).

Elles ont également pris en considération les engagements internationaux du Maroc, pris dans le cadre de l'accord d'association avec l'union européenne de 1996 et de l'accord de libre-échange conclu en 2005 avec les Etats-Unis d'Amérique.

Il sied de rappeler que la réforme de 1998 qui s'inscrivait dans un contexte marqué par la consécration et le renforcement de l'Etat de droit notamment, suite à la formation du Gouvernement de l'alternance, est venu également, pour consolider la refonte du dispositif juridique régissant les finances publiques notamment, **la loi organique des finances** adoptée durant la même année.

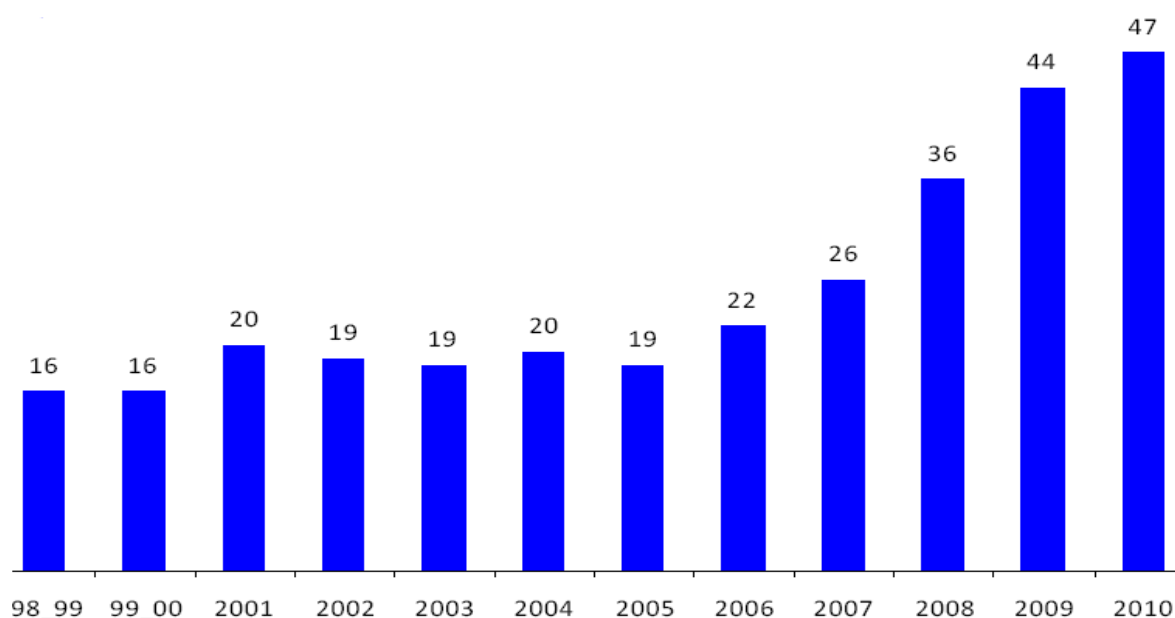
Les apports fondamentaux de ces deux réformes reposent sur :

- ✚ la consécration des principes de concurrence, de transparence et d'efficacité de la commande publique ;
- ✚ la moralisation de la gestion des marchés publics ;
- ✚ le développement des garanties accordées aux entreprises concurrentes ;
- ✚ le renforcement des recours en matière de litiges ;
- ✚ l'enclenchement d'un processus définitif de dématérialisation de la commande publique.

Pour sa part, La réforme de 2007 procède de la volonté d'adaptation du domaine des marchés publics aux mutations que le rôle de l'Etat a connues, avec le désengagement progressif d'un certain nombre de secteurs et l'accélération du processus de privatisation et d'externalisation de certaines prestations, tout en escomptant de compléter les réformes ayant affecté l'environnement des affaires notamment, le droit des sociétés, la réforme fiscale, la réforme bancaire et le code de commerce.

Au cours de la période allant de 1998/99 à 2010 et comme illustré par le graphique ci-dessous, l'investissement du budget de l'Etat qui a été maintenu à un niveau remarquable de **20 MMDH** en moyenne par an, a enregistré une hausse appréciable durant ces dernières années, suite notamment à l'augmentation substantielle des recettes fiscales.

Figure n° 3 : Dépenses d'investissement entre 1998/99 et 2010, en milliards DH



La période couverte par ces deux réformes (1998 à 2010) a été marquée, par la réalisation de grands chantiers, à l'instar du port Tanger Med, des autoroutes de Tanger, d'El Jadida, de Marrakech, d'Agadir, des aéroports, ... etc, qui constituent une illustration parfaite de l'efficacité des marchés publics et du succès de la stratégie d'investissement public.

1-3) L'importance du poids des marchés publics : retombés économiques :

Les marchés publics représentent une importance économique considérable sur le plan tant national qu'international, tout en illustrant une part significative du PIB national. Sur le plan interne, la passation de marchés publics de biens et de services par les organismes publics permet d'obtenir les intrants essentiels qui permettent aux gouvernements de garantir les services publics et de remplir d'autres tâches. Les systèmes de marchés publics possèdent une incidence notable sur l'efficacité de l'utilisation des fonds publics et, plus généralement, sur la confiance du public dans le gouvernement et la bonne gestion des affaires publiques, ainsi que sur la confiance des opérateurs étrangers en matière des investissements directs étrangers. Ainsi, L'obtention d'une bonne efficacité économique, l'accès du public à l'information relative aux

marchés publics, et des chances équitables pour les fournisseurs de concourir pour les marchés publics, sont autant de conditions indispensables d'un régime de marchés publics performant.

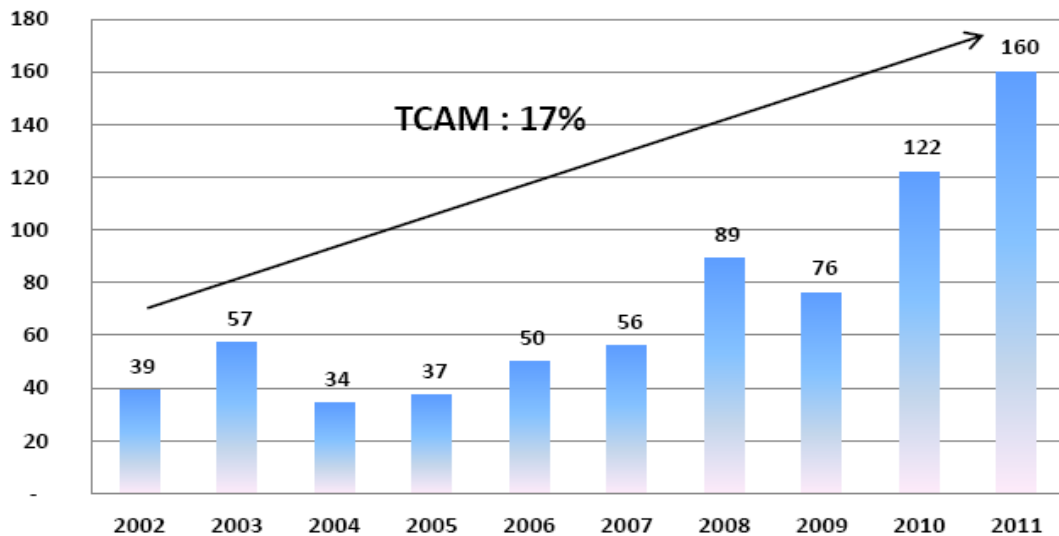
A l'instar des marchés publics de biens et de services qui représentent une part considérable du marché d'un pays pour les fournisseurs étrangers, les marchés publics qui ont à leur tour, un poids très important dans les échanges internationaux, peuvent intéresser les fournisseurs étrangers au même titre que les fournisseurs nationaux. À cet égard, les principes de transparence et de concurrence équitable et efficace mentionnés plus haut sauvegardent toute leur pertinence dans le contexte international.

La commande publique, un levier stratégique pour le développement économique et social, ils contribuent de façon positive à la création d'emplois et au développement régional et local (60% des emplois dans le secteur privé sont générés par la commande publique) et aussi à la relance de croissance économique (leur parts dans la croissance PIB avoisine les 16%). Toutefois, leur contribution demeure largement en deçà des potentialités et des retombées attendues, dans la mesure où les marchés publics n'arrivent pas à faire bénéficier l'ensemble des PME qui représentent une majorité du tissu productif national, alors que les grandes entreprises qui ne constituent que 10%, absorbent 90% de valeur ajoutée procurés par la commande publique. En fait, La commande publique est une source d'activité significative pour les PME et une opportunité dont elles ne doivent pas se détourner. Par ailleurs, les avantages retirés d'une plus grande participation des PME aux marchés publics sont vitaux pour le futur de l'économie nationale. La demande de l'Etat offre un levier de croissance important aux PME locales, créatrices d'emplois, dont la participation permet d'assurer une indépendance économique.

De même, La commande publique couvre la globalité des marchés publics alloués par les services publics (Etat, collectivités locales et établissements et entreprises publiques) pour acquérir des biens, des services et des travaux. Les achats publics qui sont estimés à 160 milliards de DH, soit environ 16 % du PIB marocain, sont considérés comme un levier important pour le développement économique et social du pays.

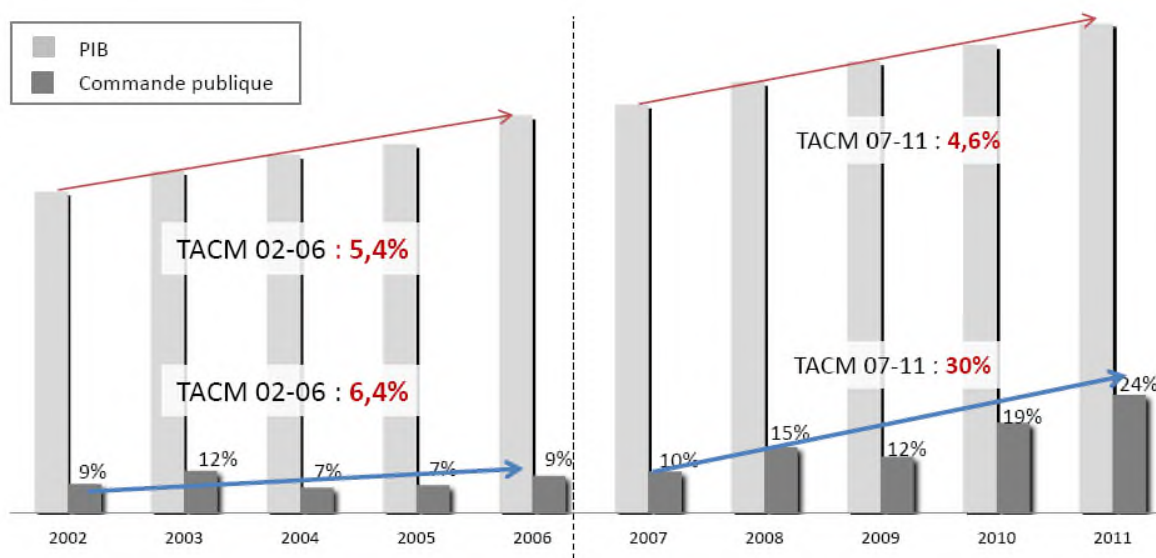
Toutefois, en dépit du poids économique de la commande publique, les résultats attendus, en termes notamment de renforcement des infrastructures de base et d'amélioration des conditions de vie des citoyens, tardent à être réalisés, en témoignent les multiples rapports, études et enquêtes qui font l'écho de la montée des taux de chômage et de pauvreté au Maroc.

Figure n° 4: Evolution de la commande publique (en Mrd MAD)



D'après le graphe, les chiffres montrent l'importance des marchés publics dans l'économie nationale, la commande publique au titre de l'année 2012 représente 160 milliard de DH entre administrations publiques, établissements et entreprises publiques et collectivités locales, en nombre les administrations de l'Etat ont passé 11.412 en 2004 dont 90.8% par AO ouvert et 10.143 marchés en 2005 dont 88.9% par AO ouvert 13.614 en 2012 dont 89% par AO ouvert.

Figure n°5 : Evolution commande publique vs évolution du PIB



Les marchés publics intéressent des secteurs aussi primordiaux pour le développement de notre pays tels que les transports, l'énergie, la santé ou l'éducation. Ces investissements façonneront sur le long terme, les entreprises du BTP réalisent 70% de leur chiffre d'affaires dans le cadre des marchés publics, et celles du secteur de l'ingénierie réalisent 80% de leur chiffre d'affaires, les marchés publics représentent également un pilier de développement et d'amélioration de la compétitivité des PME nationales. A l'image de leurs retombées dans les pays de l'OCDE et dans les pays émergents, ces marchés qui encourageront l'innovation, la recherche et le développement au sein des PME, peuvent être un outil de restructuration d'une partie du secteur informel. Dès lors, la commande publique en tant qu'investissement dans le savoir-faire des entreprises locales représente une modalité d'intervention appropriée pour le développement régional.

1-3-1) La contribution des marchés publics dans le développement des entreprises:

Le rôle des marchés public est devenu un outil d'incitation de l'économie et la promotion des projets économiques, une intervention qui même les entreprises privée ayant bénéficiées des contrats des marchés publics à renforcer leur capital et chiffre d'affaire et développer leurs niveaux de technicité et de compétitivité en place de

l'équipement et d'infrastructure de qualifier le domaine d'urbanisme et protéger l'environnement.

L'action des entreprises augmente dans l'intention de répondre aux besoins de plus en plus croissants des citoyens. L'administration est aussi faite recours aux entreprises pour y subir par le biais des marchés publics.

Les crédits alloués aux marchés publics, et les montants investis ont un effet positif sur la croissance économique. Ils représentent un revenu important pour la plupart des petites et moyennes entreprises, chargées de l'exécution de ces travaux, ce qui contribue à l'amélioration de leurs moyens propres et le renouvellement de leurs structures et matériaux, et en plus leurs permet de s'auto développer et de s'accroître en matière du savoir.

1-3-2) Les marchés publics et la promotion de l'emploi :

Le rôle des marchés publics qu'ils soient de travaux, ou de fournitures de prestations de service apparaît dans les crédits affectés à leur exécution et la main d'œuvre nécessaire à cet égard, ce qui engendre des effets sociaux remarquables.

Les marchés publics sont un moyen de distribution des revenus et de la promotion du travail, dans ce sens, le code des marchés publics exige le respect de code du travail et toutes les réglementations en vigueur s'y rapportant pour toutes les entreprises contractantes, ainsi le droit du travail est proclamé par toutes les législations et les constitutions internationales, c'est un élément important pour la stabilité politique de paix sociale, et aussi un catalyseur de la croissance socioéconomique.

Les marchés de travaux assurent l'équipement industriel et l'aménagement des zones industrielles, afin de rassembler les unités de production et aussi les unités industrielles dans la même zone sur un terrain bien équipé. Ce qui permet de favoriser la création des emplois.

- ✚ de contrôler le genre d'industries implantées ;
- ✚ d'encourager et de créer l'industrie avec la prise en considération les richesses naturelles de la région et la protection de l'environnement.
- ✚ d'encourager les investisseurs locaux et dynamiser le marché de travail.

De ce fait le travail permet d'exploiter le capital humain et de l'orienter vers des buts productifs générant une prospérité et une cohérence sociale, surtout avec l'accentuation du problème de chômage, qui touchent les jeunes diplômés.

Actuellement seule une croissance annuelle de l'ordre de 6 à 7% peut contenir le problème de chômage, alors qu'une croissance annuelle de l'ordre de 3 à 4% ne génère pas plus des 2/3 de la demande¹⁵.

Le rôle des marchés apparaît important dans la promotion de l'emploi en créant un nombre très important des postes de travail pour lutter contre le chômage et par conséquence l'amélioration du niveau de vie de la population par le biais de la promotion des petites et moyennes entreprises.

1-3-3) Le marché public : moyen de l'amélioration des conditions du travail :

Le capital humain représente la grande richesse créative dans le domaine de travail, c'est la raison pour laquelle doit- il bénéficier de tous ses droits garantis par le code du travail.

Les marchés publics est le champ d'application de cette réglementation pour jouer un rôle de développement social. L'application du code travail est tributaire, de la situation économique et financière de l'entreprise; car certaines entreprises offrent de bons salaires et des déférentes allocations sociales à leurs employés, d'autre trouvent des difficultés à payer leurs salariés même le niveau du SMIG et n'arrivent pas de les déclarer à la CNSS.

Il faut qu'il y ait une application totale et parfaite de ces règles qui doit comprendre:

- **Le salaire** : fait une partie essentielle du contrat de travail qui reste la seule source de revenue chez l'employé, de ce point-là, le législateur marocain a organisé son paiement, l'entrepreneur est appelé à respecter le SMIG. Ce qui améliore la situation sociale des intéressés.

¹⁵ Tawfik Essais "les marchés publics conclus par les collectivités locales) ed 2003- p 228.

- **Heure de travail** : Les heures de travail réglementaires journalières sont fixés au nombre du huit, à l'exception des travaux risqués où peut diminuer ces heures. L'employé bénéficie également d'un repos hebdomadaire continu de 24 heures, et d'un congé annuel qui ne peut être inférieur à 21 jours en plus des jours fériés à l'occasion des fêtes nationales et religieuses.
- **La protection sociale** : l'interdiction de l'emploi des enfants de moins de 12 ans est réservée par la législation sociale. Une sécurité sociale a pour rôle de soutenir le pouvoir d'achat et d'assurer les travailleurs contre les dangers professionnels et sociaux comme la maladie, la vieillesse le chômage. Les entrepreneurs sont tenus de déclarer leurs travailleurs conformément au décret du 5 Août 1960 sur la protection sociale et l'enregistrement à la caisse nationale de sécurité sociale CNSS.

D'après les textes contractuels, l'entrepreneur est obligé de sécuriser le lieu du travail de point de vue hygiène et sécurité professionnelle aussi .les cahiers des charges des marchés publics exigent le respect des normes sécuritaires.

1-3-4) Intervention des marchés publics dans Le domaine d'urbanisme et d'environnement:

L'urbanisme renaît un caractère déterminant dans le développement de la société et constitue un secteur à répercussion sur le secteur économique et social. Il est lie aux besoins quotidiens des citoyens.

L'intervention des marchés de travaux dans le secteur d'urbanisme vise à favoriser une croissance équilibrée et harmonieuse des villes et des villages ce qui pourra minimiser les disparités entre les différentes zones, et restructurer l'habitat insalubre et la création des lotissements locaux. La protection de l'environnement est devenue un souci primordial dans les dernières années, l'évolution industrielle et urbanistique et la poussée démographique, sont des facteurs nuisibles à l'environnement et participe à la pollution de l'air, de la terre, des rivières et des mères, ce qui a poussé tous les intervenants, l'autorité compétente, la société civile à partager un intérêt considérable et planifier dans une approche basée sur un respect de l'environnement.

L'objectif de protéger l'environnement est très complexe. Les collectivités locales ont pour but d'améliorer les conditions de vie de la population et la protection de la nature dans le cadre des dispositions de la charte communale.

1-4) les défis et les enjeux des marchés publics:

Les marchés publics avec cet arsenal juridique est invité à confronter des divers défis qui touchent plusieurs niveau de cette codification et qui permettent à préparer un meilleur champ pour un développement économique escompté.

1-4-1) la transparence un élément essentiel pour une gestion efficace des marchés publics :

La transparence du système réglementaire est essentielle pour établir un cadre réglementaire stable et accessible qui favorise la concurrence, les échanges et l'investissement et contribue à prémunir contre une influence excessive d'intérêts particuliers. Le rôle de la transparence est aussi important dans le renforcement de la légitimité et de l'équité des processus réglementaires, elle implique un large éventail de pratiques, des processus normalisés pour élaborer et modifier les réglementations, la consultation avec les parties intéressées, l'utilisation d'un langage simple dans la rédaction des textes, la publication, la codification et d'autres manières qui facilitent la recherche et la compréhension des réglementations, les contrôles de la discrétion administrative et enfin, la mise en œuvre des procédures de recours. Il est un fait bien connu que l'inefficacité, la fraude et le vol entraînent pour les dépenses publiques des pertes énormes, équivalentes à plusieurs points de pourcentage du PIB. C'est ce qui fait que les administrations nationales, confrontées à des pressions budgétaires croissantes et à des contraintes d'adopter des réformes sectorielles et structurelles pour la survie économique de leur pays, éprouvent la nécessité incontournable d'appliquer des procédures économiques transparente et efficaces en matière de passation de marchés.

En effet, avec le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale et la perte de la légitimité et de l'efficacité de l'administration publique, la transparence, la moralisation et la modernisation de la gestion publique, dans sa globalité, deviennent la seule solution à adopter, sachant que la mise en œuvre d'une politique de passation des

marchés publics plus transparente est un élément essentiel de la bonne gouvernance économique et qui contribue à établir la confiance du public dans la conduite des affaires de l'Etat.

1-4-2) l'identification préalable des besoins en tant que moyen d'éviter les commandes publiques aléatoires :

Une bonne évaluation des besoins n'est pas simplement une exigence juridique mais une condition impérative pour que l'achat public soit réalisé dans les meilleures conditions économiques. C'est pourquoi, il est indispensable de procéder en amont à une définition précise des besoins.

De cette phase préalable essentielle dépend, d'une part, le choix de la procédure et, d'autre part, la réussite ultérieure du marché.

- ✚ La définition des besoins doit concerner leur nature et leur étendue:
- ✚ Les fournitures, services ou travaux.
- ✚ L'achat standard ou spécifique.
- ✚ Les quantités sont définies de façon la plus globale possible au sein d'une même -personne publique (dit « acheteuse ») de façon à éviter un découpage excessif soustrayant l'achat aux procédures de mise en concurrence.
- ✚ En cas d'incertitude relative aux spécificités techniques du besoin, la personne publique peut recourir aux propositions d'offrir variantes.

Par besoins de la personne publique, on entend non seulement les besoins liés à son fonctionnement propre (exemple : des achats de fournitures de bureaux, d'ordinateurs pour ses agents, de prestations d'assurance pour ses locaux etc.), mais également tout le champ des besoins liés à son activité d'intérêt général et qui la conduisent à fournir des prestations à des tiers.

1-4-3) la publication de l'appel à la concurrence :

La publicité a une double utilité : Elle doit permettre le libre accès à la commande publique de l'ensemble des prestataires intéressés et aussi la garantie d'une véritable

mise en concurrence. De ce fait, pour qu'un marché soit passé dans les conditions satisfaisantes au regard de l'exigence de la transparence ; les moyens de publicité utilisés doivent permettre réellement aux prestataires potentiels d'être informés des marchés que l'acheteur public va conclure.

Il appartient, donc, à l'acheteur de déterminer les modalités de publicité les plus pertinentes au regard de l'objet et du montant du marché en question. Toutefois, il est précisé que la publicité ne signifie pas systématiquement que la publication des plus petits marchés mais aussi les grands marchés passés pour le compte de l'Etat y compris ceux passés avec les bailleurs de fonds.

Notamment, le présent décret des marchés publics prévoit dans (son article 20) les modalités de publication suivant :

- La presse écrite: l'avis d'appel d'offre doit être publié au minimum dans deux journaux à diffusion nationale choisis par le maître d'ouvrage, dont l'un de ces journaux doit être en langue arabe et l'autre en langue étrangère
- L'affichage : L'acheteur peut utilement procéder à l'affichage de ses projets de marchés sur les supports réservés à cet effet. Ce mode d'information supplémentaire est bien adapté aux collectivités territoriales ne disposant pas de moyens informatiques ni de connexion internet.
- L'Internet : Dans le même esprit, les informations publiées peuvent être reprises sur le site Internet de l'acheteur public et sur le portail national des marchés publics. Ce type de support est appelé, compte tenu du développement des nouvelles technologies de l'information, à être de plus en plus consulté par les candidats à l'achat public. A ce niveau, il faut signaler que le décret de 2007 a bien institué l'ouverture d'un portail national pour la dématérialisation de la gestion de la commande publique; il est d'antan opérationnel depuis janvier 2007.

1-4-4) faire le choix de l'offre la plus avantageuse économiquement :

La commission chargée de vérifier les plis déposés par les concurrents est tenue de faire valoriser et attribuer le projet, objet du marché, au concurrent qui présente l'offre la plus avantageuse économiquement. Pour ce faire, le maître d'ouvrage est tenu

d'énumérer à l'avance et dans l'ordre d'importance tous les critères de sélection ou du choix qui seront pris en considération lors des évaluations des soumissions.

Le règlement de consultation doit distinguer entre les critères d'admissibilités des candidatures, qui permettent d'évaluer les capacités professionnelles, techniques et financières des candidats et les critères d'attribution qui permettent dans un deuxième temps de faire le choix jugé optimal par la commission d'appel d'offres.

Le règlement de consultation doit spécifier a priori et clairement l'importance qu'il entend accorder à chacun de ces critères, afin de prévenir tout risque d'abus et de manipulation. Il en résulte que l'adjudicateur doit dès lors, a fortiori, s'en tenir aux critères qu'il a ainsi, préalablement, défini lui-même et ne pas les changer durant le processus d'attribution du marché.

Conclusion :

L'objectif majeur de la mise en place des marchés publics est de répondre aux besoins de l'administration tout en menant une politique d'achat rentable et efficace, dans ce sens le besoin doit être identifié avec précision et parfaitement évalué par les services utilisateurs ce ci et fait par :

- la détermination de la consistance des prestations et les spécifications des services, travaux ou fournitures que l'organisme compte réaliser ou se procurer pendant une période déterminée.

- L'établissement d'une estimation qui va constituer un point de repère lors de l'évaluation de l'offre financière.

Cette phase préalable est essentielle car le choix de la procédure et sa réussite en dépendent, cette exigence juridique est également une condition nécessaire pour que l'achat ou la prestation soient réalisés dans les meilleures conditions économiques et c'est la garantie pour l'entité publique de ne pas se tromper sur des questions aussi importantes tel que le montant de la dépense.

Après la définition de ses besoins et la vérification de la disponibilité des crédits, l'administration choisit le mode de passation du marché; soit par appel à la concurrence,

soit par marché négocié, ensuite elle entame la procédure de passation en commençant par la publication de l'avis d'appel d'offres et en terminant par la notification de l'approbation à l'attributaire.

Section.2 : Les modes et procédures de passation des marchés publics

Les marchés de l'Etat sont passés conformément aux modes et procédures définis au code des marchés publics Marocain pour assurer :

- La transparence dans le choix du maître d'ouvrage, puisqu'on a souvent reproché à l'administration un manque de transparence dans l'attribution des marchés publics.

- Le recours à la concurrence autant que possible car c'est un principe qui s'impose dans le nouveau contexte de l'administration.

- L'égalité d'accès aux commandes publics à tous les concurrents ou candidats.

- Aboutir à un maximum d'économie et d'efficacité de la dépense publique.

Dans le but de respecter ces principes, tout maître d'ouvrage doit suivre la procédure d'élaboration et d'attribution des marchés de l'Etat décrite dans le code des marchés publics et doit choisir l'un des modes de passation énoncés par le même texte.

2-1) Procédures de passation des marchés de l'Etat :

L'une des principales préoccupations du nouveau décret est la simplification de la procédure de passation des marchés de l'Etat car c'est le moyen par lequel on conserve et protège les deniers publics, dans la mesure où elle nous décrit le cheminement de la dépense dès sa proposition ou prévision jusqu'à son exécution, l'article 19 du décret en vigueur stipule que les procédures de passation doivent permettre d'aboutir à une transparence dans le choix du maître d'ouvrage, cet objectif est réalisé tout le long du processus d'attribution de la commande publique grâce aux modifications, apports et dispositions du nouveau texte.

2-1-1) Publication des programmes prévisionnels:

Dans le but d'ouvrir l'administration sur les entreprises et les informer sur les marchés qu'elle envisage de lancer, pour abolir l'effet de surprise en matière de marchés publics et pour mettre fin aux accusations soupçonnant certaines entreprises d'être informées en avance pour mieux préparer leurs dossiers et s'accaparer de la majorité des marchés¹⁶, le nouveau décret a envisagé l'établissement, par chaque administration, d'un programme prévisionnel annuel.

Tout ordonnateur est appelé à faire publier dans les trois premiers mois de chaque année budgétaire à titre d'information le programme d'action qu'il compte lancer, cette disposition vise à:

- Inciter les départements administratifs à mieux et bien programmer leurs commandes

- Informer les candidats potentiels sur l'ampleur des projets que l'administration prévoit de réaliser pour leur permettre de bien organiser leurs structures et moyens de production et mieux se préparer à la compétition. (Article 81)

Certes, les services gestionnaires doivent planifier et établir un programme annuel qui contient tous les projets à réaliser pendant un exercice budgétaire, toutefois ils peuvent le changer ou l'ajuster en fonction des contraintes (orientation de gestion, nouvelles politiques ministérielles, épuisement des crédits disponibles).

2-1-2) Etablissement du marché et du Règlement de la Consultation

A- Le marché contient les éléments suivants :

- Le cahier des prescriptions spéciales : qui fixe les clauses propres à chaque marché et comporte la référence aux textes généraux applicables et l'indication des articles des cahiers des prescriptions communes et ceux du cahier des clauses administratives générales concerné, le cahier des prescriptions spéciales comprend à titre indicatif les mentions obligatoires suivantes :

¹⁶ A Zejjari REMALD

- Le mode de passation
- La référence expresse aux alinéas, paragraphes et articles du présent décret en vertu desquels le marché est passé
- L'indication des parties contractantes, les noms et qualités des signataires agissant au nom du maître d'ouvrage et du cocontractant;
- L'objet avec indication de la ou des préfectures ou provinces du lieu d'exécution des prestations
- L'énumération par ordre de priorité des pièces incorporées au marché
- Le prix ainsi que la spécification de ses caractères
- Le délai d'exécution ou la date d'achèvement du marché
- Les conditions de réception et de livraison des prestations
- Les conditions de règlement conformément à la réglementation en vigueur
- Les clauses de nantissement
- Les conditions de résiliation
- L'approbation du marché par l'autorité compétente
- L'acte d'engagement : par lequel le concurrent s'engage à réaliser les prestations objet du marché

B - Le règlement de la consultation les règles qui doivent prévaloir lors du jugement des offres doivent être prévues à l'avance et connues par tous les candidats, à cet effet un document comportant le règlement de la consultation a été prévu et doit faire partie du dossier d'appel d'offres à remettre aux candidats pour que ces derniers soient informés sur les modalités de préparation de leurs offres et les critères de leurs évaluations et appréciations, ce document comporte selon les dispositions de l'article 22 du code des marchés publics:

- La liste des pièces à fournir par les concurrents en ce qui concerne les appels d'offres ouvert ou restreint
- Les critères d'appréciation des capacités techniques et financières des concurrents

- Les critères retenus pour l'évaluation des offres des concurrents; prix, qualité, coût, garanties et délai d'exécution proposé

- Le nombre minimum ou maximum de lots pouvant être souscrits par un même concurrent

Il faut signaler que dorénavant le règlement de la consultation sera un document de référence sur lequel se basera la commission d'ouverture des plis pour désigner l'offre la plus avantageuse pour le maître d'ouvrage, c'est un gage de transparence pour la commission et une garantie pour les soumissionnaires.

2-1-3) Lancement du marché et réception des offres :

Le lancement du marché se fait par la préparation d'un avis et sa publication, cet avis vise à renforcer les règles de publicité pour mieux informer les entreprises du contenu de l'appel d'offres et des conditions d'accès aux commandes publiques¹⁷, La pub est un moyen qui assure la mise en place du principe de jeu de la concurrence et qui conditionne la régularité du marché, « l'avis d'appel d'offres doit être publié dans deux journaux au moins dont un de langue arabe à diffusion nationale, il peut être parallèlement porté à la connaissance des concurrents éventuels et, le cas échéant, des organismes professionnels, par des publications spécialisées ou par tout autre moyen de publicité. »¹⁸, il fait connaître :

- l'objet de l'appel d'offres ou de concours avec indication du lieu d'exécution

- l'autorité qui procède à l'appel d'offres ou le concours

- le bureau du maître d'ouvrage où on peut retirer le dossier d'appel d'offres ou de concours, et celui où les offres ou les demandes d'admission seront déposées ou adressées

- le lieu, le jour et l'heure fixés pour la tenue de la séance publique d'ouverture des plis ou la séance d'admission

¹⁷ D'après l'exposé de Fath Allah OUALALOU.

¹⁸ Article 21 du code des marchés publics.

- les pièces justificatives prévues dans le dossier d'appel d'offres que tout concurrent ou candidat doit fournir

- la qualification

- le montant en valeur du cautionnement provisoire

- le lieu, le jour et l'heure limites pour la réception des échantillons, prospectus.

- le prix d'acquisition du dossier d'appel d'offres

- la date de la réunion ou de la visite des lieux que le maître d'ouvrage envisage d'organiser à l'intention des concurrents.

Le délai coulant entre la date de la parution de l'avis d'appel d'offres et la date limite fixée pour la remise des offres est ramené d'un délai réduit de 15 jours, qui reste valable en cas d'urgence, à un délai de 21 jours, permettant ainsi aux soumissionnaires intéressés d'avoir suffisamment de temps pour se procurer le dossier d'appel d'offres et préparer leur offre.

Notons que la publicité de l'appel d'offres restreint se fait par le biais « d'une circulaire adressée par lettre recommandée avec accusé de réception le même jour à tous les concurrents que le maître d'ouvrage décide de consulter. Cette circulaire doit contenir les mêmes indications que celles énumérées ci-dessus. L'envoi précité doit être effectué quinze jours francs au moins avant la date prévue pour la séance d'ouverture des plis»¹⁹

Le dossier d'appel d'offres comprend, entre autres, une copie de l'avis d'appel d'offres ou de la circulaire ou de l'avis du concours, un exemplaire du cahier des prescriptions spéciales, le programme de concours, les modèles des pièces, le règlement de la consultation ,...

Le délai pour la réception des plis prend fin à la date et l'heure fixées par l'avis d'appel d'offres ou par l'avis de concours pour la séance d'examen des offres, avant ce délai les concurrent doivent, soit :

¹⁹ Article 21 du décret relatif aux marchés publics.

- Déposer le pli, contre récépissé, dans le bureau du maître d'ouvrage indiqué dans l'avis d'appel d'offres ou dans l'avis de concours

- Envoyer le pli, par courrier recommandé avec accusé de réception, au bureau précité

- Remettre le pli, séance tenante, au président de la commission d'appel d'offres ou au président du jury, avant l'ouverture des plis.

Signalons qu'à la réception des plis, le responsable du bureau indiqué dans l'avis d'appel d'offres, les enregistre dans un registre spécifique, sous un numéro en mentionnant la date de réception, les candidats ont la possibilité de remplacer ou retirer les plis déposés à la condition que ce retrait s'effectue avant la date et l'heure fixées pour l'ouverture des plis.

2-1-4) Travaux de la commission d'ouverture des plis :

La phase d'ouverture des plis et jugement des offres, des candidats aux marchés de l'Etat, constitue une étape décisive dans le processus d'élaboration et dévolution de la commande publique, cette tâche est assurée par une commission d'appel d'offres qui est un organe collégiale doté du pouvoir discrétionnaire, chargé de la réception, l'évaluation, le jugement des offres et de l'attribution du marché.

Vue son importance, cet organe a connu un aménagement et une refonte au niveau de sa composition et des pouvoirs qui lui sont dévolus et une précision des critères de jugement des offres, parmi les principaux apports de sa réforme; l'ouverture des plis en séance publique, la présence d'un représentant du contrôle des engagements de dépenses dans la commission, l'établissement par chaque maître d'ouvrage d'un règlement de la consultation contenant les critères d'appréciation des capacités des concurrents.

A - Réunion de la commission et préparation du procès-verbal

La commission d'ouverture des plis se réunit dorénavant en séance publique dans le but de récupérer sa crédibilité et d'instaurer un climat de transparence au niveau de la passation des marchés de l'Etat. Le président de la commission se charge d'ouvrir les plis, de s'assurer de l'existence dans chaque pli des deux enveloppes visées par la loi;

une contenant les dossiers administratif et technique et l'autre comprend l'offre financière, ces dossiers sont examinés à huis clos par la commission pour ne retenir que les candidats ayant les qualifications requises pour répondre à l'appel d'offres (article 38), une fois la liste des concurrents admis arrêtée, le président communique aux membres de la commission le montant de l'estimation faite par l'administration.

La séance publique reprend, le président donne lecture à la liste des soumissionnaires retenus et ouvre les enveloppes contenant leurs offres financières et donne lecture de la teneur des actes d'engagements, il ouvre également, le cas échéant, les enveloppes portant la mention " offre technique ", les membres de la commission paraphent les actes d'engagements, les bordereaux des prix, le détail estimatif et la décomposition du montant global.

La séance publique prend fin et la commission poursuit ses travaux à huis clos, elle juge et évalue les offres des soumissionnaires²⁰ retenus et propose au maître d'ouvrage l'offre la plus intéressante, selon les critères fixés dans le règlement de la consultation et les dispositions du décret relatif aux marchés publics. Le recours aux documents précités permet de mettre fin aux décisions arbitraires de la commission tel que l'inégalité des traitements des candidats au moment de l'application des critères de choix, il faut noter que les décisions prises par la commission sont irrévocables, aucune autorité ne peut les modifier ou les remettre en cause.

A l'achèvement de ses travaux, la commission dresse un procès-verbal de la réunion signé par le président et par les membres, ce document contient " les observations ou protestations présentées au cours des opérations d'examen des offres par les membres ou par les concurrents ainsi que le point de vue de la commission sur ces observations ou protestations, il indique également les motifs d'élimination des soumissionnaires évincés et lorsque la commission ne croit pas devoir proposer la désignation du moins disant, il doit contenir les motifs justifiant le choix du soumissionnaire retenu."²¹,

²⁰ Toute personne physique ou morale qui propose une offre en vue de la conclusion d'un marché.

²¹ Article 41 du code des marchés publics

signalons que ce procès-verbal ne peut être rendu public ni être communiqué aux soumissionnaires.

Après avoir décrit le fonctionnement de la commission, nous allons tenter d'estimer son efficacité en posant les questions suivantes :

- Ses membres ont-ils la compétence requise en matière de régularité des marchés publics ?

- Sa composition est-elle uniforme pour tous les marchés ou elle change selon le type de marché ?

- La commission dispose-t-elle du temps nécessaire pour étudier et traiter les dossiers d'appel d'offres qui lui sont remis surtout dans le cas de certains marchés complexes ?

- Est-ce que le procès - verbal reproduit vraiment ce qui se passe pendant la réunion de la commission ? Et est ce qu'il contient toutes les observations formulées par les membres ?

Remarque : Dans le cas du marché négocié, ce n'est pas une commission qui choisit l'attributaire, mais, c'est le maître d'ouvrage qui engage les discussions qui lui paraissent utiles avec le ou les candidats de son choix et attribue le marché au candidat retenu, ensuite il établit un certificat administratif visant le chef d'exception qui justifie la passation du marché sous la forme négociée.

B - Information du soumissionnaire retenu et ceux éliminés

Dans le cadre de la transparence, l'administration a l'obligation d'afficher les résultats définitifs d'examen des offres dans les 24 heures suivant l'achèvement des travaux de la commission et ce pendant une période minimale de 15 jours francs.

Dans un but de garantie et de sauvegarde des droits des concurrents, le maître d'ouvrage a l'obligation de faire connaître aux candidats évincés qui lui ont fait une demande, les motifs et les raisons qui l'ont poussé à les éliminer, ce qui leur permettra de contester plus facilement la décision de l'administration.

C - Etablissement du rapport de présentation du marché

Tout maître d'ouvrage²² doit établir, après le choix du titulaire, un rapport de présentation du marché, faisant ressortir les informations suivantes :

- La nature et l'étendue des besoins à satisfaire
- L'exposé de l'économie générale du marché ainsi que le montant de son estimation
- Les motifs ayant déterminé le choix du mode de passation
- La justification du choix des critères de sélection des candidatures et de jugement des offres
- La justification du choix de l'attributaire
- La justification des prix proposés dans le cas des marchés négociés »²³

D - Approbation du marché et sa notification à l'attributaire

Les marchés de travaux, fournitures ou services ne sont valables et définitifs qu'après leur approbation par l'autorité compétente²⁴, cette approbation, qui constitue l'acte de conclusion du marché doit être notifiée à l'attributaire dans un délai maximum de quatre-vingt-dix jours (90) à compter de la date fixée pour l'ouverture des plis ou la date de signature du marché par l'attributaire dans le cas du marché négocié.

Les concurrents sont libérés automatiquement de leurs engagements si le délai fixé n'est pas respecté, le maître d'ouvrage ne peut proroger ce délai qu'avec l'accord de l'attributaire²⁵.

Ce paragraphe a regroupé de manière ordonnée les différentes étapes à suivre pour préparer, lancer et attribuer un marché de l'Etat. La sous-section suivante va décrire les modes de passation des dits marchés qui font l'objet de l'article 19 du décret et sont énoncés comme suit :

²² L'administration qui, au nom de l'Etat, passe le marché avec l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de service.

²³ Article 84 du code des marchés publics.

²⁴ L'ordonnateur ou la personne déléguée par lui à l'effet d'approuver le marché.

²⁵ Selon les dispositions des articles 73 et 74 du code des marchés publics.

- L'appel d'offres,
- Le concours
- La procédure négociée
- Le bon de commande

2-2) Modes de passation des marchés publics :

Le principe fondamental de la passation des marchés publics est l'appel à la concurrence, car il permet d'obtenir les meilleures conditions de prix et de qualité pour la réalisation des projets publics, dans le respect de l'intérêt général.

L'ancien décret relatif aux marchés publics énonce que "les marchés sont passés après mise en concurrence soit par voie d'adjudication publique, soit par voie d'appel d'offres ou de concours, toutefois, il peut être passé des marchés par entente directe.", alors que le nouveau décret a visé la simplification, la clarification ainsi que l'amélioration des modes de passation des marchés de l'Etat, c'est pourquoi il a :

- Mis fin au recours à l'adjudication, dans ses deux formes ouverte et restreinte, caractérisée par sa rigidité, son inefficacité et prenant le prix de la prestation comme unique critère de choix et négligeant la qualité de la prestation.

- Généralisé l'ouverture des plis en séance publique a pour instaurer d'avantage de transparence dans le fonctionnement des commissions d'appel d'offres et dans la dévolution des marchés ;

- Introduit l'obligation de communiquer préalablement aux entreprises le critère de jugement des offres ;

- l'obligation faite à l'administration de motiver les décisions d'éviction des soumissionnaires non retenus²⁶ ;

Pour que le maître d'ouvrage s'assure qu'il a choisi le mode de passation adéquat il doit répondre aux questions suivantes :

- Qui décide de la procédure de consultation à retenir ?

²⁶ D'après l'exposé du Ministre de l'Economie et des Finances.

- Quels sont les critères de choix du mode de passation ?
- La nature ou le type du marché est-il l'un d'entre eux ?

Notons que quel que soit le mode de passation choisi il doit respecter les règles de concurrence et de transparence

2-2-1) Marchés sur appel d'offres :

Conformément aux dispositions du décret relatif aux marchés publics, un marché sur appel d'offres peut être présenté sous forme de trois variantes; un appel d'offres ouvert, restreint ou avec présélection, ce type de marchés permet d'imposer le respect du principe de la concurrence, sauvegarde le principe d'égalité d'accès à la commande publique et aide l'administration à économiser ses ressources.

A - Marchés sur appel d'offres ouvert :

Il est dit ouvert « lorsque tout candidat peut obtenir le dossier de consultation et présenter sa candidature »²⁷; lorsque tout candidat répondant aux critères définis dans le règlement de la consultation peut y participer, ce type de marché fait l'objet d'un avis publié dans deux journaux à diffusion nationale au moins, dont un de langue arabe, il peut aussi être porté directement à la connaissance des concurrents, jugés ayant les qualifications et les compétences requises par l'objet de l'appel d'offres en question. La publication de l'avis doit se faire 21 jours au moins avant la date prévue, par le maître d'ouvrage, pour la réception des offres, ce délai peut être réduit à 15 jours en cas d'urgence justifiée.

Une commission d'appel d'offres est chargée de l'ouverture publique des plis et de proposer à l'autorité compétente de retenir l'offre qu'elle juge la plus intéressante sur la base des critères figurant dans le règlement de la consultation.

²⁷ Article 19 du code des marchés publics.

B - Marchés sur appel d'offres restreint:

"Il est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres les candidats que le maître d'ouvrage a décidé de consulter" (trois candidats au moins); lorsque l'administration décide en raison de l'importance du marché ou la complexité de la prestation de ne consulter qu'un nombre limité de candidats ayant les meilleures références techniques et financières et capables de répondre le mieux aux besoins de l'administration.

L'utilisation de l'appel d'offres restreint doit être limitée car elle déroge au principe de la concurrence, seules les prestations dont le montant ne dépasse pas un million de dirhams 1.000,000,00 DH, peuvent faire l'objet d'un appel d'offres restreint, sa publicité fait l'objet d'une circulaire envoyée par lettre recommandée avec accusé de réception à tous les concurrents que le maître d'ouvrage a choisi, quinze jours 15 au moins avant la date fixée pour la séance d'ouverture des plis.

C - Marchés sur appel d'offres avec présélection :

Le décret a introduit une nouvelle forme d'appel d'offres, en l'occurrence l'appel d'offres avec présélection, qui permet d'assurer au maître d'ouvrage la qualité de la prestation et les garanties professionnelles offertes par les candidats.

Un marché est dit avec présélection "lorsque seuls sont autorisés à présenter des offres, après avis d'une commission d'admission, les candidats présentant les capacités suffisantes, notamment au point de vue technique et financier²⁸, c'est à dire lorsque les prestations objet du marché nécessitent, en raison de leur nature particulière un choix ou une sélection préalable des candidats avant de demander à ceux retenus ou ayant les performances et les capacités requises de déposer leurs offres. (Selon l'article 45), la publication de ce type de marché se fait dans les mêmes conditions prévues pour l'appel d'offres ouvert. (D'après l'article 46).

²⁸ Article 19 du code des marchés publics.

2-2-2) Marchés sur concours :

Vu la nécessité de rendre toutes les procédures de passation des marchés de l'Etat transparentes et basées sur l'appel public à la concurrence, le nouveau décret a supprimé le terme concours restreint pour ne parler que du concours.

"Le concours met en compétition des candidats sur des prestations qui sont appréciées après avis d'un jury et qui préfigurent celles qui seront demandées au titre du marché" (article 19), le maître d'ouvrage fait appel au concours quand des motifs d'ordre esthétiques et techniques nécessitent des recherches particulières.

Le concours est organisé sur la base d'un programme établi par le maître d'ouvrage (article 60) indiquant les besoins auxquels doit répondre la prestation et fixant, le cas échéant, l'ordre de grandeur ou le maximum de la dépense prévue pour l'exécution de la prestation. (Article 61). Il fait l'objet d'une commission d'admission qui va examiner les candidatures des concurrents et choisir les candidats admis, et après le délai fixé par le décret un jury se réunit pour classer les projets sur la base des critères figurant dans le règlement de la consultation et désigner au maître d'ouvrage le concurrent retenu.

2-2-3) Marchés négociés :

Comme il a été déjà signalé, le code des marchés publics pose comme principe pour l'attribution des marchés de l'Etat "le recours à la concurrence autant que possible", malgré ça le nombre de recours aux marchés négociés reste important pour des raisons de fidélité, d'habitude ou de préférence d'un fournisseur, le recours à la procédure négociée n'est permis que dans les cas énumérés à l'article 69, il est aussi permis de recourir à la procédure négociée à la suite d'un appel d'offres déclaré infructueux, à condition toutefois que cette situation ne résulte pas du fait direct ou indirect du maître d'ouvrage.

La notion de marchés négociés est venue remplacer l'appellation et le concept de l'entente directe, qui consistait à proposer à un candidat d'adhérer à un contrat préétabli par l'administration avec des spécifications techniques prédéterminées, dans le but de procéder à une mise en concurrence et à une négociation avant l'attribution du marché.

Le marché est dit négocié "lorsque le maître d'ouvrage engage librement les discussions qui lui paraissent utiles avec le ou les candidats de son choix et attribue le marché au candidat qu'il a retenu", conformément aux conditions fixées par l'article 68 du décret relatif aux marchés publics, qui a ramené les cas de recours à ce type de marchés, jugés avantageux, efficaces et respectueux des principes de transparence, d'égalité et de concurrence au strict minimum. (Article 69).

Tout marché négocié doit faire objet, dans la limite du possible, d'une publicité préalable permettant de respecter les règles de la concurrence, la passation d'un marché sous cette forme suppose l'établissement, par l'ordonnateur ou l'autorité compétente, d'un certificat administratif fixant les raisons exceptionnelles qui les ont poussés à choisir ce mode de passation et les conditions d'application de ce marché. Signalons enfin que les prix des marchés négociés doivent faire l'objet d'une étude comparative avec les prix courant du commerce.

2-2-4) Le bon de commande :

L'article 72 du décret relatif aux marchés de l'Etat stipule que le maître d'ouvrage peut recourir au bon de commande, qui est une dérogation aux modes de passation concurrentiels, pour l'acquisition de fournitures livrables immédiatement ou pour la réalisation de travaux ou services et ce sans dépasser le seuil de deux cent mille dirhams (200.000,00 DH) dans le cadre d'une année budgétaire, pour chaque personne habilitée à engager les dépenses et selon les prestations de même nature.

La multiplicité des modes de passation des marchés de l'Etat, laisse au maître d'ouvrage une large marge pour choisir le mode de passation des marchés qui lui convient le mieux et qui répond bien à ses besoins, ces marchés suivent en général les mêmes procédures de passation sauf dans certains cas dont on a mentionné l'exception.

2-3) Les apports et avancées de la nouvelle réforme des marchés publics :

Conscient de l'enjeu économique de la commande publique et de son importance stratégique pour booster la croissance, le Gouvernement marocain a engagé, depuis

1998, une panoplie de réformes en matière de passation et d'exécution des marchés publics, dont la dernière réforme intervenue en 2013, via l'adoption d'un nouveau décret déterminant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles afférentes à leur gestion et à leur contrôle.

À la suite d'un certain nombre de lacunes et d'insuffisances constatées durant les dernières années avec l'application du décret de 2007, la réforme est devenue inéluctable, voire nécessaire pour la mise en conformité de la réglementation marocaine avec les normes internationales, ainsi que pour la prise en compte des engagements introduits par le Maroc dans le cadre des accords d'association et de libre-échange. En outre, la réforme a donné l'occasion pour tenir compte des propositions et des exigences du secteur privé, visant à assurer davantage d'équilibre dans la relation des secteurs public / privé.

En effet, cette réforme s'articule en outre, avec les chantiers de modernisation engagés par le gouvernement en matière de :

- consolidation de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques;
- clarification et simplification des procédures ;
- transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics.

2-3-1) Une réforme participative et globale :

La réforme projetée est basée sur une démarche concertée, étendue à tous les partenaires participant dans le processus des marchés publics. Durant plus de deux années, le projet de décret sur les marchés publics a fait l'objet de débat entre les principaux acteurs et partenaires concernés par la commande publique, à savoir :

- ✚ les acheteurs publics : Etat, collectivités locales et établissements publics à caractère administratif ;
- ✚ les entreprises privées ou les fédérations d'entreprises ;
- ✚ la société civile ;
- ✚ les organes de contrôle ou institutions internationales intervenant dans ce domaine.

En outre, le processus de concertation a été enrichi de manière notable par les participations et les recommandations des organismes internationaux en l'occurrence :

- La Banque mondiale a également mandaté des travaux d'évaluation de notre système ayant pour objectif que la soumission à la réglementation marocaine des marchés publics qu'elle finance.
- Pour sa part, l'OCDE a fait bénéficier le Maroc de l'étude d'apprentissage mutuel sur le renforcement de l'intégrité en matière de marchés publics, que notre pays a été le premier à lancer en Afrique et dans la région MENA.

La publication²⁹ du projet de décret sur les marchés publics sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement, représente une première dans les annales de l'élaboration de la réglementation au Maroc.

Ainsi, tous les partenaires nationaux et internationaux au même titre que les citoyens, ont pu enrichir ledit projet par leurs observations et leurs propositions.

Par ailleurs, la réforme recommande l'adoption d'un décret unique pour les marchés de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements et les établissements publics à caractère administratif et ce eu égard à la nécessité d'harmonisation du processus d'achat public pour l'ensemble des acteurs notamment pour les opérateurs économiques.

De même, l'intégration des prestations architecturales dans le cadre du nouveau dispositif des marchés publics, devra se traduire par la consécration du libre jeu de la concurrence dans la passation des contrats d'architectes.

Cette vision dénote une rupture avec la réglementation antécédente considérée comme parcellaire et dispersée. Néanmoins, la réforme proposée qui préconise l'unicité de la réglementation, prend largement en compte les spécificités afférentes aux collectivités locales et à leurs groupements, aux établissements publics à caractère administratif, ainsi qu'aux prestations architecturales.

²⁹ Conformément au décret n°2.08.229 du 21 mai 2009 instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires.

Dans le même sillage, le portail des marchés de l'Etat, géré par la Trésorerie Générale du Royaume, a été consacré comme portail unique, national et fédérateur de l'ensemble de la commande publique, dans l'objectif de fédérer les canaux d'information des concurrents en recherche d'opportunités d'affaires dans le domaine des marchés publics, indépendamment de l'organisme acheteur.

2-3-2) Une réforme consolidant la transparence et l'efficacité :

En réponse aux attentes de la société civile et des acteurs de la commande publique, la réforme renforce les règles de transparence et d'éthique des marchés publics, tout en consacrant l'interdiction d'existence de conflit d'intérêt dans le domaine des marchés publics.

A cet effet, elle prévoit que les membres des commissions d'appel d'offres ainsi que toute personne, fonctionnaires et techniciens ou agents appelés à y participer sont tenus de ne pas s'immiscer, directement ou indirectement dans la procédure, dès lors qu'ils ont un intérêt, à titre personnel ou par personne interposée, dans l'une des entreprises soumissionnaires.

De même, elle fixe le contenu du rapport sur la transparence de la procédure négociée rédigé par le maître d'ouvrage, via les éléments suivants :

- ✚ les références de publication aux journaux et au portail des marchés publics;
- ✚ la liste des candidats qui se sont manifestés et ceux avec lesquels les négociations ont été engagées;
- ✚ les montants des offres des concurrents avec lesquels il y a eu négociation;
- ✚ les motifs ayant présidé au choix du candidat retenu.

En outre, la réforme institue une commission de négociation pour tous les marchés négociés consacrant de la sorte, la collégialité du processus de négociation et d'attribution du marché, tout en répondant aux exigences du citoyen et de la société civile et ce en renforçant les mécanismes d'audit et de contrôle des marchés publics.

Ainsi et outre les contrôles et audits exercés par la Cour des Comptes sur les marchés publics, la réforme inclut l'obligation d'audit pour tous les marchés négociés

dont le montant est supérieur à 1 MDH et fixe le seuil de 3 MDH pour l'audit des marchés passés par les collectivités locales par voie d'appel d'offres ou par concours.

2-3-3) Une réforme favorisant le climat des affaires et encourageant la concurrence :

La réforme de la réglementation des marchés publics introduit des innovations fondamentales en faveur de l'entreprise, et ce en encourageant la petite et moyenne entreprise dans la mesure où elle recommande de prime abord, que le maître d'ouvrage peut décider l'allotissement du marché (marché attribué par lots), lorsque cet allotissement est de nature à permettre à la petite et moyenne entreprise d'accéder aux commandes publiques.

Elle permet par la suite au maître d'ouvrage de prévoir dans le règlement de consultation, que le titulaire du marché doit choisir une PME nationale comme sous-traitant, auquel sera confiée la réalisation d'une partie du marché, lorsque l'attributaire dudit marché est une entreprise étrangère.

De même, elle simplifie et clarifie les procédures par la simplification du dossier administratif des concurrents. Dorénavant, l'attestation fiscale, l'attestation de la CNSS et l'inscription au registre de commerce ne seront exigées que pour le soumissionnaire auquel il est envisagé d'attribuer le marché.

Cette réforme donne, également la possibilité aux concurrents de solliciter la prorogation du délai de dépôt des offres, lorsque ce délai est jugé insuffisant pour certaines prestations complexes, tout en augurant la réduction du délai de validité des offres à un maximum de 75 jours au lieu de 90, réduisant ainsi le délai d'attente de l'entreprise en matière d'attribution des marchés.

En outre, la réforme précise davantage les critères d'appréciation, d'évaluation, de notation et de classement des offres des soumissionnaires, en fonction des prestations concernées (travaux, services, fournitures), tout en intégrant, dans le coût global, les frais d'entretien pour les prestations de fournitures induisant un coût d'utilisation et de maintenance, qui est désormais exprimé en termes monétaires.

La réforme introduit, aussi, la systématisation de la révision des prix à tous les marchés de travaux, quels que soient leurs montants et leurs délais d'exécution, en vue de permettre à l'entreprise adjudicataire du marché de confronter les fluctuations que connaissent notamment, les cours des matières premières et l'évolution des salaires.

Il en est de même des marchés d'études, qui peuvent faire l'objet de révision des prix, lorsque le délai de leur exécution est égal ou supérieur à 4 mois.

De même, la réforme envisage, qu'en cas d'appel d'offres infructueux pour absence d'offres, la procédure négociée ne peut être lancée qu'à la suite d'un deuxième appel d'offres lui-même déclaré infructueux.

Elle précise que l'annulation d'un appel à la concurrence doit faire l'objet d'une décision de l'autorité compétente, étayant les motifs ayant présidé à son annulation, avec obligation de publication au portail des marchés publics et de communication aux membres de la commission d'appel d'offres.

Elle contraint par ailleurs, le maître d'ouvrage à motiver par un certificat administratif dûment motivé, le recours à tout appel d'offres restreint.

2-3-4) Une réforme favorisant les recours et le règlement des litiges :

Le règlement des litiges afférents aux marchés publics a, depuis toujours, constitué l'une des principales déficiences du dispositif juridique régissant la commande publique.

Ainsi et en parallèle au chantier de réforme en cours de la commission des marchés, la réforme du décret sur les marchés publics a envisagé :

- ✚ un délai d'attente (stand still) de 15 jours pour l'approbation des marchés, au cours duquel, l'autorité compétente ne peut entériner les marchés. Le but étant de permettre aux concurrents d'introduire leur recours administratif, conformément aux standards internationaux en cette matière ;
- ✚ la possibilité pour les concurrents de saisir directement la commission des marchés, sans attendre les réponses du maître d'ouvrage et du ministre concerné ;

✚ un délai maximum de 30 jours pour répondre aux réclamations des concurrents par le ministre concerné (marchés de l'Etat), par le ministre de l'intérieur (marché des collectivités locales) et par le ministre dont relève l'établissement public (marché des établissements publics à caractère administratif) ;

✚ L'institution d'un délai de 30 jours à la commission des marchés pour répondre aux requêtes et réclamations des concurrents.

D'autre part, la réforme a encadré davantage le pouvoir discrétionnaire de l'acheteur public dans la passation des marchés par la possibilité allouée au concurrent:

- de contester le non-respect de l'une des règles de la procédure de passation des marchés ;
- de relever les clauses discriminatoires ou disproportionnées par rapport à l'objet du marché, renfermés dans le dossier d'appel à la concurrence ;
- de revendiquer les motifs d'élimination de son offre.

2-3-5) Une réforme améliorant davantage d'efficience pour l'acheteur public :

Le renforcement de l'efficience de l'acte d'achat public en termes de coût, de qualité et de délais de réalisation, représente l'un des principaux objectifs assignés à la réforme de la réglementation des marchés publics.

Elle met ainsi à la disposition de l'acheteur public des outils rénovés lui permettant :

- d'optimiser sa stratégie d'achat public, en mettant l'accent sur la nécessité de bien définir ses besoins ;
- d'identifier les spécifications techniques de la commande;
- d'arrêter le choix du type de marché à conclure et de la procédure de passation la plus avantageuse.

De même, elle lui permet d'inclure dans sa démarche d'évaluation la notion de qualité globale, qui recouvre l'ensemble des paramètres relatifs à la qualité, en tenant

compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux de l'acte d'achat public, depuis sa programmation jusqu'à son exécution et son contrôle.

A ce titre, le mécanisme d'appel à manifestation d'intérêt a été introduit pour les prestations particulières, complexes et qui exigent une identification préalable des concurrents potentiels (solutions progicielles, prestations de haute technologie...).

La procédure de marchés conception-réalisation (marchés clé en main) a été instituée pour certaines prestations portant notamment, sur des procédés spéciaux et des processus de fabrication étroitement intégrés ou des travaux d'un type spécifique.

La réforme prévoit également, la possibilité de recours au mécanisme d'achats groupés, en vue d'une plus grande optimisation des dépenses publiques et l'incitation à la réalisation d'économies de gestion, tout en précisant, par ricochet, les modalités essentielles pour mieux appréhender l'offre la plus avantageuse pour l'administration, selon la nature des prestations concernées (travaux, fournitures, services), ainsi que les modalités d'appréciation des offres anormalement basses ou anormalement excessives et des prix dits exorbitants.

Conclusion de section :

Le gouvernement a entrepris une série de réformes destinées à supprimer les formes de corruption les plus extrêmes. Ces réformes ont compris des efforts pour améliorer la transparence au niveau de la soumission et de l'examen des offres et de l'adjudication des marchés publics et pareillement pour ouvrir un dialogue avec la société civile.

Un grand pas est franchi dans le processus de moralisation du monde des affaires grâce aux apports du décret relatif aux marchés publics. Non seulement les procédures de l'appel d'offres devient la règle, ce qui est déjà une grande avancée sur le chemin de la transparence, mais en plus, ce décret apporte un certain nombre de mesure qui devraient sécuriser et les entreprises et l'Etat bien entendu.

S'il est évident que la question de la gestion et du contrôle des marchés publics est aujourd'hui au centre des priorités des pouvoirs publics, notamment par la diffusion d'un ensemble de règles et de procédure visant à garantir l'équité de l'accès à la commande

publique et une gestion rigoureuse des marchés, il n'en demeure pas moins qu'une question reste posée à ce sujet. Celle-ci porte non seulement sur l'efficacité des dispositions réglementaires relatives à la passation et aux critères d'attribution des marchés, mais aussi sur l'efficacité des audits internes institués par le décret sur les marchés publics, étant donné l'insuffisance des professionnels d'audit dans l'administration par rapport au nombre important des marchés passé chaque année par les entités publiques, l'absence d'un cadre réglementaire définissant les pouvoirs et les attributions des auditeurs internes du maître d'ouvrage.

Section 3: Éthique et transparence des marchés publics et les risques liés à leur gestion

Tout le monde s'accorde que la majorité des pays et de façon plus sensible dans les pays en développement, la corruption freine la capacité d'action de l'État par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes, elle réduit l'efficacité des dépenses, induit des distorsions dans leur répartition entre les différents postes budgétaires et entrave l'équilibre budgétaire.

Tout d'abord, pour un poste budgétaire donné, les dépenses publiques sont moins efficaces dans des pays qui connaissent une forte corruption, des fonctionnaires corrompus vont favoriser les projets d'investissement les plus générateurs de pots-de-vin et non nécessairement les plus efficaces ou les plus productifs.³⁰

En outre, la corruption affecte la part des dépenses dans le PIB allouée à différents secteurs de l'économie, négativement pour l'investissement en capital humain et plus précisément pour les dépenses d'éducation et de santé³¹.

Dans ce cadre, et dans l'optique de réduire le degré de ce mal, la passation des marchés de biens et services, en particulier lorsqu'ils sont importants, doit être

³⁰ Shleifer, A. et Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3):599–617.

³¹ Mauro, P. (1997). Corruption and the Global Economy, chapitre The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure, pages 83–108.

publiques et transparente pour donner l'assurance que les risques de corruption sont limités au maximum et que les deniers publics sont bien utilisés³².

3-1) Marchés publics et recherche de rente :

La sensibilité des décisions budgétaires d'un pays au niveau de corruption s'explique notamment par la spécificité des marchés publics – qui constituent la procédure d'attribution des fonds publics la plus fréquente dans les domaines de les travaux publics, la défense, l'énergie, la construction, et les transports et télécommunications. Ils offrent un terrain favorable à la corruption pour trois raisons principales :

1. Ils ouvrent pour bon nombre d'entreprises des possibilités d'activité considérables et il est parfois vital pour les entreprises, en particulier au niveau local, d'obtenir ces marchés.

Ils représentent une part particulièrement élevée du PIB dans les secteurs de l'énergie, du bâtiment et des travaux publics, du matériel de transport et télécommunications. Les gains que permettent d'obtenir les marchés publics (rente, survie de l'entreprise...) sont autant d'incitations à la corruption.

2. Il existe, dans toute collectivité publique, un risque de dissociation entre l'intérêt économique des dirigeants et celui de la collectivité qu'ils représentent. Les décisions publiques sont susceptibles d'être soumises à corruption dès que la maximisation de l'utilité individuelle du preneur de décision prévaut sur la maximisation du bien-être social. Un des travaux fondateurs est celui de Krueger (1974) qui souligne que l'existence de rentes constitue le facteur prédominant des défaillances de gouvernement, donc en particulier de la corruption, en stimulant les comportements de recherche de rente.

3. Un pourcentage relativement élevé des dépenses gouvernementales est prédéterminé, le paiement de la dette publique, les retraites, les salaires, les transferts

³² « La transparence des finances publiques » département des finances publiques, FOND MONETAIRE INTERNATIGNAL 2001.

sociaux... La fraude et la corruption sont moins aisées, plus facilement détectées³³ et donc plus rares sur ce type de paiements. Au contraire, les investissements dans l'achat de matériaux, la construction ou la rénovation de biens, le génie civil et les paiements à des entreprises privées à travers les marchés publics offrent aux fonctionnaires une liberté d'action favorisant la corruption.

Or les marchés publics sont majoritaires dans les dépenses en capital. Ces dernières incitent donc davantage à la corruption que les dépenses courantes.

Au point de rencontre entre l'offre et la demande de contrats publics, il existe une forte asymétrie d'information, favorable aux entreprises, lorsque les contrats concernent du capital très spécifique, dont le coût réel est difficile à évaluer pour l'acheteur

Les comportements de recherche de rente des agents privés et publics sont ainsi fortement liés. Les pots-de-vin des fonctionnaires sont largement dépendants des traitements préférentiels ou rentes de monopole qu'ils peuvent offrir aux entreprises. Or, les marchés publics les plus générateurs de rente se situent davantage dans les domaines de la défense et des infrastructures que dans celui de l'éducation (Tanzi et Davoodi, 2001). Des fonctionnaires sensibles à la corruption peuvent donc, anticipant les pots-de-vin versés par les entreprises ou les possibilités de détournement offertes par certains types de dépenses, chercher à favoriser ces secteurs au cours de l'élaboration du budget. L'hypothèse que nous formulons et que nous testons dans la suite de cette section est donc que ces comportements de recherche de rente ont une influence sur l'allocation des dépenses publiques. Mais, les possibilités de corruption étant elles-mêmes fonction du budget alloué aux secteurs les plus générateurs de rente, il apparaît indispensable de contrôler le biais d'endogénéité qui en découle.

3-2) Analyse de la corruption dans les marchés publics au Maroc :

Les marchés publics sont souvent cités comme un "trou noir" de la gouvernance au cours des travaux d'évaluation. La mise en place de la convention de l'ONU contre la corruption comprend de nombreuses actions se rapportant aux marchés publics dans

³³ Jacquemet (2006) met en évidence deux canaux par lesquels la probabilité de détection affecte l'incitation à la corruption : d'une part, elle réduit le taux d'escompte associé au pot-de-vin, d'autre part, elle accroît le coût de la sanction.

son plan de travail. C'est un objectif clé des efforts de gouvernance électronique partout dans le monde. La CGEM, une des principales parties prenantes représentant le secteur privé en fait partie avec des recommandations spécifiques pour des améliorations dans les marchés publics. D'après certaines estimations, les marchés publics représentent 15 % du PIB du Maroc³⁴.

Les gouvernements ou les marchés publics sont ouverts et les résultats publiés sont jugés comme étant plus transparents par leurs citoyens et la communauté mondiale y compris les investisseurs internationaux. .

Les marchés publics qui représenteraient à l'heure actuelle près de 60 milliards de dirhams par an, se répartissent entre les fournitures d'équipements de base (60 %), les travaux publics et l'infrastructure (30%) et les services (10%)³⁵. Une réforme majeure des marchés publics figure dans le décret numéro 2-06-388 du 5 février 2007. L'objectif est de renforcer les actions entreprises dans les réformes du gouvernement en 1998 et provient des pressions de la part du secteur privé de même que des efforts internes de réforme du gouvernement. La réforme crée un portail électronique qui annoncerait d'avance les marchés publics potentiels ainsi que les documents en relation avec les candidatures si ouvertes. L'idée est de mettre fin aux lacunes existantes en incluant des moyens de protester une fois que les candidatures auraient été acceptées, la sélection des critères de candidature, les informations sur ceux qui sont candidats, etc. Ce site web pour tout le gouvernement se trouve sur ww.marchepublics.gov.ma et figure également dans le plan d'action contre la corruption.

Transparency Maroc a tenu un forum public en mai 2008 pour permettre les débats et discussions sur ces réformes. Plusieurs autres domaines de surveillance furent identifiés. Une attention particulière est demandée pour surveiller les opérations du site, son contenu et le fait de savoir si on a remédié ou non à la situation et si des actions ont été entreprises suite aux opérations du site. Des sources du secteur privé ont révélé que les candidats pouvaient être réticents à agir même en ayant légalement le droit de le faire par crainte de récrimination des responsables du marché. Un trait important des réformes

³⁴ L'économiste, 2 avril 2008

³⁵ « Evaluation de la corruption au Maroc » publication de l'USAID 16 octobre 2008

est qu'un montant limite est mis en place pour les marchés publics de plus de 5 millions de dirhams pour lesquels des candidatures publiques sont exigées. Il est clair que le décret en soit ne contrôle pas la qualité des documents de candidature ou les procédures de sélection³⁶. Les décrets adoptés précédemment constituent une base pour une série de procédures servant à garantir ces aspects de candidatures et attributions transparentes. La pratique veut qu'à l'heure actuelle, le personnel administratif des ministères puisse approuver des documents de candidature qui peuvent ne pas répondre aux normes ou au règlement intérieur déjà en place. Il va de soi que cet aspect de mise en place ne se limite pas au Maroc. Même avec un système judiciaire et des procédures décentes en place, la surveillance au sein du gouvernement et par les opérateurs du marché est une condition indispensable pour le renforcement de la transparence des marchés publics³⁷.

Les irrégularités de l'administration locale dans les marchés publics sont parfois plus évidentes et demandent une surveillance de la part des citoyens et du gouvernement. Les services d'électricité, eau, égouts et ramassage des déchets sont particulièrement vulnérables aux irrégularités dans la facturation.

Dans certaines villes, la presse a fait remarquer que le gouvernement facturait en plus pour des services de base pour l'alimentation en électricité et en eau dans certaines juridictions (Casablanca, Tanger/Tétouan et Rabat). Certains forums publics demandent une enquête sur toutes les pratiques de facturation dans ces trois importantes régions administratives urbaines³⁸. Une action du Parlement est également demandée pour ajouter une surveillance d'ensemble sur l'octroi de la délégation du service public et des obligations et contrats et du problème des surfacturations. On demande publiquement que les services d'eau et d'électricité reviennent dans le secteur public et soient repris aux trois grandes sociétés qui les distribuent ((Lydec, Redal et Amandis). Étant donné le climat de privatisation internationale exigé de la plupart des pays qui obtiennent des prêts pour le groupe de la Banque mondiale, le retour de ces trois principales industries

³⁶ www.trencparency.maroc

³⁷ « Evaluation de la corruption au Maroc » publication de l'USAID 16 octobre 2008

³⁸ Assemblée générale pour les contrats de l'eau au Maroc, décembre 2007. www.acme-eau.org

dans le secteur public paraît improbable mais la vigilance et l'indignation des citoyens et de la presse est un signe très positif d'une transparence accrue.

Du fait que l'ouverture d'un portail public pour les candidatures est un développement plus récent, les enquêtes auprès des groupes qui en font usage et son contenu actuel pourrait apporter des informations importantes sur le progrès des réformes. Les enquêtes auprès des secteurs privés devront tenir compte de l'histoire de chaque société pour une candidature acceptée ou refusée pour qu'il s'agisse d'un baromètre utile.

Les améliorations dans les marchés publics figurent dans le plan d'action national contre la corruption ainsi que dans des discours publics de la part de groupes du secteur privé comme CGEM. La mise en place de codes dans toute l'industrie pour les technologies de l'information et les sont des étapes positives entreprises par le secteur privé vers la transparence. Des expériences récentes et positives dans l'attribution d'autres autorisations dans les télécoms de la part du gouvernement sont considérées comme une avance pour la transparence dans le domaine des marchés publics.

Des sources du secteur privé suggèrent de trouver d'autres opportunités pour accroître le dialogue public-privé sur les opérations des marchés publics se trouvant sur le site web. Un dialogue accru entre les opérateurs du gouvernement pour le système des candidatures et les candidats, sous forme de sessions de formation qui permettrait de se mettre d'accord sur des normes et d'examiner les meilleures pratiques, serait une amélioration potentielle qui pourrait se faire à court terme. Il semblerait qu'il y ait également une base juridique ainsi qu'un intérêt du gouvernement pour son plan d'action visant à adopter une approche des meilleures pratiques pour la transparence dans les marchés publics.

Les grandes quantités de marchés publics en cours dans l'arène du Challenge du Millénaire représentent une importante opportunité de modèle. Alors que le contrat tient compte des pénalités strictes d'audit en cas de non performance, une attention rigoureuse envers un processus public des candidatures y compris l'application du décret des améliorations en 2007 sera notée et pourrait servir d'exemple vital.

Des améliorations dans la pratique des marchés publics dans le contexte de l'administration locale pourraient être mises régulièrement en lumière pour la presse et à l'attention des citoyens au fur et à mesure qu'elles se produisent. Un travail notable sur les codes de conduite est déjà en route et sert de première étape importante.

3-3) Les différentes formes de corruption dans la passation des marchés:

La diversité des formes de corruption dans la passation des marchés publiques s'accompagne de formes diverses de rémunération de l'acte de corruption.

✚ **Versement de commissions pécuniaires** : Ce versement peut être effectué, soit directement par le bénéficiaire du marché, soit par l'un de ses sous-traitants, son représentant local ou -tout autre intermédiaire.

✚ **Cadeaux et avantages en nature** : Bien que les cadeaux et autres avantages en nature puissent parfois être assimilés à des formes d'hospitalité, ils constituent, dans tous les cas, une manière de rétribuer des services rendus ou de s'assurer de la collaboration pour des services futurs.

✚ **Pantouflage³⁹**: Cette pratique consiste en la migration d'un fonctionnaire du secteur public au privé. Malgré les avantages que certains attribuent à cette pratique en matière de transmission de savoir, elle peut constituer une forme de corruption qu'il faut réglementer, voire interdire.

✚ **Détournement de biens**: Outre l'acceptation de pots-de-vin et la renonciation à faire respecter les obligations contractuelles en matière de qualité et de performance, les acheteurs peuvent détourner les biens ou les services fournis pour leur usage personnel ou pour les revendre. Il s'agit dans ce cas d'un acte de corruption double d'un acte de vol qualifié.

✚ **Les commissions versées à un intermédiaire local**: Constituent la meilleure couverture en matière de corruption lors du lancement des avis d'appels d'offres internationaux. C'est à cet agent qu'il incombe d'obtenir

³⁹ « Pantouflage : corruption structurelle » Jean-Luc TOULY, membre du Bureau National d'Anticor et Président d'ACME— France 21 avril 2009

le marché et il reçoit des fonds en montant suffisant pour atteindre ce résultat sans que l'entreprise en sache plus qu'elle ne doit sur les détails de la transaction.

3-4) les surcoûts de la corruption des marchés publics :

Des grands marchés d'infrastructures routières, aux petits marchés de fourniture pour les collectivités locales, en passant par la construction de bâtiments administratifs, les pratiques corruptives sont devenues la norme. « Ceux qui pensent que les choses se passent dans l'ombre sont des amateurs », ce témoignage d'un entrepreneur en bâtiment montre combien la corruption dans la passation des marchés publics est érigée en règle.

Les projets de travaux publics - aéroports⁴⁰, port⁴¹, barrages, autoroutes⁴², métros, réseaux d'alimentation en eau - ont de tout temps donné lieu aux scandales les plus spectaculaires, et à des conséquences désastreuses, et ce dans le monde entier. Au palmarès de la corruption vient ensuite l'achat de matériel ou d'équipement particulièrement coûteux, par exemple des autobus, du matériel de construction, des avions, des turbines et des blocs électrogènes. Ajoutons à cela les achats moins importants, mais effectués en grosses quantités année après année : c'est le cas des fournitures de bureau, des produits pharmaceutiques, des livres scolaires et des uniformes.

Quel est le coût réel de la corruption dans la passation des marchés publics ? on peut s'en faire une idée en comparant les prix des marchandises et des services proposés dans diverses conditions, par exemple dans le cadre de marchés attribués à l'issue de négociations directes ou d'un appel d'offres restreint par opposition à ceux qui sont indiqués dans un appel à la concurrence dont la publicité est faite ouvertement et les règles. (Il ne faut pas en déduire que les marchés adjugés par négociations directes ou à la suite d'un appel d'offres restreint ne sont jamais des options acceptables ; dans certains cas, c'est la meilleure façon de procéder. Les comparaisons n'auront donc de

⁴⁰ Tazi Y dans un entretien accordé au journal Maroc Hebdo N° 347 du 21 au 27 nov.1998.

⁴¹ Mouaffak S ; Au nom de la transparence : l'affaire du port de Nador, la polémique continue ; Maroc Hebdo International n° 540 *du 10 au 16 Janv. 2003.

⁴² Le labyrinthe des marchés publics ; enquête par H; Foulani & A Metah Economie& Entreprise ; N° 77 décembre 2005.p: 26=33.

valeur que si elles sont limitées aux cas où ces méthodes ne sont probablement pas les plus économiques ni les plus efficaces). Les différences de prix atteignent couramment 20 à 30 %, parfois beaucoup plus encore. Ces comparaisons sont toutes aux mieux des estimations grossières.

Il est pratiquement impossible de trouver un cas de référence qui soit totalement dépourvu de l'influence des pratiques de corruption et que l'écart véritable des prix est par conséquent plus important encore. La corruption ajoute au moins 20 à 25 % au coût des prix annoncés dans les contrats de marchés publics.

Le rapport mondial sur la corruption 2005 montre qu'un manque de transparence dans les projets de grande envergure peut avoir un effet désastreux en termes de développement économique. «A cause de procédures de passation de marchés corrompues, les pays en développement se retrouvent avec des infrastructures inférieures aux normes et une dette excessive » a déclaré Peter Eigen. La corruption élève les coûts et réduit la qualité des infrastructures. Ainsi le coût de la corruption se compte aussi en vies humaines. Les dommages causés par les catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre sont amplifiés dans les régions où les inspecteurs des travaux ont été soudoyés pour passer outre les règles de planification et de construction.

La corruption détourne l'argent des programmes de santé publique et d'éducation pour le rediriger vers les projets d'infrastructures à forte intensité de capital. La corruption peut également avoir des conséquences environnementales désastreuses; des projets tels que le barrage de Yaceyreta en Argentine, la centrale nucléaire de Bataan aux Philippines et le barrage de Bujagali en Ouganda ont tous fait l'objet d'allégations de détournement de fonds.

3-5) Les moyens classiques de lutte contre la corruption dans les marchés publics :

3-5-1) Stratégie nationale de lutte contre la corruption

L'existence d'une volonté forte et sincère du gouvernement est un préalable pour lutter efficacement contre la corruption dans les marchés publics.

Cette volonté devrait se traduire par l'élaboration d'une stratégie nationale articulée autour d'un certain nombre de mesures :

- La sensibilisation : en informant et mobilisant l'opinion publique, notamment à travers les médias, sur les cas de corruption.
- La prévention : par la réforme des textes législatifs et réglementaires, la formation et la sensibilisation des agents publics et l'élaboration de codes de conduits.
- La surveillance de la pratique des marchés publics : en renforçant la transparence et en facilitant l'implication d'acteurs, autres que les donneurs d'ordre et les entreprises, tels que la société civile et les médias.
 - L'évaluation et le contrôle de l'application des procédures de marchés publics.
 - La sanction des pratiques malhonnêtes.

3-5-2) Les principes :

- La passation des marchés publics doit reposer sur des principes d'économie.
- En d'autres termes, le rapport entre la qualité et le prix des biens et des services achetés doit être le meilleur possible. Leur combinaison doit être optimisée en fonction des besoins et satisfaire pour obtenir le « mieux-disant ». Le « prix » doit normalement faire l'objet d'une évaluation qui prend en compte des facteurs tels que les charges d'exploitation, la disponibilité des pièces de rechange et les services d'entretien et de maintenance.
- L'attribution des marchés doit être juste et impartiale. Les fonds publics ne doivent pas servir à faire des faveurs. Les spécifications techniques et les critères de choix ne doivent pas être discriminatoires. Les candidats doivent être sélectionnés en fonction des garanties qu'ils présentent et les offres choisies en fonction de leur pertinence. L'égalité de traitement doit être totalement assurée.
- La procédure doit être transparente : Les spécifications techniques, le règlement de la consultation et les critères doivent être disponibles pour tout fournisseur ou toute entreprise potentielle et être annoncés dans les cahiers des charges.
- L'ouverture des plis doit être publique et toutes les décisions consignées par écrit.
- La procédure doit être efficace: La procédure de consultation doit être en rapport avec l'importance et la complexité des biens achetés. Pour les petits achats, la procédure

doit être simple et rapide. Avec l'accroissement des achats en importance et en coût, les règles de la consultation deviennent plus complexes si l'on veut assurer le respect des principes.

- **Audit et contrôle :** Les décisions concernant les contrats les plus importants peuvent s'accompagner d'un contrôle par des commissions administratives, mais il faut veiller à minimiser les interventions de type bureaucratique.

3-5-3) Les règles générales :

Le caractère complexe ou simple des procédures dépend de la valeur et de la nature des biens ou des services commandés, mais leurs éléments constitutifs restent identiques dans tous les cas de figure. Il s'agit essentiellement des règles suivantes :

Etude préalable d'opportunité ;

- Planification détaillée du processus ;
- Description claire de l'objet de l'appel d'offres ;
- Elaboration de cahiers des charges fonctionnels dans la mesure du possible ;
- Traitement particulier des prestations intellectuelles et artistiques par rapport aux autres types de prestations ;
- Fixation de critères objectifs de sélection ;
- Accès facile aux documents d'appels d'offres ;
- Publication de l'avis d'appel à concurrence suffisamment à l'avance et dans des supports à forte diffusion ;
- Ouverture publique des offres ;
- Ouverture séparée du pli technique et du pli financier ;
- Droit de regard et participation de la société civile et des medias dans le processus ;
- Consultation des experts pendant l'élaboration du cahier des charges et l'évaluation des offres ;
- Rejet des offres anormalement basses ;
- Sélection des candidats offrant des garanties professionnelles suffisantes et les offres les mieux-disantes ;

- Publication des résultats et information des concurrents
- Justification détaillée de l'élimination des concurrents non retenus ;
- Droit des concurrents d'accéder aux rapports d'évaluation ;
- Droit de recours pour les concurrents non retenus et mise en place des mécanismes et organes appropriés ;
- Contrôles et audits indépendants de l'exécution du marché ;
- Attribution du marché conformément au cahier des charges et a la procédure;
- Pénalités de retard d'exécution et intérêts moratoires dans le cas de retard de paiement;
- Délégation de pouvoir appropriée.

Parmi les règles citées, certaines méritent d'être développées

3-5-4) Les mesures d'accompagnement de la réforme du cadre juridique :

Au-delà de l'établissement d'un cadre juridique, l'assurance de la transparence dans les commandes publiques nécessite l'adoption d'un ensemble de mesures et de pratiques pour régir le processus de passation des marchés. On doit envisager toute une série de mesures pour accompagner la démarche de réforme.

- ❖ Introduction de l'infraction et de la sanction pénale contre le favoritisme ou l'octroi d'avantages injustifiés.
- ❖ Introduction de la sanction pénale contre le délit d'initiés.
- ❖ Formation et professionnalisation des fonctionnaires dans le domaine des marchés publics.
- ❖ Sensibilisation des partenaires et du public.
- ❖ Mise en place des mécanismes de contrôle des investissements et de l'opportunité des achats.
- ❖ Mobilité du personnel impliqué dans les marchés publics.
- ❖ Publication et diffusion de guides simplifiés des codes de marches publics.

Il faut insister sur la nécessité de disposer d'un corps de fonctionnaires expérimentés, compétents et honnêtes, pour exécuter la commande publique. La constitution d'un tel corps demande un effort sur le long terme.

Par ailleurs, un programme de sensibilisation de toutes les parties en présence devra être engagé. Il ciblera les autorités responsables de l'attribution des marchés publics, les candidats à la commande publique et le public en général. Le message essentiel à faire passer est que les collectivités publiques, qu'elles soient nationales ou locales, et leurs établissements sous tutelle, ont l'obligation d'appliquer avec rigueur la réglementation clairement énoncée en matière de commande publique, sous peine d'encourir des sanctions prévues par la loi.

3-6) Les risques liés à la gestion des marchés publics :

Les pratiques de non transparence des commandes publiques peuvent intervenir au cours des deux grandes phases du processus de la dépense publique, lors de l'attribution puis de l'exécution du contrat, donnant lieu à des possibilités de corruption. La phase de passation du marché donne lieu à des pratiques visant l'attribution illégitime du contrat ou sa « vente » au plus offrant.

Au cours de l'exécution du contrat, les pratiques ont pour objectifs le recouvrement des sommes dépensées pour « l'achat » du contrat, le détournement de fonds en complicité avec le contractant ou la simple extorsion lorsque le contractant n'est pas impliqué dans les pratiques malhonnêtes⁴³.

3-6-1) Les risques pendant la passation du marché :

Cette phase du processus se prête à de nombreuses pratiques malhonnêtes dont les plus courantes sont les suivantes :

- **Spécifications et lotissements orientés des prestations:** On peut définir des critères de qualification de manière à ce que seul un petit nombre d'entreprises puisse y satisfaire. Il est possible par exemple d'utiliser des noms de marques ou

⁴³ « Etique et transparence dans la passation des commandes publiques » cycle de formation des auditeurs internes du ministère de l'équipement et des transports 2010

de spécifier le modèle d'équipement par des dimensions, des performances spécifiques ou des caractéristiques mineures que seul le fournisseur préféré peut satisfaire⁴⁴.

- Limitation de l'information : Il suffit par exemple de limiter la publication de l'appel d'offres à un journal peu lu pour restreindre le nombre des fournisseurs informés du marché;
- Non diffusion de l'information au même moment à tous les concurrents ;
- Création artificielle d'ambiance d'urgence pour éviter la mise en concurrence;
- Non objectivité des critères de qualification : dossier de consultation délibérément vague et obscur quant aux critères à satisfaire et à la manière de les appliquer;
- Dissimulation de critères de qualification : Les personnes responsables de l'évaluation et de la comparaison des offres sont en mesure d'introduire de nouveaux critères ou de les appliquer subjectivement pour obtenir le résultat désiré.
- Formation d'ententes entre les fournisseurs : il arrive que les fournisseurs se mettent d'accord entre eux pour décider de l'issue de l'appel d'offres et établir leurs prix en conséquence⁴⁵;
- Effet de surprise dans le lancement des appels d'offres ;
- Abus de la règle de l'entente directe: il s'agit de l'approche la plus directe consiste à s'arranger pour que le contrat soit attribué au soumissionnaire préféré par le biais de négociations directes sans mise en concurrence.
- Fractionnement artificiel ;
- Sur ou sous-évaluation de l'estimation ;
- Non-respect de la confidentialité des offres avant leur dépouillement : La violation du principe de confidentialité, condition essentielle de l'intégrité du processus, est également une pratique possible, surtout lorsque les candidats ne sont pas autorisés à assister à l'ouverture des plis.

⁴⁴ « Éthique et transparence dans la passation des commandes publiques » cycle de formation des auditeurs internes du ministère de l'équipement et des transports 2010.

⁴⁵ « Éthique et transparence dans la passation des commandes publiques » cycle de formation des auditeurs internes du ministère de l'équipement et des transports 2010.

3-6-2) Risques pendant l'exécution du marché:

Il existe à ce stade du processus de nombreuses pratiques douteuses dont les plus courantes sont les suivantes :

- ✚ Le non-respect des normes de qualité et des spécifications du marché,
- ✚ Les fournisseurs peuvent substituer des produits ou des prestations de qualité inférieure à celle exigée ou prévue dans leur offre;
- ✚ Le non-respect des délais ;
- ✚ La surfacturation des fournisseurs peuvent falsifier les quantités de biens livrés ou de services rendus, lorsqu'ils soumettent leurs demandes de paiement et soudoyer les personnes chargées de contrôler l'exécution du marché;
- ✚ La facturation de prestations fictives ;
- ✚ Le retard ou l'anticipation des règlements ;
- ✚ L'abus de la pratique des avenants.

Conclusion de section:

En guise de conclusion, rediriger l'achat public vers l'efficacité (diminution des coûts), l'efficacité (satisfaction des besoins des bénéficiaires) et la reddition des comptes (indicateurs de performance) est une exigence induite par la nécessité de performance des dépenses publiques. Elle s'inscrit dans une dynamique globale de performance constatée au niveau international et reprise dans les réformes engagées au Maroc ces dernières années. Le souci de conformité réglementaire inhérent à la pratique de l'achat public ne saurait être préjudiciable à sa performance comme le laisseraient entendre certaines analyses. Rehausser le niveau de performance de l'achat est à chercher non plus dans la réglementation, garante d'une situation d'équilibre entre les intérêts de l'administration et ceux du secteur privé, mais dans les capacités managériales des gestionnaires publics.

Des modèles d'organisation et de maîtrise du processus d'achat ont fait leurs preuves dans certains établissements publics et probablement dans certains départements ministériels marocains. Un effort de mutualisation des bonnes pratiques

entre les organismes publics semble être le court chemin vers l'appropriation des méthodes et outils de la performance des achats.

Par la suite, une réflexion plus structurante pourrait être conduite, à un niveau interministériel, si la culture de performance atteint un certain niveau de maturité dans l'administration publique.

Conclusion du chapitre:

Les marchés publics se présentent comme un des moyens d'instaurer une certaine démocratie de la gestion des fonds publics et paraissent comme un instrument et une arme nécessaire de politique de développement d'un Etat. Il est essentiel de se rappeler que les marchés publics ne constituent pas seulement un enjeu financier important, ils représentent également un levier d'action prioritaire en faveur de la promotion du secteur privé.

C'est à l'égard des changements intervenus au niveau national et international que le droit marocain des marchés publics a connu des changements importants avec l'adoption du nouveau décret n° 2-98-482 du 05 février 2013.

La production du nouveau droit marocain des marchés publics a été présentée comme étant motivée par le souci d'une transparence dans la gestion et l'octroi des marchés publics.

Ces nouveautés visant la transparence et la moralisation de la gestion des marchés publics, fournissent, une meilleure information des entreprises sur les marchés lancés par l'administration ainsi que sur les conditions de leur passation ; la consécration de la procédure d'appel d'offres comme règle principale pour l'octroi des marchés publics et enfin le renforcement du contrôle de la passation des marchés publics afin de limiter les possibilités de fraude. Or la question qui se pose, est de savoir si, tel que cela a pu être avancé, la nouvelle réforme est un gage de transparence.

Il s'avère que, quel que soit l'importance des dispositions prévues tendant à garantir la transparence et l'équité, le respect des nouvelles règles établies dépendra, pour une large part, de la réussite de la réforme de l'administration, la bonne conduite des entreprises soumissionnaires ainsi que la démocratisation des institutions d'une manière

générale, par la prévention, la formation et la consolidation de la culture de l'intérêt général et tabler ainsi que sur l'efficacité de la gestion, qui est d'ailleurs un des aspects fondamentaux de l'esprit de la philosophie du nouveau décret de 05 février 2013 sur les marchés publics.

En outre, l'efficacité passe par la définition et le renforcement d'audit et contrôle interne.

A son tour la justice administrative récemment rénovée, mieux pourvue et plus rapprochée, est appelée à améliorer le contrôle générale d la légalité et des questions relatives aux contrats administratifs, en particulier des marchés publics.

Nous tenons enfin à préciser que si le processus d'assainissement, de redressement et de moralisation de la chose publique ne se fait pas correctement, ce sont ainsi des situations d'illégalité qui vont perdurer.

Chapitre : II

L'audit des marchés publics : une nécessité pour la rentabilisation du capital public

Au cours des quinze dernières années, la manière dont l'administration a gardé la maîtrise de nombreuses opérations complexes et son obligation de rendre compte ont évolué du fait des innovations technologiques, des médiations de la taille et de l'organisation de l'administration ainsi que de l'introduction de la gestion et de la budgétisation axées sur les performances.

Les systèmes de contrôle fournissent une assurance interne et/ou externe du bon fonctionnement des systèmes de gestion. Traditionnellement, leur fonction était de veiller à la bonne utilisation des ressources et au respect des réglementations. Dans la gestion moderne et dans le cadre d'une bonne gouvernance, le rôle des systèmes de contrôle peut s'étendre à la qualité des informations sur les performances et la fonction du contrôle interne peut couvrir les processus de gestion des performances et de gestion stratégique.

De nombreux réformateurs espéraient que les nouvelles approches de la gestion publique permettraient de réduire les contrôles formels et d'accroître la marge de manœuvre des gestionnaires. Cela ne s'est pas produit. Le résultat a été une liberté accrue dans la gestion accompagnée d'un renforcement des contrôles, mais la nature du contrôle est en train de changer en raison de la complexité et du caractère ambitieux du programme actuel en matière de gestion publique. Il existe en réalité un décalage entre ces ambitions et le type de contrôle qu'on a pu exercer jusqu'à présent. De ce fait, les systèmes de contrôle sont en transition. D'autre part l'audit interne qu'on ne peut en aucun cas limiter à une simple vérification, joue un rôle important dans la bonne gouvernance de la chose publique à travers sa mission d'évaluation du système de contrôle interne.

En effet, l'audit Interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

Dans un contexte de la transparence et de moralisation de la gestion publique, l'Etat a prévu des mécanismes dont la mission consiste à maîtriser la dépense publique, et notamment dans un domaine très stratégique qui est celui des marchés publics.

En effet la pratique d'audit des marchés publics revêt une importance capitale pour l'amélioration et la ratification des dépenses publiques ainsi que la qualité des prestations exécutées en faveur de l'administration et des citoyens.

En regard de la volonté d'accorder plus de responsabilités, et donc d'autonomie, aux maîtres d'ouvrages et maîtres d'ouvrages délégué, il était logique de procéder a un allègement des contrôles a priori. Toutefois, le corollaire de l'application de ce principe devait naturellement se traduire par un renforcement des contrôles a posteriori. L'exercice d'audit a posteriori fait partie des mesures prioritaires de la réforme du système des marches publics. Les marchés publics sont régis par des contrôles multiples qui interviennent en amont et en aval de l'exécution des opérations financières.

Aujourd'hui, il s'avère nécessaire de faire évoluer les contrôles des marches publics vers davantage de complémentarité, d'efficacité et de célérité. C'est ainsi que les marches et leurs avenants sont soumis à un audit interne. L'audit a posteriori de la passation des marches a pour objectif de permettre aux autorités compétentes de se faire une opinion sur la pertinence des procédures de passation des marches et des mécanismes de contrôle interne mis en place par l'administration dans la gestion des marches publics afin de déterminer si les fonds mis a la disposition des entités contractantes ont été utilisés exclusivement aux fins pour lesquelles ils étaient prévus.

Dans ce chapitre et avant de traiter le fondement juridique de l'audit des marchés publics, il est utile de mettre tout d'abord le point sur le concept, l'origine et histoire d'audit privé et puis l'apparition de l'audit public comme outil de bonne gestion

publique pour examiner après les démarches d'audit des marchés publics selon le décret, en fin décortiquer les contraintes de la mise en place d'une fonction d'audit dans les marchés publics ainsi de proposer les pistes d'amélioration d'un audit plus efficace.

Section 1 : De l'audit en général, du privé à l'audit public

Dans le cadre du programme de la réforme administrative engage, le Maroc a entrepris une réforme en profondeur du système de passation, d'exécution du contrôle des marchés publics, visant ainsi le renforcement de la transparence, la moralisation et la performance dans la gestion de la commande publique parmi les apports du nouveau décret de 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marches de l'état ainsi que certaines règles relatives a leur gestion et a leur contrôle, on trouve entre autres l'article 92 contrôle et audit interne⁴⁶.

L'audit est une fonction pour laquelle à opter la plus part des gouvernements pour une meilleur gestion de la chose publique. En effet pour une bonne gouvernance des dépenses publiques, les administrations publiques ont vues leurs structures s'enrichies par cette fonction empruntée du secteur privé. Traduisant ainsi la volonté du décideur d'avoir une gestion publique rationnelle et un système de contrôle performant et efficace. Et réponse aux recommandations des institutions internationales.

Cette démarche spécifique critique l'investigation et l'évaluation⁴⁷ se voit en faveur de la transparence de l'organisation, à travers son approche par les systèmes et par les risques ainsi que par sa démarche et ses normes internationales de pratiques et son code déontologique.

Dans cette section et avant d'évoquer l'apport de l'audit à la bonne gouvernance on essayera de survoler le champ de l'audit interne: sa dentition, sa démarche, son approche ses acteurs publics et ses normes internationales pour la pratique professionnelle.

⁴⁶ Ragala Ouazani (Abdellah), la transparence facteur primordial de moralisation de la chose publique : cas des marches publiques, revue marocaine d'administration locale et de développement ; 2001, n37, p 51-68

⁴⁷ HARAKAT MOHAMED « les finances publiques : à l'épreuve de la transparence et de la performance » éd EI MAARIF Al Jadida, Rabat 2010

1-1) Aperçu historique, définition et classement de l'audit :

La notion de l'audit et son apport à la vie économique ont été appréciés depuis longtemps. En effet, l'histoire de l'audit est très ancienne, dès le 3^{ème} siècle avant Jésus Christ, les gouvernements romains désignaient des questeurs pour contrôler la comptabilité de toutes les provinces⁴⁸. C'est à cette époque aussi que remonte l'utilisation du terme Audit qui provient du verbe latin Auditeur qui signifie écouter.

L'audit trouve aussi ses racines dans l'histoire arabo-musulmane et ce en la Hisba. Le Mouhtassib a dû être une sorte de commissaire au compte de la cité arabo-musulmane andalouse ou maghrébine avant d'étendre ses prérogatives à d'autres domaines d'activité. En effet, le principe, les règles et les procédures de la Hisba ne constituaient rien d'autre qu'un système de contrôle interne. Un système qui, A l'âge d'or de la civilisation arabo-islamique, n'a pas manqué d'être décrit et formulé.

L'objectif du travail de l'auditeur a évolué progressivement d'une recherche spécifique des fraudes dans les écritures comptables jusqu'à une appréciation globale de la fiabilité des rapports émis par une agence économique et analyse critique de la fiabilité des procédures et des structures de celle-ci.

Les objectifs de l'audit ont évolué à travers les temps, le tableau suivant représente cette évolution :

⁴⁸ « Contribution de l'audit interne dans la réalisation des objectifs de l'entreprise » Ulrich YAPI

Tableau n° 1: Evolution des objectifs de l'audit à travers les temps⁴⁹

Période	Objectifs de l'audit
2000 Avant Christ	Punir les voleurs pour les détournements de fonds. Protéger le patrimoine.
1700 à 1850	Réprimer les fraudes et punir les fraudeurs. Protéger le patrimoine.
1850 à 1900	Eviter les fraudes et attester la fiabilité du bilan.
1900 à 1940	Eviter les fraudes et les erreurs et attester la fiabilité des états financiers historiques
1970 à 1990	Attester la qualité du contrôle interne et le respect des normes comptables et normes d'audit.
À partir de 1990	Attester l'image fidèle des comptes et la qualité du contrôle interne dans le respect des normes. Protection contre la fraude internationale.

L'évolution de l'audit que l'on vient d'évoquer s'est produite dans un environnement économique typique des pays occidentaux. Le développement de l'audit est dû essentiellement aux pressions indirectes, puis directes d'un important marché financier. Celui-ci, imposé progressivement ses exigences quant à la qualité de l'information financière et effectuait sur cette base l'analyse de la qualité de gestion. L'apparition depuis une période relativement récente de la fonction d'audit interne dans les organisations privées et publiques, résulte de la volonté de celle-ci de se donner des moyens interne d'investigation afin de mieux maîtriser leur organisation et leur gestion.

L'audit a été défini comme étant « toute évaluation indépendante⁵⁰ des diverses opérations et du contrôle interne d'une entreprise pour déterminer si des politiques et

⁴⁹ Source : Ouvrage « Audit et contrôle interne. Aspects financiers, opérationnels et stratégiques ». Lionel Colins & Gérard Vallin. 42^{ème} édition Dalloz.

⁵⁰ Mohamed HAKAKAT « Finances publiques et droit budgétaire au Maroc » 2004. p.150

des procédures sont suivies et maîtrisées, si les normes étatiques sont atteintes ou dépassées, si les ressources sont utilisées de façon efficace et économique et si les objectifs à l'organisation sont atteints. »

1-1-1) Définition et concepts de base

L'audit est un concept composite et complexe. Il est entouré de beaucoup de confusions, parce qu'on entend souvent par audit le contrôle financier, alors que celui-ci peut s'étendre à plusieurs domaines et spécialités plus larges que ceux du contrôle financier tels que l'audit de fonctionnement, l'audit stratégique, l'audit organisationnel, etc.

Aujourd'hui, il s'est construit autour de l'audit une image de modernité et d'efficacité qui provient de quatre facteurs essentiels: la richesse et le caractère dynamique du concept, l'approche pluridisciplinaire, la rigueur de la méthode et enfin le caractère critique de l'analyse.

On peut définir l'audit par « *toute évaluation indépendante des diverses opérations et du contrôle interne d'une entreprise pour déterminer si des politiques et des procédures sont suivies et maîtrisées, si les normes étatiques sont atteintes ou dépassées, si les ressources sont utilisées de façon efficace et économique et si les objectifs à l'organisation sont atteints.* »

Plus précisément, l'audit consiste à autoriser l'examen d'informations par une tierce personne, autre que celle qui les prépare et l'utilise avec l'intention d'établir leur véracité et de faire un rapport critique sur le résultat de cet examen, avec le désir d'augmenter l'utilité de l'information pour l'utilisateur. La théorie, moderne d'audit s'inscrit dans un processus cumulatif de connaissances, de pratiques et des techniques. A cet égard, il s'agit de faire une distinction fondamentale entre deux conceptions fondamentales d'audit : la conception classique et la conception moderne.

En premier lieu, la conception classique basée sur les principes de régularité, d'autorisation et du contrôle de gestion se caractérise par sa vision étroite d'audit. Cette constatation peut s'appliquer aussi bien à l'audit opéré par les organismes publics qu'à celui opéré par les cabinets privés.

Ainsi, en dépit de ses limites et de ses imperfections (caractère formel et statique d'audit), la conception classique constitue toujours un préalable indispensable à tout audit qui se veut rationnel et efficace (cas de l'audit financier par exemple). En deuxième lieu, la conception moderne qui tend à dépasser la conception classique, se veut une approche globale et pluridisciplinaire d'audit. Elle vise essentiellement à intégrer l'audit au processus de développement économique et social et au projet de changement (transparence, participation, responsabilisation, etc.)

Outre le domaine financier et comptable, l'audit a reçu application dans d'autres nombreux domaines de gestion, à tel point qu'il est devenu audit « total », « général » ou intégré.

L'extension de son champ d'intervention a largement influé les définitions du vocable « audit » qui mettent, dans leur majorité, l'accent sur les deux principaux critères suivants :

- ✚ L'audit vise à émettre un jugement par rapport à des normes : Ce jugement peut porter sur une information, une procédure, un système, une politique ou un résultat et peut apprécier la qualité, la fiabilité, l'efficacité, la conformité, l'économie, l'efficience ou la pertinence par référence à des critères d'évaluation généralement admis.

- ✚ L'audit est une démarche professionnelle : en effet, l'audit est généralement considéré comme un procédé de recherche de preuves à travers la mise en œuvre objective et rigoureuse, par un professionnel compétent et indépendant, d'un ensemble de techniques, en vue d'étayer un jugement.

1-1-2) Typologie de l'audit :

Si les institutions internationales et les organisations professionnelles d'audit ont contribué à la codification et à l'unification des principes et des méthodes d'audit, il n'en demeure pas moins que la classification exhaustive des organismes d'audit se heurte à une série de problèmes dus à la diversité et à la multiplicité de ces organismes et à l'imprécision du cadre juridique qui les régit. Il semble que les organismes d'audit peuvent être classés selon plusieurs critères: organique, fonctionnel et selon la provenance ou l'origine de l'instance d'audit.

Donc selon classement organique, il s'agit de classer les audits selon leurs organes d'appartenance, il y a lieu de ce fait de distinguer entre les auditeurs public et ceux des cabinets privés.

- Les auditeurs publics : Peuvent provenir de la cour des comptes et cours régionales des comptes, du Contrôle des Engagements et de Dépenses de l'Etat (CED), de l'inspection Générale des Finances (IGF) et des différentes inspections. Les missions de ces auditeurs peuvent revêtir une dimension coercitive plus qu'une dimension de conseil et de redressement.
- Les auditeurs des cabinets privés : Peuvent être des commissaires aux comptes et des experts comptables. Ces auditeurs peuvent, tout en assurant de l'audit légal ou contractuel assure: des missions d'organisation, d'évaluation et d'analyse.

Et selon le classement fonctionnel, il existe :

- **L'audit comptable et financier** : Il consiste à vérifier l'exécution des recettes et des dépenses des organismes soumis à son audit pour apprécier une réalité par comparaison à une norme.

Dans le cadre d'audit comptable et financier, la réalité étant les informations produites par l'organisation, la norme étant les règles, les lois, les méthodes d'enregistrement et les instructions de la direction générale.

En effet, l'audit financier et comptable s'intéresse aux actions ayant une incidence sur la préservation du patrimoine, les saisies, les traitements comptables et l'information financière publiée par l'organisation.

- **L'audit stratégique** : Il consiste à évaluer les politiques et les orientations de l'organisation. Son objectif est de vérifier l'efficacité, l'efficacité et l'économie de la gestion de l'organisme par rapport à l'environnement : ainsi, la qualité du contenu de la stratégie existante⁵¹.

- **L'audit organisationnel** : Il s'intéresse à l'organisation des structures et des systèmes. Les audits d'organisation s'attachent à apprécier soit l'efficacité et la rentabilité des contrôles existants, soit la productivité des moyens mis en œuvre. Il a pour objet d'évaluer les chances de succès d'une organisation pour moderniser ses procédures de gestion et améliorer le fonctionnement de ses structures opérationnelles en vue de les rendre performante⁵².

- **L'audit financier et de conformité** : Il porte sur les opérations financières  tats d'exécution budgétaire, observations de la législation,  tats financiers des organisations marchandes. Donc, il vérifie que les procédures existent, respectent les règles (cf. législation, accords conventions...) et les compare aux procédures correctes. L'audit de régularité vise à s'assurer de la conformité des actes et des procédures à l'ensemble des normes juridiques applicables (ou référentiels). Il se décline en audit portant sur l'aspect financier et en audit à objet non financier⁵³.

-**L'audit opérationnel** : Assurer la maîtrise de l'entreprise suppose non seulement de disposer d'une comptabilité satisfaisante et de sécurités financière, mais aussi d'être performant aux plans économiques et stratégiques.

Aux Etats Unis, le "General Accounting Office (GAO), considère que cela n'est possible que si le contrôle interne assure trois fonctions: l'économie, l'efficacité et l'efficacit ⁵⁴.

- **L' conomie**: par économie, on entend l'acquisition de ressources humaines et matérielles en " quantité appropriée, en qualité acceptable et   un c t moindre.

⁵¹ Séminaire sur l'audit (anime au profit des cadres du MEF par M ELBAZE)

⁵² Table ronde organisée le 11/10/2001 au si ge de l'ADLL sous le thème : audit organisationnel.

⁵³ Séminaire sur l'audit (anime au profit des cadres du MEF par M ELBAZE)

⁵⁴ General Accounting Office (GAO): « Les normes d'audit dans le secteur public » A.T.H Edition Clet 1989.

- **L'efficience**: c'est l'obtention d'un maximum de produits avec les ressources utilisées.

- **L'efficacité**: c'est la capacité à se comporter de manière conforme aux objectifs de l'entreprise.

L'audit opérationnel, c'est l'évaluation des dispositifs organisationnels visant, l'économie, l'efficience et l'efficacité des choix effectués dans l'entreprise à tous les niveaux et/ou l'évaluation des résultats obtenus de ces dispositifs.⁵⁵

1-1-3) Comparaison entre l'audit interne et externe

Il est utile de faire la distinction entre audit interne et externe, selon qu'il s'agit d'un audit provenant d'une instance interne ou externe de l'organisation objet d'audit.

A / Audit interne :

Est une démarche qui s'effectue au sein d'une entreprise ou d'une organisation, en vue de renforcer ses propres dispositifs de contrôle interne, par des spécialistes salariés de cette dernière. Au profit de la direction générale, appelés auditeurs internes, et qui ont la spécificité d'être indépendants des autres services de l'entreprise et rattachés directement à la direction générale. Les auditeurs internes ont pour vocation première, de donner un avis sur l'efficacité des divers moyens de contrôle (y compris le système de contrôle de gestion) à la disposition des hauts dirigeants.

B/ Audit externe :

Toute intervention des auditeurs qui ne font pas partie du personnel de l'organisation à auditer. Ce sont des professionnels qui dans le cadre d'une mission d'audit accordent une importance particulière à l'analyse des risques auxquels l'organisation est soumise et à la fiabilité de son système de contrôle interne qui doit être au rendez-vous pour déceler lesdits risques.

⁵⁵ Ibidem.

« Les instances d'audit externe sont nombreuses. On peut avancer l'audit opéré par les organismes suivants :

- ✚ L'audit opéré par les juridictions financières (jugement des comptes, des comptes publics, la discipline budgétaire et financière, le contrôle de gestion) sur les organismes publics ;
- ✚ L'audit effectué par l'IGF ;
- ✚ L'audit opéré par la Chambre des représentants (les commissions d'enquêtes qui peuvent être formées en vertu de l'article 42 de la constitution pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés)
- ✚ L'audit légal ou contractuel prévu par le dahir du 8 janvier 1993 portant réglementation de la profession d'expert-comptable (cabinets privés d'audit et de conseil) »⁵⁶.

1-2) Les risques liés à la mission d'audit :

L'ensemble des travaux effectués par l'auditeur financier a pour objectif premier de limiter le risque d'émettre une opinion erronée sur les comptes soumis à la certification, dans la limite des outils d'importance relative. Pour des raisons d'efficacité, l'auditeur financier a intérêt à orienter ses travaux sur les aspects les plus sensibles de l'entreprise et par cela identifier les zones de risques.

1-2-1) Le risque d'audit :

Ce risque correspond à la possibilité pour l'auditeur de formuler une opinion inappropriée eu regard aux circonstances : par exemple, formuler une opinion sans réserve alors que les comptes présentent une anomalie significative. Le risque d'audit peut être analysé en trois composantes :

- Le risque de l'entreprise ;
- Le risque de contrôle ;

⁵⁶ Mohamed HAKAKAT « Finances publiques et droit budgétaire » 3eme édition 2006. p179

- Le risque de non-détection.

1-2-2) Le risque de l'entreprise :

Trois zones de risque peuvent être distinguées dans l'entreprise :

- Les risques liés à l'activité, tels que la taille de l'entreprise, le marché, les produits de l'entreprise, les approvisionnements, la structure du capital, la structure financière, la structure de l'entreprise, l'organisation, le management, l'aspect juridique et fiscal...
- Les risques liés au système d'information, c'est à dire le système comptable, le système informatique, le système de gestion commercial, de production, de personnel...
- Les risques liés aux éléments financiers, c'est à dire les risques liés à l'importance et aux variations des postes des comptes.

1-2-3) Le risque lié au contrôle (par l'entreprise) :

Le risque lié au contrôle est le risque que le système de contrôle interne n'assure pas la prévention ou la correction des erreurs. Ce risque lié au contrôle doit être évalué dans la phase de l'appréciation du contrôle interne. Une bonne connaissance du contrôle interne de l'entreprise permet à l'auditeur :

- D'identifier les types d'erreurs possibles par les lacunes du système ;
- De mesurer le risque de survenance des erreurs.

1-2-4) Le risque lié de non-détection (par l'auditeur) :

Le risque de non-détection peut être défini comme le risque que les procédures mises en œuvre par l'auditeur ne lui permettent pas de détecter d'autres erreurs significatives. Ce risque est lié à l'importance du programme de contrôle des comptes annuels mis en place par l'auditeur.

1-2-5) Evaluation des risques:

L'évaluation des risques est le processus qui consiste à identifier et à analyser les risques pertinents susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de l'organisation, et à déterminer la réponse à y apporter. Elle implique les éléments suivants:

- ✚ Conditions préalables à l'évaluation des risques internes ou externes: fixer des objectifs mesurables dont les résultats sont mesurés; pour cela, se servir des indicateurs existants ou les mettre en place s'ils n'existent pas. Les objectifs peuvent être généraux, spécifiques, liés à une catégorie d'opérations, liés aux informations financières ou de conformité ;
- ✚ Identifier et analyser les facteurs risques susceptibles d'affecter ou de compromettre la réalisation des objectifs : risques à l'échelle d'un service, d'un secteur ou d'une activité. L'analyse des risques repose sur la probabilité du risque, les mesures à prendre, l'importance du risque, le suivi à mettre en place ;
- ✚ Identification des risques : liée aux objectifs de l'organisation exhaustive qui prend en compte les risques dus à des facteurs externes et internes à la fois au niveau de l'organisation et à celui des activités.

Une vue d'ensemble où la matrice des risques majeurs auxquels une organisation ou un service est confronté qui inclut le degré d'impact (ex : haut, moyen, bas) et la probabilité de survenance de l'événement mise en place d'une analyse des risques.

Il s'agit d'une procédure du sommet à la base (top-down). Une équipe est mise sur pied pour examiner l'ensemble des opérations et des activités de l'organisation à la lumière de ses objectifs et pour identifier les risques qui en découlent. L'équipe mène une série d'entretiens avec les membres importants du personnel à tous les niveaux de l'organisation afin de dresser un profil de risque pour toutes les activités et d'identifier ainsi les domaines, les activités et les fonctions stratégiques susceptibles d'être particulièrement vulnérables aux risques (tels que le risque de fraude et de corruption).

1-3) L'émergence de l'audit dans le secteur public :

Donc, la nouvelle gestion publique introduite par la LOLF conduit à limiter la place du contrôle de conformité effectué par les contrôleurs financiers au profit d'un contrôle

a posteriori de l'efficacité de la gestion et de la dépense publique. Le contrôle interne est nécessaire pour veiller au respect du droit par l'administration et préserver ainsi l'État de droit. L'administration dispose pour cela d'organes pour la conseiller: le Conseil d'État et la Cour des comptes. Mais, l'élément central du contrôle interne est lié au pouvoir hiérarchique, qui débouche sur le contrôle hiérarchique. Ainsi, tout supérieur hiérarchique peut modifier ou annuler les actes de ses subordonnés, qu'ils ne soient pas conformes à l'égalité ou qu'ils ne lui paraissent pas opportuns. Les corps d'inspection participent également au contrôle interne. Ce sont des organes administratifs, présents dans la plupart des ministères et relevant directement du ministre, chargés du contrôle des services.

1-3-1) La conception moderne de l'audit dans la gestion publique:

Aujourd'hui en France et dans le reste du monde, résulte du besoin de maîtrise des directions générales, confrontées à la taille de leur entreprise, à l'augmentation du volume d'informations, à la pression de l'environnement, enfin à des centres d'exploitation de plus en plus nombreux et situés dans un grand nombre de pays. Cette contribution a pour objectif de fournir au lecteur un cadre d'analyse historique et théorique de la création de la fonction d'audit interne et un aperçu des approches organisationnelle et méthodologique de l'audit interne des entreprises. En effet, l'instauration des techniques d'audit moderne dans la gestion publique a commencé à se confirmer de plus en plus pour la modernisation des structures du secteur public car, il découle d'une logique propre qui s'apparente à celle qui prévaut dans le secteur privé. «Il a pour but la limitation des dépenses publiques...»⁵⁷.

Au Maroc, l'audit a récemment été adopté comme moyen de régulation de la gestion publique en raison de sa rigueur et de sa souplesse à s'instaurer dans tout type d'organisme. Il n'est pas rare que la direction mette en place une unité d'audit interne qu'elle conçoit comme faisant partie intégrante de son système de contrôle interne et qu'elle utilise dans le cadre du suivi et du pilotage de l'efficacité du système de contrôle interne. Les auditeurs internes fournissent de manière régulière de l'information sur le

⁵⁷ Fondation canadienne pour l'audit intégrée, 1991. «L'audit est au service de responsabilisation en matière de reddition de comptes.

fonctionnement du contrôle interne en se concentrant, avec une attention particulière, sur l'évaluation de la conception et des opérations du contrôle interne. Ils communiquent de l'information sur les forces et les faiblesses du contrôle interne et formulent des recommandations en vue de son amélioration. Leur indépendance et leur objectivité doivent toutefois être garanties. Ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. Pour autant, et même si les auditeurs internes jouent un rôle précieux en termes de formation et de conseil en matière de contrôle interne, ils ne sauraient remplacer à eux seuls une structure de contrôle interne solide. Pour que la fonction d'audit interne soit efficace, il est essentiel que l'équipe d'audit interne soit indépendante de la direction, travaille de manière impartiale, correcte et honnête et qu'elle rende compte directement au niveau hiérarchique le plus élevé de l'organisation. De la sorte, les auditeurs internes peuvent présenter des avis impartiaux sur l'évaluation du système de contrôle interne et présenter objectivement des propositions visant à corriger les défauts qu'ils auront découverts. Pour ce qui est des directives professionnelles, les auditeurs internes doivent utiliser le référentiel de pratiques professionnelles de **l'Institut des auditeurs interne (PPF) ou Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI) affilié à l'IIA** qui inclut la définition de l'activité d'audit interne, le code de déontologie, les normes et des conseils pratiques. En outre, les auditeurs internes doivent s livrer le code de déontologie. Outre son rôle de suivi des contrôles internes d'une organisation, une équipe d'audit interne qualifiée peut contribuer à l'efficacité des activités d'audit externe en apportant une assistance directe à l'auditeur externe. La nature, l'étendue ou la durée des procédures d'audit externe pourront être organisés et pratiqués. En effet, la Direction de l'Audit Interne est chargée d'examiner le fonctionnement du contrôle interne, activité d'évaluation indépendante au sein du Ministère, par le biais de cette mission elle évalue le fonctionnement des dispositions mise en œuvre pour s'assurer⁵⁸ :

⁵⁸ Le Maroc a revu le texte de 1976 est qu'il a constaté qu'il y a des choses qui ne sont pas claires tel que: la transparence, la bonne gouvernance et certaines lacunes pour l'évaluation de la qualité et le coût. C'est pour cela qu'on a essayé de simplifier le système de gestion et d'introduire certaines règles dans le marché public.

- ✚ De la conformité avec les politiques, plans, procédures, lois et réglementations;
- ✚ De la réalisation des objectifs fixés;
- ✚ De la fiabilité, de l'intégrité et de l'exhaustivité de l'information ;
- ✚ De l'utilisation économique et efficace des ressources;
- ✚ De la protection du patrimoine.

Dans pareil cas en effet, les agents peuvent être tentés de contourner des procédures fastidieuses, l'absence d'efficacité dans les opérations peut être à l'origine de retards, des procédures excessives peuvent étouffer la créativité du personnel et sa capacité à résoudre des problèmes, ou se traduire par une dégradation dans la ponctualité, le coût ou la qualité des services fournis aux considérations qualitatives doivent toutefois également être prises en considération.

1-3-2) Les comités d'audit de direction :

Sont aujourd'hui présentés comme un mécanisme privilégié permettant d'améliorer le gouvernement des entreprises tant au niveau internationale que nationale. Cependant, il est nécessaire pour chaque structure de rendre compte fidèlement de ses ressources et de ses activités à travers des systèmes de productions d'informations et publier les états financiers. Leur mission consiste en un examen indépendant et formel des états financiers d'une entreprise, de ses enregistrements, opérations et activités. «L'objectif est donc de garantir la crédibilité des comptes annuels ».

Les auditeurs légaux doivent s'assurer que ces derniers traduisent bien les opérations réalisées dans leur intégrité et qu'ils ne donnent de l'entreprise contraire à sa situation effective. Ils ont également l'obligation de dénoncer auprès des instances juridiques les irrégularités détectées Néanmoins, cette tâche est de plus en plus difficile face à la taille et à la complexité de certains groupes. «La bonne compréhension de la

réelle valeur d'un audit et de la responsabilité des auditeurs ne peut être assimilée que grâce à une correcte connaissance de la mission et de la démarche d'audit»⁵⁹.

1-3-3) Les facteurs propres à favoriser l'efficacité d'un audit dans le secteur public :

Lorsqu'il est efficace, l'audit public permet de renforcer la gouvernance car il accroît de façon substantielle la capacité qui on les citoyens de tenir leur gouvernement, Les auditeurs assument une fonction particulièrement importante à l'égard des aspects de la gouvernance qui sont essentiels dans le secteur public pour promouvoir la crédibilité, l'équité et les comportements appropriés de la part des représentants des organes gouvernementaux, tout en réduisant le risque de corruption publique. Il est donc, essentiel que les services d'audit public soient structurés de façon adéquate et que les pouvoirs accordés aux auditeurs soient suffisamment étendus pour leur permettre d'atteindre ces objectifs.

- Les auditeurs doivent disposer de tous les outils nécessaires pour agir avec intégrité et offrir des services fiables, mais les outils qu'ils emploient pour atteindre cet objectif peuvent varier. À tout le moins, les auditeurs dans le secteur public ont besoin de L'indépendance organisationnelle qui contribue à l'exactitude dès leur travail, à la capacité de s'appuyer sur les résultats et les rapports délivrés. Les pouvoirs et les devoirs de l'auditeur doivent être définis dans une constitution, une charte ou un autre document égal de base. Ils doivent pouvoir compter sur un accès complet et sans restriction aux personnes, aux biens et aux documents. En effet, L'audit doit disposer d'un financement suffisant compte tenu de l'importance des responsabilités qui sont confiées à ce dernier. Cet élément important ne doit pas être laissé à la discrétion de l'organisation vérifiée car le budget à une incidence sur la capacité de l'auditeur de s'acquitter de ses fonctions.

- Le responsable de l'audit doit être en mesure de recruter, de retenir et de gérer un personnel hautement compétent. En outre, il doit être porte-parole qui s'exprime avec aisance pour faire valoir l'activité dont il est responsable Personnel compétent. Le

⁵⁹ L'obligation de rendre des comptes sur le plan financier existe dès lors qu'une personne a dû confier ses biens ou ses affaires à une autre» Cormmiittee to Review the Functioning of Financial Institutions (le «comité Wilson»), 1980.

personnel professionnel affecté à l'audit doit posséder, en tant que groupe, les compétences et le savoir-faire nécessaires pour procéder au vaste éventail de missions d'audit exigé par son mandat.

- Les auditeurs doivent satisfaire, en matière de formation continue, certaines exigences de base établies par les organisations professionnelles compétentes et les normes applicables. Le bien-fondé de l'audit et la mission qui en découle doivent être compris et évalués par un vaste éventail de représentants élus et de fonctionnaires, ainsi que par les médias et les citoyens en cause. «Toutefois les normes professionnelles d'audit facilitent la mise en œuvre des éléments susmentionnés et servent de cadre pour favoriser un travail d'audit de qualité qui soit systématique, objectif et fondé sur des éléments probants. Ils fournissent un apport important à la saine gouvernance dans ce secteur».

1-4) L'utilité de l'audit dans le secteur public marocain :

L'audit est, actuellement, une nécessité vitale pour le fonctionnement de l'organisation publique marocaine, et ce à plusieurs titres :

- Comme outil d'aide à la décision: il peut apporter son soutien aux décideurs politiques et administratifs dans leurs actions. Il permet, également, un pilotage de la performance de l'organisme public ;
- De par sa vocation de soutien au changement: il peut assister et accompagner les efforts de la modernisation de l'administration ;
- Enfin du point de vue de son rôle d'animateur : il mobilise et motive les membres de l'administration.

1-4-1) L'aide à la décision :

L'organisation publique (administration, collectivité locale ou entreprise publique) au Maroc est concernée par deux types de décisions : Les décisions politiques prises par les hommes politiques et les décisions managerielles prises par les gestionnaires administratifs.

L'audit aura le mérite de faciliter les prises de décisions des deux intervenants :

L'intervention de l'audit peut se faire à plusieurs niveaux dont on peut retenir :

- La production de l'information ;
- Les décisions budgétaires ;
- L'évaluation des politiques publiques ;
- L'animation des hommes.

La production de l'information : Pour manager, les décideurs politiques que les décideurs administratifs, ont besoins de disposer d'informations variées, ciblées et fiables. L'information recherchée par les responsables précités concerne plusieurs domaines :

- La connaissance de la situation patrimoniale des administrations et des collectivités ;
- La qualité des prestations fournies pour l'utilisateur ;
- De la situation financière et budgétaire ;
- De la nature des activités créatrices de la valeur pour l'entité publique et l'utilisateur;
- Des stocks et de leurs évolutions.

Dans ce cadre, l'audit se présente comme un entonnoir qui catalyse l'information pour les gestionnaires. Pour ce faire, il utilise un ensemble d'outils (tableaux de bord, reporting,...etc.) qui permettent de présenter l'information sous forme simple et globale, susceptible de faciliter les prises de décisions des gestionnaires.

Quant au deuxième volet, la gestion budgétaire constitue la pierre angulaire de toutes les actions menées, à la fois, au niveau de l'élaboration du budget, du suivi budgétaire et le contrôle budgétaire.

La tendance actuelle dans la gestion budgétaire au Maroc est de s'orienter vers une logique de résultat au lieu de la logique des moyens. Cela veut dire que les gestionnaires seront, désormais, imputables des résultats auxquels ils ont inscrit leur engagement. A cet effet, l'audit sera utile aux trois étapes du cycle budgétaire :

- Au moment de l'élaboration du budget : L'audit peut jouer un double rôle, intervenir pour aider à la planification stratégique, sachant que le budget est un outil de planification qui permet d'affecter des crédits et des programmes et de traduire en objectifs annuels des prévisions pluriannuelles, aussi apporter son soutien pour concevoir des actions de coordination, étant donné que le budget est un outil de coordination entre programmes de plusieurs administrations.
- Au moment de l'exécution de budgétaire : Durant cette phase, l'audit peut aider à mettre en évidence les écarts éventuels au regard des prévisions budgétaires et, le cas échéant, proposer des actions correctives.
- Après la réalisation du budget: Durant cette phase l'audit peut aider, d'une part, à mesurer le degré d'atteinte des objectifs et le coût de leur réalisation et d'autres part, à analyser les écarts éventuels par rapport aux prévisions. Les écarts constatés permettent d'aider les gestionnaires' et les politiciens à élaborer les budgets de l'année suivante.

Concernant le troisième volet, l'évaluation des politiques publiques constitue, actuellement, un des thèmes qui suscite l'intérêt des responsables du secteur public marocain. Ils voient dans cette démarche un outil qui s'assigne pour mission de :

- Produire les informations et les connaissances au public et aux décideurs ;
- Servir d'outil d'aide à la décision publique et donc de gestion publique ;
- Fournir un cadre de communication pour légitimer l'action publique ;

L'audit et par les informations qu'il fournit peut présenter un point d'appui pour les gestionnaires et les responsables politiques afin de mener à bien l'évaluation des politiques publiques.

1-4-2) Soutien de la modernisation de l'administration :

Les réformes entreprises, actuellement, dans le secteur public marocain ont pour objectif d'améliorer la performance des services publics dans l'exercice de leurs missions.

Le développement de l'audit est encore plus déterminant lorsque les actions de réforme visent un chantier de modernisation portant sur la contractualisation, la déconcentration, la responsabilisation des gestionnaires, la gestion axée sur les résultats et plus d'engagement vis-à-vis de l'utilisateur.

L'audit public accompagner la contractualisation dans la mesure où cette démarche tend, aujourd'hui, à prendre un caractère systématique dans le secteur public marocain en imposant aux gestionnaires publics de travailler en termes d'objectifs et de résultats. La contractualisation, ici, implique de matérialiser des engagements réciproques sur la base des contrats de performance⁶⁰. Or quel que soit le type de contrat, il suppose une délégation de responsabilité qui n'est pas sans risque. La mesure de la performance de chacun (déléguant et délégataire) devient, donc, indispensable.

Dans ce sens, l'audit peut faire un apport considérable. Il peut faire sa contribution au niveau de la conception et des études préalables du contrat, il peut ensuite apporter son aide au moment de la gestion des contrats, comme il peut y participer au stade de l'évaluation et l'analyse des résultats.

La relation avec les usagers et la démarche qualité : La démarche « qualité » et le rapport avec l'utilisateur s'inscrivent dans le cadre des actions de modernisation engagées dans certaines administrations et entreprises publiques marocaines. Cet axe de modernisation met le secteur public marocain devant l'obligation d'imaginer des approches innovantes pour satisfaire et répondre aux attentes des usagers internes et externes, dans des conditions d'économie et d'efficacité contraignantes.

En effet, le souci actuel du secteur public marocain est de s'éloigner de la perspective traditionnelle axée sur ses besoins internes qui trop souvent, domine les organisations publiques, pour offrir une nouvelle perspective concevant des services de qualité en fonction des besoins du public ; une perspective qui fait primer les intérêts et les opinions des citoyens pour définir leurs attentes, fixer les priorités et établir les normes de service ainsi l'amélioration du rapport avec l'utilisateur suppose :

⁶⁰ On assiste, aujourd'hui au développement de deux types de contrats de performance au Maroc : Les contrats objectifs - moyens ou « contrat de gestion interne » et les contrats d'externalisation.

- ✚ D'offrir un service combinant le rapport qualité /coût⁶¹ ;
- ✚ D'ouvrir des canaux permanents de communication avec les usagers ;
- ✚ De valoriser les attentes et les besoins des usagers ;
- ✚ D'admettre la participation des usagers au processus de décision publique.

1-4-3) L'animation des ressources humaines :

Il est fréquent d'entendre les chefs de services de parler de leur motivation qui est, souvent, liée à l'absence de communication interne ou de responsabilisation effective à travers des délégations de compétences réelles. Rien n'est, en effet, plus démotivant pour un manager et son équipe en charge d'un service, que de constater que les moyens mis à leur disposition pour atteindre les objectifs préétablis sont déterminés suivant le pouvoir discrétionnaire d'une autre autorité qui ignore leurs besoins réels.

Dans cette optique, l'audit constitue un outil ardent de responsabilisation qui accompagne l'autonomie des gestionnaires. Sa présence à côté des responsables accroît leur motivation et leur adhésion aux objectifs prédéfinis. Ainsi, l'audit apporte son expertise et son soutien pour assurer la maîtrise de la gestion. De même ses actions de suivi et de mesure des performances permettent aux différents managers responsables de connaître leurs situations en prendre, en conséquence, les actions correctives éventuelles.

Conclusion de section :

Les conclusions de l'audit concernant la capacité de l'organisation auditée à accomplir sa mission; en mettant l'accent sur les dysfonctionnements pour que soient développées des actions de progrès. Il constitue le point culminant de la mission, mais

⁶¹ Voir aussi A.Chakor « Le marketing territorial au service de la bonne gouvernance locale » contribution au colloque national organisé par l'université Abdemalek Saâdi, FSEJS, sous le thème « Du gouvernement à la gouvernance : les leçons marocaines » ; les 21 et 22 Mars 2003 à Tanger ; Publication de la REMAD 2004 ; p163.

non sa fin. L'audit public est la clé de voûte d'une saine gouvernance dans le secteur public. En offrant une évaluation objective et impartiale du caractère responsable et efficace de la gestion des ressources publiques en vue de l'obtention des résultats escomptés, les auditeurs aident les organisations gouvernementales à agir de façon responsable et intègre, à améliorer leurs activités et à garder la Confiance, de citoyennes et autres parties prenantes. L'audit public va de pair avec les aspects surveillance, informations et prévoyance de la gouvernance. La surveillance vise à contrôler si les entités publiques font ce qu'elles sont censées faire et sert à détecter et à décourager la corruption publique. Les informations visent à éclairer les décideurs en leur fournissant une évaluation indépendante des programmes, politiques et activités du gouvernement et des résultats qu'il obtient. La prévoyance tendances et les obstacles à venir. Les auditeurs utilisent des outils comme l'audit financier, l'audit de l'optimisation des ressources ainsi que les conseils pour s'acquitter de chacun de ces rôles. En fait, Pour protéger l'intérêt public, chaque administration doit prévoir des services d'audit indépendants qui comportent toute une gamme de services d'assurance et de services de conseils allant des certifications financières aux vérifications de l'optimisation des ressources et de l'efficacité opérationnelle, par le recours à des services d'audit interne ou externe ou une combinaison des deux.

Section 2 : Le fondement et l'organisation de l'audit prévue par le décret sur les marchés publics

Comme nous l'avons signalé précédemment, on rencontre deux formules d'organisation de la fonction d'audit des marchés publics au Maroc. D'une part elle peut être confiée à un organisme externe, d'autre part, elle est dédiée à une structure interne.

Audit exercé par une structure externe: L'une des spécificités de l'audit dans le secteur public marocain est qu'il est confié, au moins dans certains de ses aspects à des organismes externes. Parmi ceux-ci on retient, l'inspection générale des finances et les juridictions financières⁶².

⁶² Dites aussi les instances supérieures de contrôle.

Ces instances supérieures de contrôle occupent un rang élevé dans le système de contrôle au Maroc. En effet, ces deux institutions prestigieuses ont des missions multidimensionnelles qui vont de la vérification - jugement à l'assistance contrôle de gestion et audit. Avec les évolutions qui marquent, aujourd'hui, la gestion publique, ces deux institutions ont amorcé une nouvelle ère en matière du contrôle. C'est ainsi qu'elles orientent davantage leurs actions vers certains aspects qui touchent à l'audit et au contrôle de gestion que vers la logique classique du contrôle-vérification. De par leur importance, ces deux institutions se trouvent mieux placées pour remplir cette fonction.

Dans cette section, nous allons examiner l'organisation et le fonctionnement de ces organismes mais aussi leur rôle en matière de l'audit des marchés publics.

2-1) Le contrôle classique des marchés publics :

Les dispositions et le fondement juridique du décret sur les marchés publics, stipule que les marchés et leurs avenants sont soumis à des contrôle et audits internes qui peuvent être institués par le ministre concerné. Ces contrôles et audits internes peuvent porter sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics. L'audit interne est obligatoire pour des marchés dont le montant excédent cinq million de dirhams (5 000000,00) DH et feront en plus l'objet d'un rapport pour le ministre concerné. C'est un contrôle dispersé, peu efficace et très classique. En effet, la principale priorité est la régularité des procédures notamment le respect de la composition des commissions, l'existence des contrôles administratifs requis et le respect de l'application des procédures²⁴. L'efficacité, l'économie et l'efficience certes recherchées ne sont pas des priorités pour aucun des organes de contrôle. Soit à cause de l'absence de cette attribution soit à cause de l'absence des moyens lui permettant sa mise en œuvre. Les marchés publics sont sujets à des contrôles multiples. Certains, le décret marocain sur les marchés publics les a soumis obligatoirement à certains contrôles internes. Les autres contrôles sont exercés par des organismes créés par le législateur. Les contrôles exercés par ces derniers ont pour objectif d'assurer la régularité de la mise en application des procédures.

Comme il a un caractère facultatif pour déterminer la phase à contrôler pour les marchés dont les prix sont inférieurs au montant précité. Toutefois, le contrôle interne est laissé à la discrétion du ministre.

Ce rapport doit nécessairement porter certaines indications notamment: l'objet du marché, les parties contractantes, les prestations sous traitées, les délais et leurs justifications en cas de dépassement, le lieu de réalisation et un bilan physique et financier qui expose les variations ayant touché le marché. Reste à signaler que ces dispositions ne s'appliquent pas à l'administration de la défense nationale.

2-2) La procédure de contrôle à posteriori : «la transparence»

Cet examen vise entre autre, la conformité de ces procédures avec la réglementation en vigueur, y compris le cas échéant, avec les dispositions des accords de financement régissant les marchés sur financements extérieurs. Cette intégration, a pour objectif de rendre le contrôle plus cohérent et d'aboutir à une meilleure synchronisation des interventions des différents corps de contrôle, assurant des contrôles plus judicieux et d'assouplir les contrôles à priori et de renforcer les contrôles à posteriori. Ces orientations consistent donc, à créer les conditions optimales pour parvenir finalement à une cohabitation des contrôles Administratifs, Juridictionnel et Politique⁶³.

2-3) En quoi les audits diffèrent-ils des contrôles des marchés publics :

La différence entre le contrôle interne et l'audit interne réside dans le fait que le premier constitue un système (SCI) système de communication d'information, alors que le deuxième représente une fonction c'est-à-dire une activité indépendante du contrôle des opérations et par conséquent, il englobe les activités du contrôle interne⁶⁴. L'audit n'est pas donc un contrôle de conformité ou de s'attache uniquement, à vérifier si la réglementation, les règles et procédures ont été correctement appliqués, mais il s'agit là d'un contrôle de performances.

⁶³ BENBACHIR (Hassani Houssine), La transparence dans la gestion des marchés publics, Revue marocaine d'administration locale et de développement, mai-juin 2003, n°50, p.57-64

⁶⁴ History of accounting and accountants

L'audit des marchés publics permet aux services concernés de se faire une vision sur la pertinence des procédures de passation en vue de déterminer si les fonds disponibles ont été utilisés de façon efficace. Dans ce cadre, l'auditeur doit examiner les procédures de passation, de signature, de mise en œuvre d'exécution des marchés et vérifier les pièces justificatives s'il est en conformité avec la réglementation en vigueur, les dossiers d'appel d'offres, marchés et dispositions de financement extérieurs «l'audit interne est exogène».

- L'audit interne c'est une fonction qui a pour objet d'instituer, d'apprécier et d'évaluer l'efficacité des autres contrôles; dont la validation du contrôle interne

- L'audit interne est un service dont l'objectif est de s'assurer du bon fonctionnement du dispositif de contrôle interne.

- L'objectif de L'audit interne est d'assister les membres de l'organisme dans l'exercice de leur responsabilité;

- L'audit interne fournit des analyses, des appréciations, des recommandations, des avis et des informations concernant les activités examinées;

- L'audit interne est mandaté par la direction pour aller examiner un point ou une activité de l'organisme et établir un diagnostic;

2-3-1) Le contrôle des marchés publics :

Contrôler c'est «confronter les réalisations et les plans. Et corriger les écarts pour assurer l'atteinte des objectifs conformément aux prévisions».

- Le contrôle interne intervient pour évaluer l'amélioration, déceler les écarts et indiquer comment les corriger.

- Le contrôle consiste à vérifier si chaque chose se passe conformément au plan adopté, aux ordres donnés et aux principes admis.

Il est constitué par l'ensemble de mesures de contrôles comptables ou autre que la direction applique et surveille sous sa responsabilité.

Le contrôle interne est un agencement concret de moyen tendant à assurer la maîtrise d'une organisation. C'est un dispositif mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour leur permettre de maîtriser leurs activités⁶⁵.

2-3-1-1) Contrôle interne spontané des marchés public:

C'est un contrôle qui s'exerce à tous les niveaux de la procédure des marchés publics, dès la préparation du CPS jusqu'à la fin de l'exécution du marché.

Le contrôle interne spontané peut porter sur la préparation d'un marché dans le but de s'assurer de la bonne détermination des besoins à satisfaire, du respect des dispositions des textes régissant les marchés publics et de la bonne rédaction du CPS et de règlement de consultation. Le contrôle interne spontané s'effectue à n'importe quel moment et à n'importe quelle phase de gestion du marché. Il s'exerce par des moyens internes de l'administration et qui se fait par l'étude et l'examen des dossiers pour permettre à l'administration de saisir les différents points de vue.

Il s'effectue par le biais de l'organisation des ateliers pour cumuler des différentes explications concernent l'objet du marches, le choix de la procédure de passation, le mode d'exécution et de règlement. Il peut porter sur la passation d'un marché public dont l'objectif est de s'assurer du respect des **principes fondamentaux du décret** notamment, la transparence dans le choix du maître d'ouvrage, l'égalité d'accès aux commandes publiques, le recours à la concurrence et l'efficacité de la dépense publique. Le contrôle interne sur la passation d'un marché concerne l'étude approfondie et analytique de la démarche des travaux des commissions chargées d'ouverture des plis, pour s'assurer de l'application des dispositifs régissant cette tâche tant de fond que de forme. Le contrôle interne peut porter sur l'exécution d'un marché, c'est en ce sens que son champ d'intervention est plus vaste. Car, il peut cibler les travaux exécutés ou en cour d'exécution, en s'assurant de leurs bonne réalisation aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif. Comme il peut viser aussi le contrôle des travaux, des personnes chargées

⁶⁵ «Extrait du cour de L'audit des marchés publics»

du suivi d'exécution du marché, des maîtres d'œuvres, des architectes en garantissant l'accomplissement de leurs missions.

2-3-1-2) Contrôle interne des marchés publics de plein droit :

Ce genre de contrôle interne est prévu par les lois et règlements il peut intervenir à n'importe quel moment de la gestion du marché public. Il peut être obligatoire, comme il peut être facultatif. Le contrôle interne englobe toute nature de contrôle que stipule, le décret de 1998 relatif aux marchés publics ainsi que les documents y afférents tel que les C.C.A.G. C'est un contrôle qui peut cibler le respect de la procédure régissant les marchés publics et la bonne application des directives émanant du maître d'ouvrage ou des responsables hiérarchiques d'une part, comme il peut cibler le suivi d'exécution d'un marché public.

En ce qui concerne cette dernière tâche, le contrôle interne s'exerce à différents aspects. Conformément aux dispositions de l'article 86 du décret de 1998 relatif aux marchés publics, le contrôle interne peut porter sur la préparation, la passation et l'exécution d'un marché. Le ministre concerné détient le pouvoir de déterminer la phase à soumettre au contrôle interne.

2-3-1-3) Les moyens rendant le contrôle interne réalisable:

La démarche d'audit est une démarche destinée à détecter des écarts entre une norme et des pratiques. Cette démarche peut s'appliquer à l'analyse des marchés existants dans un secteur d'achat déterminé, sa finalité étant d'améliorer la sécurité juridique et l'efficacité économique des montages contractuels Elle peut aussi s'appliquer à l'analyse de l'organisation "achat" et des procédures internes. Son but étant de renforcer la régularité des opérations des dépenses et d'optimiser la performance de la fonction achat. Le rôle du consultant est d'organiser le déroulement du projet, de préconiser des méthodes et de proposer des outils, de réaliser certains travaux, d'animer le groupe de travail et de synthétiser les résultats dans un rapport final⁶⁶.

⁶⁶ Ref 1 L'équipe pédagogique d'IDMP Formation est renforcée par 8 formateurs occasionnels spécialistes des marchés publics : praticiens des marchés, responsables de services marchés, personnes en position de contrôle des marchés.

Pour que le contrôle interne soit réalisable il faut le doter d'un certain nombre de moyens à savoir ;

- les moyens matériels;
- les personnels qualifiés;
- le système de supervision;
- la maîtrise de risque⁶⁷.

2-3-2) Pratique de l'audit et du contrôle interne des marchés publics :

Dans un contexte de la transparence et de moralisation de la gestion publique, l'Etat a prévu des mécanismes dont la mission consiste à maîtriser la dépense publique, et notamment dans un domaine très stratégique qui est celui des marchés publics.

L'intégration des contrôles de dépenses publiques ont été complétée par l'assouplissement de contrôle à priori et renforcement de contrôle à posteriori et automatisation des systèmes de contrôle, dans ce sens, l'auditeur doit procéder à la réconciliation et à la comparaison des dépenses réellement effectuées par rapport aux dispositions contractuelles de ces marchés afin de vérifier si les fonds ont été utilisés aux fins prévues. Plus particulièrement l'auditeur indépendant est appelé aussi à donner son opinion sur les procédures de passation des marchés et vérifier que la procédure suivie est conforme aux dispositions de la réglementation en vigueur et que cette procédure est guidé par des principes d'économie, d'efficacité, de transparence et d'équité et finalement exprimer son opinion sur le caractère compétitif des prix. Si les cas relevés sont acceptables eu égard à la réglementation et aux dispositions des conventions de financements extérieurs procéder par la suit à la réconciliation et à la comparaison des dépenses réellement effectuées par rapport aux dispositions contractuelles de ces marchés afin de vérifier si les fonds ont été utilisés aux fins prévues, et en fin aire des recommandations sur l'amélioration du système de passation,

⁶⁷ Contrôle interne (Séminaire animé au profit des cadres du MEP par M MU T APHA AZMOUN).

de gestion et du contrôle des marchés ainsi que sur le système d'archivage de toute la documentation relative aux marchés publics⁶⁸.

2-4) Démarche et méthodologie d'audit des marchés publics :

Il s'agit d'examiner l'ensemble des services pour en apprécier leur maîtrise, leur contrôle, mais aussi diagnostiquer les points forts et points faibles de leur organisation et de leur gestion. C'est une vision intégrée qui porte sur l'organisation des services liquidateurs et des services opérationnels du maître d'ouvrage qui interviennent dans le processus de gestion des marchés publics. C'est une politique de gestion des ressources humaines dans les services concernés par la gestion de marchés publics, qui vise également la qualification du personnel gestionnaire et son assimilation des instructions et directives des réglementations en vigueur.

L'auditeur, doit vérifier si la gestion des ressources humaines du service des marchés, celui de la comptabilité et des services opérationnels de la division technique est fondée sur l'éthique professionnelle et l'intégrité dont le respect suscite chez l'investisseur ou acteur économique un sentiment de confiance vis-à-vis de l'administration publique. L'auditeur traite l'attitude, le comportement professionnel, la responsabilité personnelle, l'éthique, le respect des normes de contrôle, la collaboration et la coordination avec les autres intervenants dans le processus de gestion des marchés publics ainsi que la formation continue et le développement des connaissances du personnel concerné.

2-4-1) L'audit organisationnel des marchés publics :

L'audit organisationnel vise également les instruments de travail des services liquidateurs audités, il vérifie essentiellement :

- Le registre sur lequel sont enregistrés tous les marchés avec toutes les indications sur l'objet, le montant et le titulaire.

⁶⁸ «Circulaire n° 002/CAB/PM du 4 novembre 2002 Cameroun »,

- Le registre de tous les dépôts des offres des soumissionnaires et leur retrait le cas échéant avec tous les enregistrements nécessaires;
- Les registres comptables d'engagement et des émissions avec le système de fichier par le marché;
- Les cahiers de prescriptions spéciales «CPS» type dont dispose le service liquidateur suivant les secteurs d'activité objet des marchés publics ;
- Le registre des ordres de commencement, de suspension et de reprise des travaux;
- Les bases de données concernant les fournitures, travaux ou prestations de services avec tous les catalogues et prospectus actualisés;
- La tenue des archives concernant les dossiers de marché⁶⁹.

2-4-2) Audit procédural de la phase de préparation:

C'est un audit de régularité et de conformité qui consiste à vérifier la bonne application des règles et des procédures en vigueur. En effet, cet audit vise le respect du programme prévisionnel de l'année budgétaire⁷⁰.

La phase de préparation c'est la phase préalable qui permet l'identification du projet qui vise en principe la détermination des besoins. Qui concerne la nature le volume : les spécifications et les termes de référence du projet que l'organisation ou l'administration entend réaliser. Surtout pour les grands projets qui engagent des montants énormes pour lesquels l'identification consiste à définir les options de projets, leur faisabilité, et les avantages de chacune de ces options précisant le calendrier d'exécution de toutes les missions du projet. Après avoir déterminées les objectifs et la durée de la mission l'auditeur requière le maximum d'information qui va lui faciliter sa tâche en un minimum de temps. Tout cela conduit l'auditeur à viser principalement le contrôle des pièces principales du dossier du marché à savoir :

⁶⁹ HAKAKAT (Mohamed), le concept d'audit et ses applications 14-15

⁷⁰ «LARAQUI HOUSSAINI (Mohammed), l'audit interne et financier, 1ère édition 1999.P 19-45».

-Il vérifie si le règlement de consultation est conforme à la loi en vigueur, et accompli réellement l'objet pour lequel il a été élaboré et voir s'il explique les exigences des clauses du CPS pour faciliter la tâche à la commission d'ouverture des plis suivant :

- ✚ Les spécifications techniques et les termes de références des prestations objet du marché, qui doivent énoncer clairement et précisément;
- ✚ Les critères d'évaluations des offres pourtant sur le prix proposé, la qualité technique, le coût d'utilisation, les délais d'exécution et les garanties professionnelles des soumissionnaires;

Ainsi, si le règlement de consultation est bien préparé pour faciliter aux concurrents l'évaluation de leurs capacités techniques et financières vis-à-vis de la commission d'ouverture des plis.

2-4-3) Audit de la phase de passation des marchés :

A ce niveau l'auditeur fait l'analyse du choix du mode de passation du marché: «En principe, l'appel d'offre est la règle générale». L'auditeur doit étudier les motifs du choix du mode de passation, et dans le cas où il ne s'agit pas de l'appel d'offre, il doit s'assurer si toutes les conditions sont respectées. Surtout quand il s'agit de la procédure négociée donc, il doit :

- étudie le procès-verbal d'ouverture des plis qui retrace toutes les étapes des travaux de la commission d'ouverture des plis, et vérifie si l'ouverture des plis en séance publique a été respectée ainsi qu'à huis clos et si des concurrents ont été écartés de manière abusive.

- apprécie également les critères qui ont servi à l'évaluation des candidats et le choix de l'offre la mieux distante.

- contrôle, enfin, le rapport de présentation du marché qui permette aux autorités chargées du contrôle de la préparation et de la passation du marché, d'apprécier de la façon la plus précise les caractéristiques du marché et de sa procédure de passation.

L'évaluation annuelle du système de passation, d'attribution d'exécution et de contrôle des marchés publics, réalisée au travers de cet audit, participe ainsi de la volonté

du Gouvernement de conduire une action soutenue en vue de l'amélioration continue de l'efficacité de la gestion et de la commande publique. Rappelons que la fiabilité des systèmes d'information est aussi un souci des autorités. A cet égard, la mission du service porte sur la structure de contrôle mise en place dans le but de protéger l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des ressources et des données des systèmes informatiques pour mieux en cerner la méthodologie.

La méthodologie mise en œuvre a été basée d'une part sur une réglementation en vigueur au Maroc pour la période sous revue et, d'autre part sur le principe de la distinction entre les différentes étapes de la passation des marchés et de leur exécution. Concernant la distinction entre les différentes étapes pour la conduite de l'audit, l'auditeur a pris en compte le fait que ce qu'il est convenu de désigner couramment comme «**la passation des marchés**» recouvre **techniquement trois étapes** :

- la définition des prestations;
- la mise en concurrence ;
- la conclusion du contrat;

Cette dernière est naturellement suivie d'une phase spécifique, celle de l'exécution du contrat, qui ne ressort pas de la passation proprement dite. En tout état de cause :

- ✚ La définition des prestations : est réalisée par l'identification des spécifications techniques et du cahier des charges des biens ou services qui doivent être acquis, la constitution du dossier d'appel d'offres sur la base d'une analyse des besoins, éventuellement appuyée sur des études préalables. Cette phase garantit l'adéquation des offres avec les besoins exprimés et, la capacité d'évaluer équitablement les offres, sur la base de critères appropriés et fixes;
- ✚ La mise en concurrence : Permet la consultation de plusieurs fournisseurs, elle a pour objet de garantir à l'acheteur public le meilleur usage économique des deniers publics;
- ✚ La conclusion du contrat : a pour objet de formaliser dans un document spécifique, le marché, les obligations réciproques, d'une part de

l'Administration en tant qu'acquéreur de la prestation et, d'autre part, du fournisseur en tant que prestataire.

2-4-4) Audit de la phase de l'exécution :

L'étape d'exécution du contrat qui succède aux trois phases de passation, correspond à l'exécution des obligations contractuelles, d'une part la réalisation de la prestation par l'opérateur économique et d'autre part le paiement par l'Administration de ladite prestation, l'une et l'autre conformément aux stipulations du contrat. Il est à remarquer que si les étapes de mise en concurrence et de contractualisation sont exclusivement encadrées par la réglementation, l'exécution des marchés est, pour ce qui la concerne, soumise à cette même réglementation, mais également aux stipulations particulières du contrat. Des visites sur les lieux devront être effectuées a posteriori afin de vérifier la situation des travaux et de confirmer leur achèvement. Ainsi de vérifications des pièces seront également effectuées. En effet, durant cette phase l'auditeur constate les problèmes rencontrés et les causes incidentes et détermine les écarts entre les procédures existantes pratiquées et celles focalisées dans le référentiel de procédure.

Il consistera à vérifier la bonne réalisation qualitative et quantitative des travaux réalisés et des fournitures faite conformément aux clauses des marchés, devis descriptif et devis estimatifs et autres documents du marché. Donc, L'auditeur vérifie la conformité des réalisations avec ce qui est prévu dans le CPS en se basant sur les attachements produites à cet effet et leur conformité avec :

- L'évaluation des offres et l'attribution des marchés;
- Le contrat signé;
- Les avenants aux contrats et ordre de service;
- les décomptes provisoires et définitifs qui en sont dressés ;
- le respect des délais d'exécution partiels et global;
- les procès-verbaux de chantiers signés contradictoirement entre l'entreprise, le maître d'ouvrage, et le bureau d'étude;

- les garanties.

A la fin, l'auditeur doit donner une appréciation générale sur la gestion des marchés publics et émettre en conséquence, des recommandations générales permettant de redresser la situation en cas de dérapage constaté

2-4-4-1) Champs d'intervention de l'audit de l'exécution :

Les équipes d'auditeurs interviennent, soit séparément soit conjointement l'une, composé d'auditeurs financier, travaille sur les aspects de la passation des marchés et sur leur exécution financière; l'autre, composée d'ingénieurs, intervient sur les aspects liés à la matérialité de la dépense et l'audit technique des prestations effectuées. Les deux équipes travaillent de façon autonome sur les dossiers constitutifs de l'échantillon, mais la direction de la mission s'attache, d'une part à faire circuler l'information entre les deux équipes et, d'autre part, à coordonner les interventions de terrain chaque fois que cela est possible et/ou utile⁷¹.

Conclusion de section :

Les administrations publiques doivent adopter des mesures de sauvegarde pour s'assurer que les auditeurs sont habilités à signaler les questions significatives aux autorités de surveillance. L'un des moyens pouvant être utilisés à cet égard est la création d'un comité d'audit indépendant pour préserver leur indépendance, les auditeurs du secteur public qui offrent des services de conseils ou d'assistance ne devraient jamais assumer un rôle opérationnel. En outre, les auditeurs doivent préserver leur indépendance et leur objectivité dans les cas où ils ont précédemment offert des services de conseils ou d'assistance à l'unité visée par l'audit.

Cependant, le programme de vérification n'est ni une obligation, n'est une excuse: l'auditeur garde une marge de manœuvre, et devra faire preuve d'initiative et de jugement. L'audit, comme n'importe quelle fonction spécifique doit veiller à savoir communiquer, vendre, "marketer" son produit. Cet effort ne peut qu'aboutir à faire

⁷¹ Circulaire n°002/CAB/PM du 4 novembre 2002 Cameroun

préciser par les opérations de l'audit leurs propres points de force et points de faiblesse et à rechercher un meilleur rapport coûts performances au bénéfice du client.

Section 3 : L'émergence des contraintes de mise en place de l'audit des marchés publics et ses perspectives

Il faut avouer que le système du contrôle des marchés publics nécessite des améliorations aux fins de répondre aux attentes des exigences conjoncturelles et aux mutations de l'économie et de la société marocaine.

Ces améliorations peuvent être apportées dans le cadre du système tel qu'il existe, ou bien par une refonte générale de ce système. Les procédures du contrôle doivent être simplifiées, unifiées et clarifiées afin que le contrôle soit efficace et rapide. Bref, « la réforme devrait être telle qu'elle puisse créer son propre dynamisme et éveiller l'enthousiasme des administrateurs afin qu'ils appliquent leurs connaissances et leurs intérêts à la recherche constante des réajustements nécessaires »⁷². A ce propos, la réglementation gagnerait à être simple et claire.

Pour donner plus de crédibilités à l'audit interne, il faudrait mettre en place des mesures pour augmenter l'indépendance des organismes d'audit au niveau suprême, publié et suivi des rapports d'audit. Ainsi pour améliorer l'efficacité des entités d'audit interne, les procédures d'audits à la fois interne et externe doivent être renforcées. Dans ce sens, l'audit devient un réel outil de management. Donc, il est important de le mettre en pratique suivant une méthode efficace d'audit de marché public pour accompagner le chantier de l'amélioration de cette mission en offrant ses services de conseils et d'assistance.

Dans cette section, nous allons présenter quelques contraintes qui nous semblent présentes en matière de développement de l'audit des marchés publics au sein de l'administration marocaine. A ce titre nous pouvons recenser :

- ✚ Contraintes liées à la spécificité de l'administration ;

⁷² Cité par MHARAKAT «le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc » p. 280.

- ✚ Contraintes liées à sa vocation ;
- ✚ Les aspects institutionnels et culturels;
- ✚ Les aspects techniques:
- ✚ Contraintes législatives, éthiques et humaines.

3-1) Contraintes et limites d'extension d'une fonction d'audit au Maroc :

Nous avons montré dans les développements précédents que l'audit est devenu, aujourd'hui, une nécessité pour le secteur public marocain afin d'accompagner ses actions de modernisation et de soutenir ses efforts de pilotage de la performance.

Mais vouloir effectuer (audit externe) ou implanter (audit interne) des structures d'audit des marchés publics sans tenir compte de certaines variables, nous semble constituer une aventure non calculée et risquerait à réduire à néant tous les efforts allant dans ce sens. Même dans les pays les plus avancés dans le domaine du management public et dont l'administration fonctionne selon des principes proches de ceux de la gestion des entreprises privés, la mise en place de l'audit était, toujours, accompagnée d'une grande précaution, en faisant subir à celui-ci les appropriations nécessaires pour l'adapter aux spécificités des structures publiques. Donc l'introduction, voir le développement de l'audit des marchés publics au Maroc doit tenir compte de la nature de ses activités, le mode de son organisation et son fonctionnement.

3-1-1) Contraintes liées à la spécificité de l'administration:

Les premières contraintes auxquelles doit penser les tenants de l'implantation de l'audit dans l'administration marocaine sont celles qui sont inhérentes à sa vocation, à son mode de fonctionnement manageriel et son contexte relationnel. On peut regrouper ces contraintes sous trois grands aspects :

- Contraintes liées à sa vocation ;
- Les aspects institutionnels et culturels;
- Les aspects techniques.

- **Contraintes liées à sa vocation** : La vocation de l'administration recouvre sa mission, sa nature de production et ses finalités. En premier lieu, la mission principale de toute organisation publique est de remplir une mission de service public dont la condition principale d'existence est la recherche de l'intérêt général, cela fait poser une responsabilité énorme sur le dos de l'auditeur. La vigilance et l'attention qu'il doit accorder à la performance de l'organisation audité doivent être particulières. Au niveau des objectifs d'administration marocaine offre, également quelques spécificités. Dans de nombreux cas, ceux-ci n'existent pas, et même lorsqu'ils existent, ils sont multiples⁷³, difficiles à quantifier⁷⁴ et les considérer comme référentiels pour évaluer l'entité audité et responsabiliser ses gestionnaires. Et comme toute organisation publique, notre administration produit des services. A l'opposé des biens matériels dont la quantification est simple et facile à mesurer, les services posent beaucoup de difficultés pour les auditeurs quant à leur appréciation suivant des critères objectifs. C'est ainsi que le seul critère qui permette d'apprécier et d'évaluer ces services est la qualité. Or cette dernière exige des indicateurs de qualité dont la construction est difficile à concevoir.

- **Les aspects institutionnels et culturels**: Une autre dimension qui caractérise le secteur public marocain en général et l'administration en particulier réside dans ses aspects institutionnels et culturels. Du point de vue culturel, l'organisation publique marocaine vieille de plusieurs décennies renferme en son sein un ensemble de comportements et de valeurs qui expriment son identité et sa culture. Or force est de constater, aujourd'hui, que cette culture forme un obstacle au changement.

Aussi l'environnement du contrôle est un élément fondamental de la culture de cette organisation. Il est le fondement de tous les autres éléments du contrôle interne tels

⁷³ La pluralité des objectifs se traduit, souvent, à diverses difficultés :

- Perte de vision pour les décideurs ;
- Manque de cohérence dans la définition des responsabilités ;
- Difficulté de hiérarchiser les objectifs ;
- Difficulté de rattacher les moyens aux objectifs.

⁷⁴ La quantification des objectifs, dans les administrations publiques au Maroc, pose un autre défi au développement de l'audit. Cette réalité entraîne beaucoup de problèmes :

- Manque de référentiels de mesure ;
- Difficulté à présenter des chiffres mesurables ;
- Difficulté de la mesure performance.

qu'ils sont développés dans les quatre volumes de l'Internal Control Integrated Framework publié aux USA, en septembre 1992. L'environnement du contrôle interne est « un élément très important de la culture d'une entreprise, puis qu'il détermine le niveau de sensibilisation du personnel au besoin du contrôle. Il constitue le fondement de tous les autres éléments du contrôle interne, en imposant discipline et organisation. Les facteurs ayant un impact sur l'environnement de contrôle comprennent **l'intégrité, l'éthique et la compétence du personnel**, La philosophie des dirigeants et le style de management, la politique de délégation des responsabilités, d'organisation et de formation, enfin l'intérêt manifesté par le conseil d'administration et sa capacité à indiquer, clairement les objectifs ».

A ce facteur s'ajoute quatre autres éléments interdépendants qui découlent de la façon dont l'organisation est gérée et qui sont intégrés aux processus de la gestion, on cite, le système d'évaluation des risques, les normes et les procédures de contrôle, le système d'information et communication et enfin le système de pilotage⁷⁵. L'image de l'inspection sanction qui entoure la pratique de l'audit c.-à-d. la qualité de la mission de l'audit dépend, pour une bonne part, de la perception des audités. Or, le concept d'audit est toujours considéré par l'opinion public et les organisations auditées comme une inspection (investigation policière) et non comme un gage de sécurité permanente.

- Les aspects techniques: Nous désignons sous terme, les éléments relatifs au management et au système d'information. L'administration publique marocaine est dominée, toujours, par un management de type Taylorien et Fayolien :

- Forte centralisation de la décision ;
- Cloisonnement intra département et inter département, ce qui met en cause les actions de coordination ;
- Manque de transversalité au sein de la sphère publique ;
- Absence de procédures de dialogue entre les auditeurs et les audités ;
- Communication trop formalisée et redondante ;

⁷⁵ M. Harakat : « finances publiques et droit budgétaire au Maroc », Op. Cité., page : 214.

- Contrôle sévère portant beaucoup plus sur les hommes que sur les systèmes et procédures.

Le système d'information dans toute organisation, et sa mise en place correspond, en général, à un souci de produire de façon régulière des informations fiables qui puissent servir de base pour les auditeurs. Les expériences ont partout démontré que les organisations qui font des progrès sont celles qui ont su, sans complexe, intégrer en leur sein des systèmes de contrôle de gestion et d'évaluation des performances. Dans l'administration de demain, les usagers ne sauront plus se satisfaire d'entendre parler de politiques, de plans et d'actions. Ils voudront être régulièrement renseignés sur les résultats. A leur tour, les fonctionnaires et les autres agents de l'Etat qui veulent mettre à contribution leur compétence et leur énergie dans le travail estiment que leur engagement à atteindre les objectifs n'a de sens que si leur action est valorisée et les résultats de leurs efforts équitablement évalués et appréciés.

Tenir les gestionnaires et les chefs d'administration comptables des résultats de leur gestion et considérer qu'ils doivent informer le public de leurs réussites comme de leurs échecs sera demain non seulement un moyen de réhabiliter l'administration aux yeux des citoyens mais aussi le procédé qui assurera sa survie et sa capacité d'adaptation. Or, au Maroc, ce n'est pas le cas. La quasi-totalité des structures administratives souffrent d'une défaillance de leur système d'information.

Outre ces difficultés d'information qui posent des vrais contraintes pour les auditeurs (aussi bien externes qu'internes), on peut dire que les insuffisances d'éthiques et de compétences humaines contribuent, pour une large part à la défaillance et la perturbation de la mission d'audit au Maroc.

3-1-2) Contraintes législatives, éthiques et humaines :

L'audit des marchés publics est une approche globale, pédagogique et critique par excellence d'évaluation des risques. C'est une fonction qui tend à s'orienter de plus en plus vers un rôle de consulting d'où la nécessité de développer un corpus doctrinal, déontologique et éthique dans ce processus d'apprentissage de la complexité. Dans le cadre de cette démarche globale et multidisciplinaire d'approche de complexité,

l'auditeur doit diversifier ses référentiels et multiplier davantage ses contacts avec d'autres tiers (économistes, juristes, universitaires, publicistes, pédagogues...) afin de s'appuyer sur les jugements, consolider ses propres convictions et garantir son indépendance.

Cela nécessite la programmation des systèmes de formations continues capables de préparer les ressources humaines à s'adapter aux évolutions de l'environnement ainsi que des structures adéquates et cohérentes d'évaluation permettant d'assurer la rotation, la mobilité et la promotion des acteurs de contrôle sur la base de critères fiables et objectifs.

Or, pour tous ces systèmes, il y a des contraintes et des perturbations dans la traduction de cette démarche. On peut citer, à cet égard :

- Les contraintes liées aux systèmes de formations continues: Le système de formation dans la sphère publique marocaine est jugé défaillant par rapport à ce qui se pratique dans d'autres pays, aucune stratégie de promotion et de financement n'ont été mis en place à ce sujet. Les principales insuffisances de ce système peuvent être classées selon trois niveaux :

➤ **Au niveau stratégique :**

- Absence d'une stratégie globale de formation continue (Ingegneri et planification de la formation continue) ;
- Absence de cohérence entre le système de formation et les autres politiques de gestion des ressources humaines, à savoir le recrutement, l'évaluation du rendement, la promotion, la nomination aux emplois supérieurs et la motivation ;
- Absence de coordination horizontale dans le domaine de la formation continue;
- Concentration excessive dans l'organisation des programmes de formation continue.

➤ **Au niveau juridique :**

Le décret de 1957 ne répond plus aux exigences et impératifs du processus de modernisation déjà entamé dans l'administration.

➤ **Au niveau financier :**

- Absence d'un cadre financier qui favorisé l'autofinancement de la formation continue ;
- Faiblesse des crédits budgétaires réservés à ce domaine.
- Les contraintes liées au système de promotion : La promotion des fonctionnaires est l'un des droits reconnus à ceux-ci. Elle a pour objectif principal de permettre l'amélioration de la situation du fonctionnaire par l'évolution de sa rémunération et de sa carrière professionnel.

Le système actuel de promotion interne des fonctionnaires⁷⁶ au Maroc a perdu son caractère incitatif et présente plusieurs limites dont notamment :

- ❖ Blocage de la promotion interne à cause du système de quota imposé par les statuts particuliers ;
- ❖ Adoption de remèdes circonstanciels (promotion exceptionnelle) ;
- ❖ La promotion sur titre se fait sans rapport avec les besoins de l'administration et sans aucune considération de mérite. (Fonctionnaires ayant poursuivi des études supérieures sur la base d'autorisation accordée de manière discrétionnaire) ;
- ❖ La promotion au choix repose essentiellement sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Elle constitue le mode de promotion qui suscite le plus de contestation et de réclamation de la part des fonctionnaires ;
- ❖ La promotion sur concours et examens, même si elle reste le mode le plus crédible et équitable, les conditions réelles de déroulement et d'organisation des concours ne répondent pas à la rigueur requise en la matière et leurs contenus ne permettent pas de procéder à une évaluation pertinente des candidats.

⁷⁶ Sachant que l'auditeur, surtout interne, est considéré comme un fonctionnaire normal qui ne fait pas l'exception à ce système.

Ayant pour souci d'améliorer la performance de l'organisation et l'animation des hommes, comme nous l'avons souligné en haut, l'audit trouvera beaucoup de difficultés pour s'adapter au système de promotion.

- Les contraintes liées à la mobilité des fonctionnaires: La mobilité, comme tout système naissant au Maroc, présente des limites, dont notamment :

- ✓ Cloisonnement des statuts particuliers des différents cadres constitue un obstacle à l'application de la mobilité entre les ministères ;
- ✓ Le manque de concordance entre les statuts particuliers est un autre obstacle pour l'application de la mobilité puisqu'elle n'est envisageable que pour les cadres communs ou les emplois similaires ;
- ✓ La culture dominante fait du fonctionnaire un « élément indispensable » ce qui engendre son maintien au poste pour des raisons de service ;
- ✓ Le recours à la mobilité comme mesure disciplinaire.

L'amélioration de la performance exige une mobilité, tant des auditeurs que des hommes de l'organisation auditée. L'objectif c'est d'assurer une multidisciplinarité des compétences pour les premiers et une meilleure adéquation entre les profils et les besoins pour les derniers. Cette mobilité permet, également, de motiver le bénéficiaire à être plus productif.

Avec les difficultés susmentionnées, cet objectif semble loin de se réaliser, et donc pose beaucoup de problèmes à l'audit responsable dudit performance.

Penser, donc, à introduire l'audit (surtout des entités internes), dans le secteur public marocain, avec le maintien des principes de la gestion actuelle du personnel risque de le condamner à un échec incontournable.

3-1-3) les surcoûts et les inconvénients de recours aux cabinets d'audit étrangers

En dépit des avantages tirés des recours aux bureaux et aux organismes étrangers d'audit et de conseil (expérimentation des auditeurs, moyens matériels sophistiqués) au lieu des organismes nationaux publics (cour des Comptes) et privés, cette procédure

pose pour le Maroc de nombreux problèmes, qui ont trait à l'inefficacité et à l'inadaptation des études et des conseils à la réalité marocaine d'une part, et au coût élevé du service d'audit fourni par l'organisme étranger

- **L'inadaptation des études et des conseils à la réalité marocaine:** Etant donné leur caractère superficiel, les études effectuées saisissent mal la réalité complexe de la gestion administrative et financière, et ceci pour plusieurs raisons: `

Ces études sont confiées à des étrangers qui connaissent mal la réalité marocaine⁷⁷,

Le temps limité consacré à la réalisation de ces travaux, ainsi par exemple, la préparation du rapport Mackinsey n'a pas dépassé 6 mois, celui du FMI sur la réforme fiscal a duré un mois environ⁷⁸;

Le non-respect de la quasi-totalité des recommandations proposées par les organismes étrangers, car la réforme touche beaucoup plus la forme mais jamais les structures⁷⁹ ;

La teneur idéologique des rapports, c'est ainsi que le rapport Mackinsey par exemple, proposait d'assouplir le contrôle a priori sur les marchés publics dont les bénéficiaires sont souvent des firmes multinationales étrangères. Ensuite d'œuvrer en faveur de la formation des auditeurs nationaux par des écoles américaines⁸⁰ ;

-**Le coût élevé des services proposés:** Les divers services d'audit et de conseil proposés par les cabinets privés ou la banque mondiale sont extrêmement coûteux et par voie de conséquence, ils pèsent lourdement sur le budget des organismes audités⁸¹. Dans cette optique, on peut s'interroger sur le coût de telles missions, si-elles sont confiées à des experts marocains en parfaite connaissance de leur environnement.

⁷⁷ Mdaghri Alaoui (D), op.cit, p:547.

⁷⁸ Rapport sur "la réforme fiscal" i, p 1, op.cit.

⁷⁹ Antari (A): "Le contrôle des finances publiques au Maroc" mémoire du cycle supérieur de l'ENAP. 1985 p:132.

⁸⁰ Mdaghri Alaoui (D), op.cit, p:555.

⁸¹ En effet, ces services sont d'abord estimés sur la base du pouvoir d'achat des pays occidentaux ensuite, ils intègrent les charges de séjour et de déplacement des comités chargés de l'audit et du conseil.

En fait, la réalisation d'un tel objectif dépend essentiellement de la volonté d'aménagement des structures nationales de contrôle et d'audit et de la nécessaire adaptation aux nouveaux impératifs.

Comme le montre les points de ce paragraphe, le développement et la systématisation de l'audit dans les organisations publiques au Maroc reste une œuvre utile et possible sauf à exploiter les atouts et surpasser les contraintes. A cette fin, nous proposons de présenter certaines conditions susceptibles de pallier aux insuffisances de l'audit, précédemment évoquées, et de permettre à ce dernier d'être efficace.

3-2) Les conditions d'un audit plus efficace :

Afin de dépasser les limites que nous venons d'étudier, il serait opportun, à notre avis, de réussir un certain nombre de conditions qui sont à même de favoriser la promotion et le développement de la fonction d'audit et cela à deux niveaux :

3-2-1) La nécessaire adaptation aux nouveaux impératifs :

La mise en place d'un audit public efficace au Maroc nécessite l'aménagement des diverses structures permettant de jouer un rôle déterminant dans le renforcement du contrôle, son appropriation et son adaptation aux exigences du développement économique et social.

Ainsi, la réforme devra se focaliser sur deux axes principaux :

- Réaménagement des organismes audités ;
- Renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et matérielles des organes chargés d'audit :

➤ Réaménagement des organismes audités :

Parmi les problèmes majeurs qui entravent le fonctionnement des organismes publics est celui de la gestion. En effet, aussi bien les règles de droit et de la comptabilité publique que la volonté des autorités rendent difficile le transfert des modalités de

gestion privée au secteur public. Or, il n'est pas impossible pour ces organismes d'espérer pouvoir améliorer la performance de leurs gestions. Pour ce faire, ils doivent:

- ✚ Instaurer et consolider des systèmes de contrôle interne au sein des organismes audités afin de faciliter la tâche des auditeurs aussi bien internes qu'externes ;
- ✚ Développer des systèmes d'information performants et permanents ;
- ✚ Généraliser les comités d'audit afin de renforcer le rôle de l'audit interne;
- ✚ Accorder un intérêt particulier aux choix des bons outils de communication autour des actions de modernisation pour mieux faire impliquer les fonctionnaires et les usagers;
- ✚ Bien définir le rôle de la Haute Fonction Publique et ses rapports avec la politique, avec une politique transparente pour la gestion des carrières des hauts fonctionnaires et un Code de bonne conduite qui définit leurs droits et obligations;

Il apparaît, aussi, souhaitable d'accorder à certaines administrations publiques dont le rôle s'y prête, plus d'autonomie de fonctionnement dans le cadre de contrats de programme qui seraient négociés avec les autorités gouvernementales (Ce fut le cas pour certains offices tels que : l'ONE, l'ONEP...)

➤ **Renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles, et matérielles des organes chargés de l'audit:**

La mauvaise gestion des fonds publics (Corruption, fraudes, détournement...) constitue une des causes les plus importantes de l'inefficacité des projets de développement, d'où l'importance du rôle des organes de contrôle (CC, CRC, ...).

Ces organes peuvent contribuer utilement à l'occasion de l'exercice normal de contrôle au moins en signalant les situations irrégulières aussi bien au parlement et au gouvernement qu'à l'opinion publique par le biais de la production d'une information fiable et critique sur les conditions de l'amélioration de la transparence du pays. Pour participer efficacement ces organes doivent :

- Disposer d'une vision claire d'avenir et d'une stratégie de contrôle et d'évaluation continue en termes de risques et de menaces (Programmes pertinents de contrôle) ;
- Assurer leurs identités professionnelles à travers le respect de cinq normes et standards: L'indépendance, la compétence, l'intégrité, la sécurité juridique et la performance) ;
- Identifier des procédures de contrôle interne et d'évaluation continue des politiques publiques, notamment en ce qui concerne :
 - Les lacunes des systèmes de planification et d'évaluation des politiques publiques;
 - Les lacunes dans les systèmes d'organisation et de gestion;
 - Les lacunes dans la réédition des comptes en tant qu'obligation qui devrait peser sur tout responsable public;
 - L'évaluation des politiques publiques et de la gouvernance globale⁸².

Aussi, pour réussir le pari de contrôle public au Maroc et donc de l'audit, il est nécessaire:

- ✚ La refonte du cadre institutionnel relatif à l'information comptable ;
- ✚ Mettre en place des structures organisationnelles qui favorisent l'autonomie et la responsabilisation ;
- ✚ Mettre en place des mécanismes de collaboration entre les diverses instances d'audit et de contrôle public ;
- ✚ Définir le rôle des organes de contrôle dans le développement des procédures de contrôle interne dans les services contrôlés (Les chartes d'audit);

⁸² 1 M.Harakat : « Gouvernance, gestion publique et corruption au Maroc » in Revue marocaine d'audit et de développement, n°6 2005 ; p141

- ✚ Impliquer les citoyens et les mass media dans le processus de réédition des comptes
- ✚ La promotion de la recherche scientifique en la matière ;

3-2-2) La promotion des cabinets privés d'audit et de conseil :

Pour pallier aux inconvénients qui résultent du recours des organismes publics aux cabinets étrangers de conseil et d'audit, les cabinets privés d'audit au Maroc sont appelés à jouer leur rôle en matière de fourniture de services à la hauteur de ceux fournis par leurs homologues étrangers.

En effet, on assiste ces dernières années à une véritable évolution dans ce domaine à travers:

- La création et le développement des cabinets de conseil et d'audit,
- La réforme de la profession d'expertise comptable,
- La concrétisation du rôle joué par l'association marocaine des auditeurs et concluant internes (AMACI) en matière de développement de la fonction d'audit dans notre pays. A cet effet, L'AMACI organise des débats animés par des intervenants nationaux et internationaux sur des points essentiels tels que;
 - Le nouveau code général de normalisation comptable;
 - L'audit interne au service de la direction générale;
 - L'audit financier et comptable dans les secteurs publics et privés.

Par ailleurs, les praticiens privés de l'audit au Maroc doivent participer activement à la formation «de consultants internes au sein des organismes publics soumis, entre autres, au contrôle de la cour des comptes. La formation d'auditeurs appartenant au secteur public, permet d'avoir des intervenants qui ont une parfaite connaissance des structures, pratiques et valeurs de l'organisation publique. D'où, l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience de leurs interventions, ainsi que l'acceptabilité de leurs suggestions et recommandations.

Elle permet aussi d'instaurer le contrôle interne, ce qui va favoriser la protection et la sauvegarde du patrimoine public, l'amélioration des méthodes et des procédures de gestion, et la circulation de l'information au sein de l'organisation.

- Enfin, la formation des cadres au sein des organismes publics permettra d'instaurer le changement qu'on n'a pas pu réaliser autrement, à cet effet. R.W Revans écrit "On ne peut pas changer le système que l'on dirige à moins d'être soi-même changé au cours du processus."⁸³

3-2-3) Le rôle de la recherche scientifique:

L'université et les centres de recherches ont un rôle fondamental à jouer dans le processus de consolidation du contrôle dans notre pays.

D'abord, parce que l'introduction de la fonction d'audit et le management d'un service audit nécessitent des cadres rompus à l'audit.

Ensuite, parce que c'est la qualité de l'enseignement supérieur et la formation au sein des organismes publics qui dotent l'administration et les institutions d'audit et de contrôle financier de cadres de hauts niveaux.

Pour ce faire; plusieurs actions peuvent être entreprises:

1) Introduire l'enseignement de l'audit au niveau des facultés de droit, spécialement au niveau de l'option Gestion .De même, il est recommandé de créer des cycles supérieurs "contrôle" ou "Audit" pour encourager la recherche et la formation dans cette discipline.

2) La création d'une option "Audit" au niveau des écoles supérieures de commerce en parallèle aux options existantes et distincte de l'option "Finance"

Parallèlement, l'association marocaine des auditeurs et consultants internes (A.M.A.C.I) est appelée à consolider ses acquis à travers des actions multiples et continues. Ces actions peuvent s'articuler autour de:

⁸³ Revans (RW): "Action leaving: New technique for management Blond and Briggs, Londres, 1980.

- ✚ La formation des auditeurs à travers un programme annuel de différents niveaux (initiation, approfondissement et spécialisation);
- ✚ L'assistance aux entreprises qui projettent la "mise en place d'un service d'audit interne;
- ✚ Le développement de la recherche en matière d'audit dans deux directions, la méthodologie et les techniques d'audit ; les audits sectoriels.
- ✚ la promotion de l'audit au sein des universités et des écoles par l'organisation de séminaires au profit des étudiants;
- ✚ la constitution d'un fonds documentaire en matière d'audit;
- ✚ la conduite d'enquêtes sur la fonction d'audit au Maroc. en vue d'adapter ses actions aux besoins des "utilisateurs".

Ainsi, la participation de ces divers acteurs est capable de réussir le débat scientifique sur la problématique de la promotion de l'audit aussi bien au niveau du secteur public qu'au niveau du secteur privé. L'audit du secteur public diffère de l'audit habituel du secteur privé, puisqu'il s'occupe d'aspects très différents des facteurs générateurs du profit.

Les difficultés techniques s'accroissent alors par le fait que, s'il existe plus ou moins des modèles d'audit pour examiner les divers aspects des entreprises privées, il n'existe pas de modèle d'audit universel applicable aux divers types d'activités publiques, tant est grande l'incidence des politiques, des législations, des niveaux de développement et des traditions nationales sur les organismes à auditer, les données les concernant et leurs objectifs affichés.

D'où la position privilégiée que doit occuper l'audit dans toute problématique de développement économique et sociale. En effet, notre pays accuse un grand retard en matière d'appropriation et d'exercice des techniques modernes d'audit. il est appelé, plus qu'auparavant, à développer une formule d'audit qui tient compte à la fois de l'évolution cumulative caractérisant les méthodes, les techniques et les activités des institutions internationales d'audit, et des exigences du développement des organisations publiques.

3-3) La nouvelle approche du contrôle des marchés publics :

Une application stricte des textes peut engendrer des lenteurs et des complications. Donc, la souplesse dans l'application des textes suivant la nature du terrain et suivant les pratiques est souhaitable : le rôle du contrôleur doit être dynamique et non statique. Par le biais de ses observations, de ses propositions, le contrôleur peut apprécier les insuffisances de la réglementation, prendre parti sur les problèmes de gestion des organismes contrôlés et peut par conséquent faire des propositions d'amélioration des textes en question en vue d'accroître l'efficacité de l'exécution de la dépense publique.

Dans le cadre de notre étude, nous allons énumérer des recommandations qui peuvent être utiles afin de réaliser une complémentarité entre la situation actuelle du contrôle des marchés publics et l'évolution souhaitée dans ce domaine. Il s'agit de :

- ❖ alléger le contrôle à priori et de renforcer le contrôle à posteriori ;
- ❖ rationaliser le contrôle appliqué sur les marchés publics ;
- ❖ Moraliser la gestion des marchés publics ;
- ❖ Améliorer la transparence et la moralisation des marchés publics ;
- ❖ revaloriser la fonction « achat public » ;
- ❖ Orienter, techniquement, le contrôle des marchés publics vers la qualité;
- ❖ Et, pourquoi ne pas, Manager les marchés publics.

3-3-1) Alléger le contrôle à priori et renforcer le contrôle à posteriori :

Le souci de plus en plus pressant de la rationalisation du contrôle des marchés se manifeste dans l'allègement du contrôle a priori axé exclusivement sur la régularité au profit du contrôle à posteriori qui doit être renforcé davantage.

Alléger le contrôle a priori, c'est donc laisser une marge de manœuvre et une liberté d'actions aux services ordonnateurs et autres sans l'intervention excessive du contrôle à priori. On se trouve donc confronter à une situation contradictoire : laisser une marge de manœuvre à l'administration afin qu'elle agisse librement pour atteindre les objectifs

tracés et d'autre part, donner au contrôle tous les moyens afin que ce contrôle soit efficace.

« Il y a ainsi une contradiction malaisément surmontable. D'un côté restreindre le champ d'investigation du contrôleur c'est lui ôter la possibilité de relever et de sanctionner l'illégalité, lui laisser au contraire le libre pouvoir d'examen, c'est lui permettre de paralyser la vie administrative »⁸⁴.

En somme, l'assouplissement du contrôle à priori suppose un renforcement corrélatif des contrôles a posteriori, à savoir ; la cour des comptes et les cours régionales des comptes qui peuvent jouer un rôle déterminant dans ce contrôle, ainsi que l'IGF qui devra être reconsidérée quant à ses pouvoirs, pour la débarrasser des limites qui minimisent son apport en matière de contrôle des marchés publics.

Cet assouplissement demeure toutefois, conditionné par une amélioration des performances des administrations et une plus grande maîtrise du cycle de la dépense publique : planification, programmation, définition des besoins, élaboration des cahiers de charges, passation et gestion des marchés.

3-3-2) Rationaliser le contrôle des marchés publics :

Dans le domaine des marchés publics, l'enjeu économique croissant des commandes publiques requiert un dépassement de la conception classique du contrôle (la régularité) pour s'intéresser aux véritables dimensions de la gestion des marchés, à savoir: l'opportunité, l'efficacité et la rentabilité. En effet, la fonction « achat » ne devrait pas être conditionnée dans son aspect normatif, elle est également et surtout un acte économique et commercial voire même financier. Par conséquent, il est nécessaire de savoir avant tout comment acheter, comment commercialiser, comment optimiser les ressources publiques, comment rationaliser l'achat public.

D'abord, rationaliser l'achat public, c'est donc remettre en cause les procédés de gaspillage des deniers publics. Ensuite, promouvoir l'efficacité des achats publics en vue de satisfaire des besoins collectifs croissants face à des ressources publiques de

⁸⁴ A. CHERKAOUI « le contrôle interne dans l'administration d'Etat », thèse de doctorat d'Etat. P. 107.

moins en moins rares. Enfin, instaurer un contrôle de gestion dont l'objectif est l'appréciation de l'efficacité de la réalisation des achats publics, l'amélioration et l'adéquation constante.

3-3-3) Moraliser la gestion des marchés publics :

La nouvelle réglementation fait obligation au maître d'ouvrage, lorsque le montant d'un marché est supérieur à 5 MDH, de faire auditer les conditions de sa préparation, son octroi et sa réalisation et de produire un rapport à cet effet.

De même, le maître d'ouvrage est tenu d'élaborer un rapport de présentation du marché précisant notamment les motifs du choix du mode de passation retenu, des critères utilisés pour son évaluation et la justification du choix de l'attributaire.

Ainsi, lorsque le montant du marché dépasse IMDH, le maître d'ouvrage doit établir un rapport d'achèvement de l'exécution du marché indiquant notamment le bilan physique et financier de réalisation de ce marché ainsi que les différents changements intervenus au cours de son exécution.

3-3-4) Améliorer la transparence dans la gestion des marchés publics

Le décret 2-98-482 répond aux soucis des contrôleurs et gestionnaires des marchés publics, particulièrement concernés par l'amélioration de la transparence, en introduisant les dispositions suivantes contre la corruption.

Ainsi:

- ✚ Il incite à la communication par les administrations en début d'exercice budgétaire de leurs programmes d'action ;
- ✚ Il prescrit l'institution d'un règlement de consultation précisant les critères de jugement des offres ;

Il prévoit :

- l'information systématique des concurrents sur le contenu et le déroulement des appels d'offres, ainsi que l'affichage des résultats d'examen des offres.

- La généralisation de l'ouverture des plis en séance publique pour l'ensemble des appels d'offres.

- L'obligation au maître d'ouvrage de motiver, à leur demande, les décisions d'éviction des soumissionnaires non retenus conformément à la loi n° 03. 01 sur la motivation des décisions des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics.

3-3-5) Revaloriser la fonction « achat public »

Pour bien passé un marché public, il faut, avant d'engager l'administration publique :

a- Définir les besoins à satisfaire ;

b- S'assurer au préalable du montage budgétaire et financier du projet ;

c- Connaître la réglementation des marchés publics ;

d- Identifier le rôle des différents acteurs ;

e- Utiliser la catégorie de marché la mieux adaptée à son projet, c'est à dire choisir pour les travaux (par exemple) le mode de dévolution des marchés le plus approprié à ses objectifs.

f- Respecter les formalités de mise en concurrence des entreprises ;

Alors qu'une fois le marché est passé, il faudra :

❖ Soumettre le marché à plusieurs formes de contrôle.

❖ Suivre l'exécution des prestations et le financement du marché :

- Le suivi administratif et technique du marché.

- Le règlement financier.

- Les garanties financières exigées des entreprises.

- Vérifier la conformité des prestations réalisées au projet de départ.

3-3-6) Orienter le contrôle des marchés publics vers la qualité :

Conformément aux recommandations des organisations internationales du contrôle, celui-ci doit être guidé, vers des programmes de qualité lui permettant d'assurer et d'améliorer sa performance et ses résultats.⁸⁵

A cet égard, plusieurs spécialistes considèrent que les dénonciations des opérations ou de grosse erreurs de gestion lorsqu'elles sont soulevées sont utiles. Mais elles ne sont pas suffisantes, car la meilleure façon d'appréhender ou de maîtriser méthodiquement le contrôle de l'Etat en profondeur c'est de l'envisager dans le cadre d'une stratégie de contrôle orientée vers la qualité et vers l'évaluation des grands projets de l'Etat.

Toujours, en matière des marchés publics; et dans un autre volet; la clarification des modalités de justification des qualités et capacités techniques par les concurrents suppose encore le remplacement au niveau du jugement des offres de la règle du moins-disant par la règle du mieux-disant» en vue d'obtenir un meilleur rapport qualité/prix dans la réalisation des prestations.

3-3-7) Manager les marchés publics

Le management public consiste en un emprunt des techniques de gestion en cours dans les entreprises privées. C'est ce qu'a inauguré aux Etats Unis dans les années soixante, sous l'appellation de Planning Programming Budgeting System (P.P.B.S). La France s'est inspirée de cette expérience, en adaptant la rationalisation des choix budgétaires (R.C .B).

La fonction de management public⁸⁶ consiste à :

- Définir les objectifs ;
- Identifier et créer des alternatives, et analyser leurs conséquences;
- Choisir ces alternatives ;
- Définir les programmes d'action nécessaires pour mettre en œuvre ces choix ;

⁸⁵ -M. HARAKAT. Op.cit. p. 281.

⁸⁶ -S. OUJEMMAA « le contrôle des finances publiques au Maroc » p. 232.

- Organiser les communications et les réalisations ;
- Mesurer les performances permettant le contrôle.

Les trois phases essentielles de la R.C.B sont ainsi la définition des produits attendus des services publics, l'élaboration des programmes d'action permettant de les obtenir, l'établissement et la publication des indicateurs qui en mesurent les résultats. L'adoption de la R.C.B a pour corollaire l'institution d'un budget de programme et d'un contrôle de gestion.

Le budget de programme peut être défini comme la tranche annuelle des programmes d'action relevant de la responsabilité des divers services d'un ministère donné.

Quant au contrôle de gestion qui est lié à la notion moderne de gestion, il s'inspire des méthodes utilisées dans les entreprises privées. Il est à reconnaître que l'exercice de ce mode de contrôle au Maroc est confronté à des difficultés multiples. En effet, la réalité de notre administration permet de constater que la plupart des gestionnaires des marchés résistent à l'introduction du contrôle de gestion qui peut bouleverser leur « habitudes ».

Conclusion de section :

Certes à partir d'une telle démarche, l'audit devient un réel outil de management. L'auditeur interne peut aborder ses collègues de l'entreprise sans complexes pour leur faire exprimer leurs propres stratégies, leurs propres politiques et discuter leurs approches. Mais, la mise en place d'un service d'audit interne ne peut réussir que si la direction est convaincue de son utilité. La préoccupation d'audit est devenue une donnée constante de la gestion, de volume des affaires et la complexité de la gestion conduisent à lui accorder une place toujours plus grande.

A cet égard, la compétence des auditeurs, leur recrutement, formation continue ainsi que les guides de leurs diligences professionnelles constituent des atouts pour le succès de cette activité de contrôle. L'indépendance des auditeurs, du fait de leur appartenance à l'administration qu'ils contrôlent doit être clairement définie.

Si la gestion effective de la fonction d'audit interne relève de la direction générale du comité d'Audit, est donc la gestion de l'entité de la mission d'audit interne est totalement et exclusivement au responsable de l'audit; on ne peut reprocher le responsable l'inexistence de la charte d'audit ou la réduction de champ d'action au domaine comptable et financier, mais on lui reprochera le défaut d'organisation du travail, le manque de professionnalisme des auditeurs, l'absence d'expériences et le défaut de méthode d'audit. C'est-à-dire que l'équipe d'audit doit examiner chaque point du plan d'actions et vérifier qu'il répond bien au problème soulevé.

Conclusion du chapitre :

Au terme de cette étude, nous pouvons avancer que les contrôles budgétaires classiques, quoiqu'ils soient encore utiles ne sont plus suffisants pour assurer le contrôle d'un bon emploi des deniers publics.

La question qui se pose dès lors est de savoir s'il faut les abandonner purement et simplement ou s'il faut les maintenir et les compléter par d'autres contrôles, qui conviennent mieux à la nature des organismes publics actuels. « En effet, les contrôles classiques sont plus des contrôles de régularité formelle que des contrôles se préoccupant réellement de l'efficacité dans les gestions publiques. Il faut cependant nuancer quelque peu cette affirmation car on commence à s'intéresser de plus en plus au problème de l'efficacité dans le domaine des finances publiques.

Il convient aussi de rappeler que le système de contrôle des dépenses publiques au Maroc s'est inspiré du modèle français de contrôle qui privilégie les contrôles à priori basés sur « la méfiance » au détriment des contrôles à posteriori basés sur « la confiance » qui ont la faveur du modèle anglo-saxon.

Or, le contrôle exercé sur les dépenses publiques au Maroc ne concourt pas efficacement à la réalisation des objectifs souhaités. En effet, l'incohérence et la relative efficacité du contrôle (à priori et à posteriori) expliquent l'ensemble des critiques et reproches qui lui sont faits. Dans ce sens, les critiques portent entre autres sur le caractère « vexatoire » et pesant de ce contrôle, du fait qu'il est dominé par le souci exclusif du respect de la régularité, et du redressement du cas par cas des infractions aux

règles juridiques, comptables et budgétaires régissant l'achat public. Ce contrôle réduit ainsi le champ de la régularité aux simples observations de la réglementation, abstraction faite des autres aspects de la gestion des dépenses publiques (notamment les marchés publics). Tandis que, la rationalité nécessite l'efficacité dans l'emploi des deniers publics, et dans le choix pertinent des projets rentables et prioritaires et enfin dans la sélection des partenaires aptes à satisfaire les attentes de l'acheteur public dans les bonnes conditions. Ces partenaires sont toujours ignorés par le système de contrôle des marchés tel qu'il est conçu actuellement. Les incohérences relevées appellent d'urgence la refonte d'un tel système et sa réforme. Celui-ci doit intégrer en plus de la sauvegarde de la régularité intangible des dépenses de l'Etat, les considérations d'efficacité et de rationalité notamment des achats publics.

La fonction de l'achat public doit aussi être reconsidérée et revalorisée, elle ne peut plus restée comme une simple tâche administrative, partagée entre plusieurs services et intervenants. En effet, cet état de fait dilue la responsabilité de l'acheteur public, et crée un certain désintéressement à la gestion des commandes publiques préparées à la hâte sans responsabilité précise et sans motivation.

Nous pensons, ainsi, qu'il est possible - voire souhaitable d'introduire les méthodes modernes de gestion. Mais ceci nécessite des changements de structures et de mentalités capables d'introduire une nouvelle dynamique dans les gestions publiques. On peut conclure avec ce qui disait M. Rousset : « seule l'évolution, renforcée par une action éducative et culturelle, peut permettre d'espérer une transformation au profondeur des relations de l'administration et de son environnement »⁸⁷.

⁸⁷ M. ROUSSET « réflexion sur quelques aspects de l'évolution du système administratif du Maroc ». Revue juridique, politique et économique du Maroc. N° 1. p. 121.

CHAPITRE III :

L'efficacité des dépenses publiques en tant que source porteuse de la croissance économique

L'un des grands fondements macroéconomique c'est que les dépenses publiques jouent un rôle de catalyseur de la croissance si elles sont efficaces, dans la mesure où l'état par son budget, peut servir à stimuler la demande globale et à relancer une économie stagnante. Il est évident aussi, dans un contexte de rareté durable de la ressource budgétaire, de rationaliser les dépenses publiques, qu'elles que soient leur nature, et que la bonne stratégie pour améliorer la compétitivité de l'économie consisterait dans la prise des mesures qui augmentent la productivité globale de l'économie comme les investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures physiques et les dépenses de la recherche, cette faculté d'accroître non seulement leurs rendements mais aussi l'efficacité des autres facteurs de production.

Cependant, il est impératif pour un pays qui veut rattraper les retards d'intensifier ces investissements et de les optimiser. Le secteur privé échoué à produire ces biens et services aux externalités positives en quantité optimale, parce que d'une part, leurs rendements sociaux sont supérieurs à leurs rendements privés ; d'autre part, le secteur privé ne dispose pas dans certains cas d'une capacité financière suffisante.

Dans ce contexte, l'intervention de l'état est plus que légitime, elle est même indispensable, l'Etat par le biais des marchés publics peut stimuler la croissance économique en incitant les agents privés à investir davantage dans des secteurs clés et créateurs des fortes valeurs ajoutées et en produisant les infrastructures de base nécessaires au développement économique. Dans cet esprit, les marchés publics ont un rôle stratégique et capital à jouer dans l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. Sur le plan de l'offre, les poids concurrentiels peuvent être renforcés dans le but de forcer les prestataires de services financés sur fonds publics à améliorer leur efficacité tout en répondant mieux aux besoins des citoyens. Plusieurs mécanismes

peuvent être utilisés à cette fin : étalonnage concurrentiel comparatif, externalisation au moyen d'appels d'offres ouverts et transparents, et possibilité, pour les utilisateurs, de choisir entre différents fournisseurs grâce à l'utilisation des cautions par exemple. Cependant, si les prix ne donnent pas les références appropriées aux usagers, la demande de prestations financées sur fonds publics risque d'être stimulée par une offre de services de meilleure qualité et plus diversifiés. Pour éviter un effet défavorable sur les finances publiques, il pourra se révéler vital de mettre en place des taxes d'utilisation ou d'en augmenter le montant.

L'efficacité des dépenses est entièrement liée au système de recherche et innovation, l'état peut être ainsi conduit à inciter les innovateurs à accroître leurs efforts, en garantissant les droits de propriété. S'il s'agit plutôt de recherche générique (qui n'est pas par définition brevetable), l'état peut la financer sur des fonds publics. Pour inciter, en outre à investir en capital humain, l'état peut favoriser l'accès universel à l'éducation et à la santé, notamment par la mise en place d'un système de bourses bien ciblé ou la fourniture gratuite des services d'éducation primaire et de santé préventive. Dans le domaine des infrastructures économiques, l'état est incité à les produire si le secteur privé n'est pas en mesure de les fournir en quantité suffisante.

Cependant, il est fort à constater que l'expérience marocaine montre que l'Etat marocain a recours intensément à l'arme budgétaire dans le but de promouvoir et accélérer le développement économique et social du pays dans un contexte de défaillance du secteur privé qui, peu structuré, n'avait pas les capacités financières et humaines suffisantes à même de tirer la croissance économique et développer les secteurs stratégiques. L'intervention de l'Etat au niveau de l'économie via les dépenses publiques va même atteindre son sommet au cours de la seconde moitié des années 70 suite au boom "phosphatier" de 1974. Les dépenses publiques ont enregistré, au cours de cette période, un bond spectaculaire si bien que leur part dans le PIB a atteint 42% en 1977, niveau jamais atteint dans l'histoire du Maroc.

Toutefois, cet accroissement inconsidéré des dépenses publiques, conjugué à une mauvaise qualité de leur gestion inefficace et le gâchis fiscal, a plongé notre pays, vers la fin des années 70 et le début des années 80, dans une crise budgétaire et financière asphyxiante le contraignant à adopter en 1983 un programme d'ajustement structurel

sous l'égide du FMI dans lequel l'assainissement des finances publiques en est une des pièces maîtresses.

Dès lors, le Maroc entre dans une phase de restructuration de son économie : le passage d'une économie dirigée et autocentrée à une économie de marché plus ouverte sur l'extérieur. Ce changement d'orientation interpelle un nouveau mode de gestion des dépenses et une nouvelle conception de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Il avait dans le passé un rôle d'assistance et de prise en charge, il passe à un rôle d'accompagnateur, du stratège et de garant du bon fonctionnement de l'économie libérale⁸⁸.

Dans ce contexte, l'analyse du rôle de la politique budgétaire et en particulier des dépenses publiques dans l'économie nationale s'annonce une question importante de débat et de controverse dès lors que la politique budgétaire marocaine vise en priorité la réduction du déficit budgétaire comme condition sine qua non d'un redressement de l'ensemble de la situation macroéconomique et rompe, ainsi, avec les orientations expansionnistes des années 70.

Cette analyse est aussi intéressante eu égard à la faiblesse de l'efficacité des dépenses publiques dans notre économie, se situant en permanence en déphasage avec le PIB et de son potentiel. Aujourd'hui, l'accroissement du revenu réel par habitant est un défi majeur de la politique économique marocaine. S'il ne se réalise pas, le chômage qui atteint déjà 20% dans les zones urbaines s'aggravera encore et la pauvreté suivra.

Sachant que l'efficacité des dépenses publiques constitue une variable et un mot clé de notre travail de recherche, on se propose d'étudier dans ce présent chapitre dans quelle mesure les dépenses publiques et en particulier l'investissement public peut contribuer mieux à relancer le processus de la croissance économique au Maroc, sachant qu'en dépit de l'ajustement budgétaire, les dépenses publiques ont continué de progresser absorbant en moyenne 27% du PIB dont plus de 80% est affecté à la consommation publique.

Donc afin de cerner cette problématique de l'efficacité des dépenses publiques, nous avons entrepris une démarche d'analyse qui s'articule autour de trois objectifs :

⁸⁸ Discours royal, 3 mars 1988.

*Le premier objectif est d'opérer une exploration théorique de l'efficacité des dépenses publiques selon les pensées économiques.

*Le deuxième objectif est de réaliser un diagnostic chiffré des dépenses publiques marocaines en termes de structures, de composantes et de volume selon une perspective chronologique.

*Le troisième objectif est de procéder à une analyse économétrique des déterminants de l'efficacité des dépenses publiques au Maroc et mesurer leurs effets sur l'économie par un test de causalité au sens de Granger.

Section 1 : Exploration théorique de l'efficacité des dépenses publiques : une tentative de définition

L'efficacité des dépenses publiques ont un impact considérable sur l'économie nationale, aussi bien au niveau de la production, qu'au niveau de la consommation, voire l'emploi.

Sur la production, cet impact réside dans les effets multiplicateurs de l'investissement public, c'est-à-dire des dépenses productives (directes ou sous forme de subventions à la production), des dépenses à caractère social qui renforcent le pouvoir d'achat, c'est-à-dire la demande et donc la production (soutien des prix des produits de consommation de base) ainsi, théoriquement, tout accroissement de la dépense publique conduit toutes choses égales par ailleurs à un accroissement de la production

L'impact de la dépense publique sur la consommation, aussi bien publique que privée, est indéniable. La redistribution du revenu national par la dépense publique influe sur le pouvoir d'achat, qui détermine la demande et partant la production.

En outre, les dépenses publiques influent également sur l'emploi, directement dans le cadre du budget de l'état ou indirectement par la conjugaison de leurs effets sur la production et la consommation, toutes propositions gardées.

Néanmoins, ces effets peuvent être contrecarrés par d'autres facteurs comme la surtaxation de l'accroissement de la dépense publique ou une trop grande propension à l'épargne d'une partie de la dépense publique.

Le but de cette section est de s'intéresser à l'ampleur de l'efficacité structurelle et fonctionnelle des dépenses publiques dans l'économie, pour se faire, il convient, dans un premier temps, d'apporter un éclairage sur la notion de la dépense publique à travers un passage en revue des différentes définitions y afférentes. Ensuite, pour cerner au mieux cette composante économique il s'avère nécessaire d'étaler tous les aspects de l'efficacité qui la caractérisent, notamment en termes de classifications, des différences quant aux effets qu'elle exerce sur la structure économique d'un pays.

1-1) L'efficacité des dépenses publiques : Notion et particularités

Plusieurs sont les auteurs qui se sont penchés sur la définition de la notion de la dépense publique, cette dernière revêt un ensemble de caractères qui la distingue et dont l'étude nous permettra de mieux la cerner et comprendre les effets qu'elle engendre sur les différentes grandeurs économiques, notamment la croissance.

1-1-1) La notion de la dépense publique :

La dépense publique est généralement définie comme étant un emploi d'un crédit, c'est-à-dire, une dotation budgétaire exprimée par une somme d'argent, par une personne publique dans un but d'intérêt général⁸⁹. Le philosophe André LALANDE (1867-1963) fait valoir dans son "Vocabulaire technique et critique de la philosophie (1902-1923)" que « *l'intérêt général est proprement l'ensemble des intérêts communs aux différents individus qui composent une société* ».

Ainsi, toute dépense publique, quelle qu'elle soit, effectuée dans des conditions optimales et ayant légitimement trait à la satisfaction d'une attente légitime d'ordre économique, social ou territorial (biens et services, répartition, catégories sociales, niveau spatial), est normalement une dépense d'intérêt général.

Dans cette même optique, TROTABAS et COTTERET(1972)⁹⁰ avancent une définition selon laquelle les dépenses publiques peuvent être aussi considérées comme : « l'emploi des deniers destinés aux activités d'intérêt public conformément aux

⁸⁹ - Précis de sciences et législation financière op, cit. p 3.

⁹⁰ - « Droit Budgétaire et comptabilité publique », Edition Dalloz, 1972, parue dans « Finances Publiques », Eric Devaux & Claude LAMBOIS, p.70.

autorisations du budget ». Il ressort de cette définition que deux éléments caractérisent la dépense publique :

▪ ***Un élément formel :***

Du fait qu'elle tend à satisfaire un intérêt public au sens large du terme. En effet, les finances publiques modernes se caractérisent par la volonté d'utiliser les dépenses publiques, non seulement au financement des services publics, mais également à l'action, directe ou indirecte, sur le fonctionnement de l'économie et sur les recettes sociales. Dans cette optique, elles pourront venir compléter les dépenses privées. Réciproquement, des deniers privés peuvent parfois concourir à la réalisation de dépenses publiques, notamment par la technique des fonds de concours ou par les dons et legs. Autrement dit, l'intérêt public financier est beaucoup plus large que l'intérêt public tel qu'il est traditionnellement défini.

▪ ***Un élément matériel :***

Dans la mesure où elle nécessite l'emploi d'une somme d'argent ; cet emploi peut prendre la forme, soit d'une consommation effective de deniers, soit d'une dépense en atténuation de recettes, c'est-à-dire d'une minoration volontaire des ressources publiques (par exemple, une réduction de l'impôt) ;

Dans le même esprit d'analyse, Philip. E. TAYLOR⁹¹ (1953) a essayé de séparer les dépenses publiques qui revêtent un caractère neutre de celles qui affichent plutôt un caractère interventionniste :

▪ ***Dépense neutre :***

C'est la dépense affectée à la réalisation d'intérêt général, du moment que l'économie privée est incapable de l'assurer. Dans cette catégorie de dépenses, on peut énumérer un ensemble de services d'intérêt général dont les dépenses, considérées de fonctionnement, sont assurées par l'État notamment :

- ❖ L'administration ; la sécurité intérieure ; la défense nationale ; la justice.

⁹¹- TAYLOR, Philip. E., The economics of public finance, revised Edition, MC Millian, N. Y., 1953.

❖ En ce qui concerne l'éducation, il arrive des cas où ça relève de l'initiative privée. Mais, au fur et à mesure que l'enseignement revêt un caractère politique, l'État entend exercer un contrôle sur la formation intellectuelle.

▪ ***Dépenses interventionnistes :***

Le terme interventionniste présenté ici préconise un supplément de dépenses publiques affecté à un secteur ou un autre, selon les objectifs assignés par l'État, pour l'aider à se développer ou rendre à la portée des citoyens les biens et services qui y sont produits ou rendus en réduisant leur prix. Sous cette rubrique, on distingue trois catégories de dépenses :

- ❖ Aide à l'industrie, à l'agriculture et au travail;
- ❖ Orientation de l'économie générale ;
- ❖ Développement du bien-être social.

Cette classification dépasse les dépenses de fonctionnement ou d'exploitation et nous conduit à la frontière entre les dépenses de transfert et les charges de capital.

Au premier chef, il s'agit essentiellement des subventions économiques en faveur des branches que le gouvernement entend développer dans le cadre de sa politique générale, ou de prime différentielle, permettant d'abaisser au profit du consommateur ou du client de services publics (transport) le prix de vente ou le tarif au-dessous du prix de revient. Il s'agit donc des dépenses de transfert, dans la mesure où le contribuable fait des sacrifices en vue de procurer des avantages, soit aux activités privilégiées, soit au consommateur. L'intérêt de la dette publique se rattache également à cette catégorie.

Au second plan, l'État cherche à se substituer à l'initiative privée et à l'insuffisance des moyens de financement pour procéder, par des ressources qualifiées de publiques, à des investissements dans le secteur économique : Services publics, industrie nationalisée ou privée (mais revêtant une importance capitale), agriculture, logement, logistique...etc.

Dans autre un sens, M.DUVERGER (1984)⁹² estime que les dépenses publiques peuvent prendre deux aspects différents selon la nature de l'analyse, qu'elle soit juridique ou socio-économique :

▪ **Définition juridique :**

Pour les finances traditionnelles, les dépenses publiques sont les dépenses des collectivités publiques. Par collectivités publiques, on désigne l'État, les provinces, les districts et « les Établissements Publics », c'est-à-dire les services publics nationaux, provinciaux..., qui sont dotés de la « personnalité morale ». Le terme collectivité publique est synonyme en somme du terme « personne morale publique ». Toutes les dépenses des collectivités publiques sont des dépenses publiques, tandis que toutes les dépenses des particuliers et des collectivités (associations, sociétés, etc.) sont des dépenses privées. C'est donc la nature juridique d'une collectivité, son caractère de personne morale publique, qui définit la dépense publique.

▪ **Définition socio-économique:**

C'est mesurer l'action dans la vie sociale, et dans l'activité économique en particulier, du « **pouvoir** » de l'activité qui caractérise l'État et les collectivités publiques. Dans le cadre de cette nouvelle analyse de l'État, on considérera seulement comme dépenses publiques celle que l'État fait dans l'exercice de son pouvoir de commandement : au contraire, les dépenses faites par l'État (et les autres collectivités publiques) dans les conditions analogues à celles de particuliers ou organismes privés sont considérés comme des dépenses privées⁹³.

Ainsi, selon M. DUVERGER, toutes les dépenses des collectivités publiques ne sont pas des dépenses publiques, mais une partie d'entre elles seulement.

COTTA, A. (1972)⁹⁴, quant à lui, a défini les dépenses publiques comme étant toutes les dépenses engagées par l'État au sens large du terme, c'est-à-dire l'État central, les collectivités locales, et les administrations de Sécurité Sociale. Ici, les dépenses

⁹² - M.DUVERGER, Finances publiques, 5ème Ed. PUF, Paris, 1984, Revue économique. Volume 1, n°5, 1950. pp. 624-630

⁹³- DUVERGER M., Op.cit. p.30

⁹⁴ - COTTA, A., *Dictionnaire des sciences économiques*, 3e édition, Tours, Mame, 1972.v.

publiques répondent à des besoins collectifs comme l'éducation, la santé, la défense, les infrastructures publiques, etc. Il a distingué, outre les dépenses extraordinaires et ordinaires, les dépenses de fonctionnements des services civils, les dépenses militaires et les dépenses d'investissement.

Ces dépenses publiques qui peuvent être aussi selon CAPUL, J.V et GARNIER, O. (2005)⁹⁵, celles qui figurent dans le budget de l'État voté chaque année par le parlement. Il s'agit là des dépenses budgétaires.

En somme, à partir de toutes ces définitions susmentionnées, nous pouvons dire que les dépenses publiques sont en général les dépenses de l'État⁹⁶ qui ont pour objectif de :

- Satisfaire l'intérêt général, pour répondre à la demande sociale, c'est-à-dire tous les besoins exprimés par la population ;
- Assurer le développement économique requis pour l'épanouissement des citoyens et assurer la solidarité au niveau national (rôle difficile à jouer).
- L'appréciation des besoins qui se fait au niveau national et aussi aux différents niveaux de l'administration territoriale.

De ce fait, toute dépense publique concourt à la réalisation d'un ou plusieurs de ces objectifs à travers les fonctions suivantes:

- ***La fonction de stabilisation de l'activité économique*** ; dont l'objectif est d'en assurer un taux de croissance de l'économie compatible avec le respect des équilibres fondamentaux, tant externes qu'internes ;

- ***La fonction de redistribution des revenus*** ; voire même des richesses dont l'objectif est de corriger les injustices distributives résultant du libre fonctionnement de tout secteur de l'activité économique régie par les principes de l'économie de marché concurrentiel ;

⁹⁵ - CAPUL, J.Y. et GARNIER, O., *Dictionnaire d'économie et des sciences sociales*, Paris, Hatier, 2005.

⁹⁶ - Ces dépenses publiques de l'État peuvent également émaner d'autres organismes publics et semi-publics, comme les collectivités locales, les concessionnaires (de services publics, de travaux publics, d'eau, d'électricité, de voirie...etc.), les offices...

▪ **La fonction d'allocation des ressources** ; dont l'objectif est d'assurer la production optimale de certains biens et services.⁹⁷

Ainsi, en matière de dépenses publiques, les actions des pouvoirs publics s'avèrent d'une grande importance. Comme nous venons de le rappeler, ils peuvent les utiliser dans un but de stabilisation conjoncturelle. Plus encore, ils peuvent les manipuler avec pour objectif d'élever le niveau d'activité :

▪ Par le biais du mécanisme du multiplicateur⁹⁸, un accroissement des dépenses publiques génère une croissance du revenu national réel plus que proportionnelle ;

▪ Par leurs actions en matière d'éducation, de recherche, de santé, des transports et d'infrastructures routières, les pouvoirs publics développent des activités à fortes externalités positives.

Néanmoins, tous les gouvernements, pour atteindre tous les objectifs escomptés, doivent faire face à un grand nombre de demandes contradictoires pour les ressources limitées dont ils disposent. Des objectifs⁹⁹ qui font que toutes les dépenses publiques ne soient pas de même nature, c'est-à-dire ne sont pas appelées à remplir les mêmes fonctions. Aussi font-elles l'objet de classification, laquelle est d'ailleurs variable selon le critère des missions choisies par l'État.

1-1-2) Caractéristiques des dépenses publiques :

Certes, la dépense de l'État peut s'inscrire dans une conception de progrès, de développement, de solidarité nationale et la signification de l'action dépensière de l'État serait la cimentation du corps social, sa promotion vers le progrès et le développement.

Toutefois, la réalisation de ces objectifs dépend de certaines caractéristiques relatives à ces dépenses en termes de classification, de poids et de gestion rationnelle.

⁹⁷ - MUSGRAVE R.A. dans son ouvrage: «*The theory of public finance*» publié en 1959, (Mirless 1994, Diamond, 1994), où il considérait l'existence de complémentarités et d'indépendances entre ces différentes fonctions. Dans son analyse, l'État est vu de façon fonctionnelle, c'est-à-dire, comme un agentsusceptible de rapprocher l'économie d'un optimum de Pareto (ou de s'en éloigner).

⁹⁸ - Une hausse des dépenses publiques (dG) entraîne une augmentation supérieure du revenu (dY), selon la formule : $dY = kdG$, avec $k > 1$ (Principe du multiplicateur de Keynes).

⁹⁹- GRANGEAS, G.LECAILLON, J-D LE PAGEJ –M.OTTAVI.C Macro-dynamique –La croissance. Paris. Cujas, 1995, pp 195-206.

Toutes les dépenses publiques ne sont pas de même nature, aussi, suite précisément à l'extension et au développement du rôle de l'État dans l'économie et dans la société en général¹⁰⁰, font-elles l'objet de classification, dans le but de faciliter bel et bien la connaissance de leur nature, leur structure et leur importance. Ces dernières que nous estimons, en effet, un préalable essentiel à toute gestion budgétaire efficace.

Ainsi, ces dépenses peuvent être classées suivant différentes approches et objectifs, afin d'apprécier leurs effets et permettre par la suite d'établir une analyse des besoins, des réalisations et des conséquences qu'elles peuvent avoir sur le plan économique, social ou politique.

1-1-2-1) La Classification économique des dépenses publiques :

La classification économique, plus récente, car apparue seulement après 1945, est la plus utilisée dans les finances. Selon cette classification, ici les masses budgétaires sont classées selon le critère de leur incidence sur l'économie.

À l'intérieur de la classification économique des dépenses de l'État, en ce qu'elle s'intéresse à la gestion, à l'emploi des ressources rares dans la société humaine dans tous ses aspects et contrastes, trois types de dépenses publiques existent : les dépenses courantes, de transfert et d'investissement.

a. *Dépenses courantes* : Où on y trouve¹⁰¹ :

- *Les dépenses de fonctionnement* : Ce sont des dépenses nécessaires au fonctionnement de l'État. Les dépenses du personnel ou les salaires (majoritaires dans la plupart des cas) et les dépenses liées au fonctionnement des services. Ces dépenses, particulièrement celles du personnel, vont permettre de stimuler la consommation en augmentant le pouvoir d'achat des fonctionnaires, mais également d'augmenter leur niveau d'épargne.

- *Les dépenses de la dette publique* : Qui regroupent les dépenses relatives aux intérêts de la dette interne et externe.

¹⁰⁰ - "Études en Économie Générale", Hamdi Sebbakhi, Casablanca, 1982 (en arabe), p.40.

¹⁰¹ - Muzellec, Dallos Sirey, M.-Bouvier, M-C Esclassan, J-P Lassale, Finances publiques, 8ème édition, LGDJ, 2006.

- **Les dépenses de compensation** : Ces dépenses visent à redistribuer des subventions où l'État souhaite intervenir. Ils ont pour objectif la stabilisation des prix des produits de base et stratégiques (sucre, blé, huile, pétrole..), ce qui leur confie un caractère conjoncturel.

b. **Dépenses d'investissement** : Elles correspondent au renouvellement des équipements, aux dépenses susceptibles d'entraîner un accroissement du produit national, et d'une manière générale, à l'augmentation apportée au cours d'une période au patrimoine de l'État. Ces dépenses ne se limitent pas à permettre aux services publics de subsister, mais conduisent à améliorer le capital de l'État, dans la mesure où, elles ont pour objet de faire entrer des biens durables dans le patrimoine de l'État¹⁰². Elles peuvent aussi prendre la forme de commandes passées par les personnes morales de droits publics, qui auront une influence sur la production et l'emploi et favorisent l'activité économique générale.

L'État effectue des dépenses d'investissement dans le domaine des :

- Dépenses civiles (infrastructures, social...);
- Dépenses militaires (exigences de la défense nationale).

c. **Les dépenses de transferts** : Qui sont l'expression de l'activité redistributive des administrations publiques, elles permettent de couvrir les risques économiques et sociaux de la collectivité, notamment les :

- Subventions économiques ;
- Allocations sociales et de chômage ;
- Prestations de sécurité sociale.

Ces dépenses sont réparties généralement dans un but social ou économique, sous forme de versements en espèces ou en nature sans contrepartie directe ou apparente. Il s'agit donc des subventions et des aides à l'investissement versées par l'État à certaines entreprises, des primes d'assurance versées aux compagnies d'assurances et des cotisations et prestations sociales, ou toute autre dépense qui entre dans le cadre de ce

¹⁰² - Au Maroc ces dépenses incluent le Fonds Spécial Routier et le Fonds Hassan II.

que l'on peut appeler « budget social », qui ne figurent pas nécessairement dans les chapitres du budget de l'État.

1-1-2-2) Classification administrative :

La classification administrative ou organique, qui est la base même du budget de l'État, ventile d'abord la masse budgétaire entre les différents ministères qui composent le gouvernement. Ensuite à l'intérieur de chaque ministère, une classification est opérée suivant l'objet de la dépense : salaires, indemnités de déplacement, habillement du personnel..., généralement répartie entre un budget de fonctionnement et celui d'investissement, que chaque ministère gère d'une façon autonome.

Cette classification revêt un caractère juridique et comptable très prononcé; aussi sert-elle de base au contrôle financier qui s'exerce sur l'utilisation des deniers publics au niveau de chaque ministère. Toutefois, elle présente l'inconvénient de ne pas permettre de mesurer l'efficacité des dépenses publiques. Autrement dit, on constate comment l'État a utilisé les deniers publics, mais on ne voit pas pourquoi il les a utilisés de telle manière plutôt que de telle autre. Le problème de la rationalité des dépenses publiques se trouve tout simplement évacué avec la classification administrative. En plus, une telle classification ne permet pas d'analyser l'évolution des budgets de certains ministères, un travail qui s'avère difficile au moment où ces derniers se trouvent contraints de se fusionner, de disparaître complètement...etc.¹⁰³

1-1-2-3) Classification fonctionnelle :

Elle consiste à regrouper les dépenses sur la base des secteurs d'intervention de l'action publique. Cette nomenclature découle d'une conception financière relativement récente où les emplois sont envisagés comme un instrument de réalisation de la politique de l'État, qui consiste à répertorier ses différentes fonctions suivant leur coût. Cette classification repose sur l'identification d'un certain nombre de fonctions assumées par l'État, notamment:

¹⁰³ - On peut citer ici l'exemple du Maroc relatif aux Ministère de l'Éducation nationale et celui de l'Enseignement Supérieur (ou encore le Ministère de Privatisation d'une part et celui des Finances d'autre part), réunis tous les deux sous la tutelle d'un seul Ministère.

- Pouvoir public et administration générale ;
- Le social : Éducation et culture ; Santé et emploi ; Logement et urbanisme ;
- Industrie et services ;
- Défense extérieure ;
- Agriculture et espace rural ;
- Transport et communication ;
- Dépenses non fonctionnelles (exemple : la dette publique).

Cette classification permet de suivre l'évolution de chaque secteur d'activité, accompagner son évolution et remédier aux difficultés de chacun en cas de besoin à travers des politiques de relance appropriées.

1-1-2-4) La classification en fonction des personnes :

Sont inclus dans le périmètre des dépenses publiques:

- *Les administrations publiques centrales* : Il s'agit d'établissements publics ou privés financés majoritairement par des taxes affectées ou des subventions de l'État ;
- *Les administrations publiques locales* : Elles regroupent les collectivités locales et les établissements publics locaux ;
- *Les administrations de sécurité sociale* : Comprenant les régimes d'assurance sociale auxquels l'affiliation est obligatoire, et les organismes financés par ces régimes.

Force est de constater que les finances publiques se distinguent des finances du secteur public. Celui-ci, en effet, englobe les entreprises publiques définies comme des entreprises dont, quel que soit leur statut (S.A. par exemple), le capital est majoritairement détenu par l'État et/ou par d'autres personnes morales de droit public ou dans lesquels celles-ci disposent d'un pouvoir prépondérant de décision et de gestion.

1-1-3) Définition du concept d'efficacité:

Suivant le dictionnaire Petit Robert (1992), l'efficacité ou l'efficience est définie comme la capacité à produire le maximum de résultats et objectifs avec le minimum d'effort, de dépense. Au sens méthodologique, l'efficacité est l'exécution, concrétisation et la réalisation d'un objectif (du latin *efficere* = accomplir). La notion se rencontre en science économique dans divers contextes:

- l'analyse d'optimum : coût efficacité qui, dans le calcul économique, permet de choisir parmi un ensemble de programmes qui satisfont le même objectif. Celui-ci peut être.

L'analyse coût / efficacité s'applique aux plans dont les cibles ne sont pas appréciables sur un marché. En revanche, une appréciation monétaire conduit à une analyse coût / avantage;

- l'efficacité marginale du capital signifié la productivité financière escomptée du capital mis en œuvre. Dans cette formule, « efficacité » est exploitée dans le sens de « efficience » notion avec laquelle il ne faut pas l'amalgamer dans les autres contextes.

On ne conservera que le rendement qui montre dans quelle mesure les résultats décrochés permettent de satisfaire les buts. Elle s'applique donc à des objectifs; ce qui peut se traduire par le ratio :

$$Efficacité = \frac{Bus\ atteints}{Résultats}$$

1-2) Problématique de l'efficacité des dépenses publiques selon les courants économique:

La question de l'efficacité des dépenses publiques en investissement public relève en premier abord du contraste entre Keynésien et néoclassiques.

L'étude Keynésienne est axée sur la théorie des multiplicateurs selon laquelle une injection des dépenses publiques influence la demande globale qui, affecte à son tour, la production et le revenu national. Elle stipule que la politique budgétaire est l'outil le plus efficace pour absorber le chômage et contribuer à une forte croissance.

Toutefois la crise pétrolière des années 1970 a suscité de nombreuses polémiques sur l'action budgétaire de l'Etat mettant la lumière ainsi sur l'inefficacité des dépenses publiques. Dans plusieurs pays et particulièrement aux états unis, avec le new deal, et en Allemagne, l'état a lancé d'énormes travaux dans la perspective d'injecter de la monnaie dans le circuit économique en concluant des commandes à des entreprises. Celles-ci sont alors conduites à étendre leur activité, à recruter du personnel, et à distribuer davantage de revenus, alimentant ainsi la consommation et l'activité d'autres entreprises. C'est ce processus en chaîne que Keynes a étudié avec sa théorie du multiplicateur. Calqué aux dépenses publiques, l'effet multiplicateur démontre qu'une augmentation de celles-ci engendrerait une stimulation de la production, favorisant ainsi la croissance économique et diminuant par ricochet le chômage. De même, quant l'état espère dynamiser l'économie, il peut lancer de nouveaux chantiers de travaux publics, de recruter des fonctionnaires supplémentaires, d'ajouter certaines prestations sociales (particulièrement celles sont destinées aux ménages à faibles revenus) ou de favoriser les entreprises pour investir davantage en leur allouant davantage de subventions ou de bonification d'intérêt¹⁰⁴.

D'autre part, l'efficience de la dépense publique, dans son appui à l'activité, relève de l'effet multiplicateur et de l'efficacité économique de la redistribution. On entend par multiplicateur l'effet, plus que proportionnel, qu'engendre la dépense publique sur l'activité : si le taux d'épargne des agents est de l'ordre de 20%, une dépense publique de 100 induit une demande de $(1 - 0,2) 100 = 80$, puis de $(1 - 0,2) 80 = 64$, puis encore de $(1 - 0,2) 64 = 51,2$ etc.

Plus le taux d'épargne est faible, plus l'effet multiplicateur est important. Il s'agit de différenciera trois multiplicateurs, trois moyens d'aboutir a ce résultat.

Il sied de souligner que les libéraux considèrent que les dépenses publiques sont incapables d'équilibrer les variables clés de l'économie. Cette inefficience résulterait de ce qu'elles produisent d'une part, des «effets pervers» qui compensent, voire dépassent les effets positifs escomptes et, d'autre part, des réactions du secteur privé (investissement, consommation) qui stabilisent les effets de l'intervention étatique.

¹⁰⁴ A.Euzeby.introduction à l'économie politique, t.2,PUG, 1998

Donc, pour les libéraux L'activisme budgétaire est une illusion qui ne pourrait guère relancer efficacement la croissance.

Ainsi, la théorie économique n'a jamais dispensé d'explication convaincante de la croissance. Il est alors apparu primordial d'intégrer dans l'étude en les formalisant, à côté de la progression quantitative du capital et travail, la notion de rendements croissants à l'échelle et certaines externalités qui ne passent pas par le marché, à l'instar des phénomènes d'apprentissage et d'expérience, l'accumulation du capital humain au sein de l'éducatif et l'expansion du savoir, la recherche et la propagation de l'innovation d'un secteur à un autre, etc., divers facteurs qui fixent les conditions d'une croissance endogène, c'est-à-dire auto-entretenu.

Dès lors, on a cherché si certaines dépenses publiques efficaces s'assignent comme objectif le dynamisme de la croissance en agissant sur les externalités précitées.

En sus, les théories de la croissance endogène contribuent à mettre un nouvel éclairage sur les politiques d'intervention publique et justifient le bien fondé des investissements publics en démontrant que la productivité marginale sociale du capital (public) est supérieure à la productivité marginale privée (ROMER, 1986).

Les analyses récentes soutiennent que certaines dépenses publiques – qualifiées d'improductives - représentent généralement une cause majeure des déséquilibres macro-économiques tels qu'une forte inflation, un déficit insoutenable des opérations courantes ou une croissance économique basse, voire négative¹⁰⁵. Par ricochet, d'autres dépenses - qualifiées «d'avenir» (telles que l'éducation, la santé, la recherche) - possèdent un effet positif sur la croissance et la résorption de la pauvreté (ASCHAUER, 1989; BATANA, 1997). Ce qui affirme la thèse de LUCAS (1988) selon laquelle un système productif est plus efficace quand il se développe dans un environnement riche en capital humain, on s'est alors demandé s'il ne fallait pas faire une sélection au sein des dépenses publiques entre celles qui contribuent à la dynamisation de la compétitivité et celles qui pouvaient la freiner. Et on s'est depuis lors énormément penché sur le facteur

¹⁰⁵ (BARRO, 1990; CHU, GUPTA et al., 1995; DEVARAJAN et al. . . , 1996)

capital humain pour résoudre la question de l'impact des réformes économiques variant souvent d'un pays à l'autre.

1-3) Efficience des dépenses publiques : Revue de Littérature :

La littérature sur l'efficience des dépenses publiques, particulièrement, dans ses rapports avec la croissance économique est très dense. Les travaux initiaux allouant un rôle important aux dépenses publiques dans l'activité économique sont inspirés de l'approche keynésienne qui stipule que par le biais de leurs mécanismes contra-cycliques, les dépenses publiques contribuent à la dynamisation de la croissance économique.

Sur un autre registre, la théorie néoclassique stipule que la politique budgétaire n'influence pas l'activité économique à long terme. Ce courant de pensée est en droite ligne avec les modèles des cycles d'affaires (Real Business Cycles) qui soutiennent que l'économie est perpétuellement en situation d'équilibre global, pour conclure à l'inutilité de la politique budgétaire dans l'optique de stabilisation des fluctuations conjoncturelles. Les modèles pionniers du courant de la théorie des cycles réels sont ceux de Kydland et Prescott (1982) et Long et Plosser (1983). Cooley (1995) et Prescott (1998) suggèrent une revue de littérature plus détaillée.

Dans le prolongement de la vision néoclassique, une nouvelle théorie a vu le jour, stipulant que les dépenses publiques agissent négativement sur la croissance. En effet, cette théorie se base sur l'idée que le coût associé aux dépenses publiques est supérieur aux bénéfices qu'elles génèrent. Selon Ertz (2001), Les arguments empiriques se fondent en particulier sur l'expérience des pays de l'Europe du Nord qui, dans les années 80, ont réussi à dynamiser l'activité économique en contractant leurs dépenses publiques, de manière forte, rapide et durable (Llau, 1999 ; Giudice et *al.*, 2003 ; Creel, 2005).

Dans le sillage des modèles néoclassiques, Arrow et Kurtz (1970) ont initié un modèle où le consommateur tire son utilité aussi bien de sa consommation que du capital public, alors que la fonction de production intègre le stock de capital public. Ils ont ainsi

conclu que les dépenses publiques n'agissent que sur la dynamique transitionnelle du taux de croissance, alors que l'état stationnaire demeure inchangé.

Contrairement aux conclusions d'Arrow et Kurz, l'émergence des modèles de croissance endogène a permis l'établissement d'un lien positif entre les dépenses publiques et la croissance à long terme. C'est le cas du modèle de Barro (1990). Les travaux rattachés à la théorie de la croissance endogène ont démontré la différence qui existe entre les dépenses efficaces et les dépenses improductives, dans leur relation avec la croissance (Landau, 1983 ; Aschauer, 1989). Généralement, ces travaux stipulent que le PIB est négativement affecté par les dépenses de consommation. Toutefois, Aschauer et Barro trouvent que les dépenses d'investissement sont positivement corrélées à la croissance.

Les raisonnements en faveur de la plus grande efficacité des dépenses d'investissement trouvent origine dans le fait que de nombreuses études ont établi que les dépenses allouées à l'amélioration des infrastructures éducatives et sanitaires, des réseaux de communication (routes, chemins de fer, ports, aéroports, télécommunications etc.) génèrent des externalités positives sur les rendements des investissements du secteur privé et donc, sur la croissance et le développement (Blejer et Khan, 1984 ; Tanzi et Zee, 1997).

Cependant, traitant la question de l'efficacité des dépenses publiques dans les pays en développement, Devarajan, Swaroop et Zhou (1996) ont trouvés des résultats surprenants qui suggèrent que les dépenses d'investissement public, devant être les plus efficaces, ont un effet nul, voire négatif, sur la croissance. De surcroît, les dépenses courantes possèdent un impact positif sur la croissance. Ces auteurs expliquent que, soit leur modèle est mal spécifié, soit les données sont imprécises ou les dépenses d'investissement n'ont pas réussi à promouvoir l'efficacité du capital physique et humain dans le secteur privé. Généralement, leurs résultats démontrent que les dépenses publiques sont inefficaces dans les pays en développement.

Toutefois, l'article de Devarajan et *al.* aboutit à des résultats différents de celles de Gupta et *al.* (2005) lesquels, sur la base d'un échantillon de 39 pays en développement, une minorité des pays, établissent que toute augmentation des dépenses allouées aux

traitements et salaires dans le secteur public est improductive, alors que les dépenses consacrées aux autres biens et équipements font croître remarquablement la croissance. Par ailleurs, les auteurs démontrent que l'ajustement budgétaire est indispensable pour dynamiser la croissance économique. Dès lors, ils préconisent la restructuration des finances publiques, consistant à diminuer les dépenses inefficaces en faveur des dépenses efficaces, tout en maîtrisant les déficits publics.

Concernant les pays en développement, certains auteurs tels qu'Ojo et Oshikoya (2000) ont démontré que les dépenses publiques ont un effet négatif sur la croissance du PIB par tête. Par ailleurs, Gupta et al. (2001) qui étudient l'efficacité des dépenses d'éducation et de santé, sur la période 1984-2000, ont démontré que ces dernières étaient moins productives en Afrique qu'en Asie et dans l'Hémisphère Occidental. Cependant, ils ont établi que les dépenses devenaient de plus en plus efficaces.

Il sied de souligner qu'il existe peu d'études traitant exclusivement l'efficacité des dépenses publiques au Maroc. Mansouri (2003) a utilisé un modèle à correction d'erreur pour arriver aux résultats selon lesquels, d'une part, les effets des dépenses publiques sur la croissance ne sont significatifs qu'à long terme ; et d'autre part, que seules les dépenses d'investissement sont productives, mais avec un effet différencié selon les secteurs.

1-4) L'inefficacité des dépenses publiques :

Au cours des dernières années, nombreux arguments ont été présentés pour discréditer le recours aux politiques budgétaires dans une perspective de stabilisation conjoncturelle. Les modèles classiques stipulent que l'économie est toujours en situation d'équilibre global concluent à l'inutilité de la politique budgétaire. Depuis les années quatre-vingt, la macroéconomie a été marquée par le développement de la théorie du cycle réel (Real Business Cycles ou RBC) laquelle à la suite de la critique émise par **Lucas [1977]** a remis en relief l'utilité des modèles du type keynésien pour évaluer les effets de politiques économiques.

Dans le même registre, le principe de l'équivalence Ricardienne inspiré par Ricardo, **Barro [1974]** a contribué à écarter cette thèse d'efficacité de l'action

budgétaire, car pour lui, les agents privés intègrent dans leur calcul la contrainte budgétaire inter-temporelle de l'Etat. Pour cet allié de la nouvelle école classique [NEC], en diminuant la dépense publique aujourd'hui, l'Etat crée des conditions d'une baisse du taux de prélèvement fiscal ultérieur et inversement en cas d'augmentation de la dépense. Anticipée par les agents, la politique budgétaire aura donc des effets nuls. On note donc dans ce cas de figure, une augmentation de l'épargne privée alors que l'épargne publique démunie, de façon que la politique budgétaire expansionniste n'ait aucun effet sur l'économie.

Toutefois, le prolongement de la vision classique qui, au-delà de l'inefficacité de la politique budgétaire, renseigne sur son caractère restrictif [NAK]. Des auteurs (**Alesina A., Ardagna S., Perotti R. et Schiantarelli F., [2002]**) ont repris la réflexion en stipulant qu'une contraction budgétaire pouvait même avoir un impact positif sur l'activité économique. Ils partent de l'idée que les gouvernements emploient la politique budgétaire à mauvais escient, à des fins électoralistes et non dans un but de régulation ; ils ne font pas les efforts indispensables en période de bonne conjoncture et ils sont trop optimistes sur le niveau de la production potentielle.

1-5) L'efficience du marché :

La théorie d'efficience du marché a été développée par Eugène Fama¹⁰⁶ entre les années 50 et 60. Cette hypothèse trouve origine dans le principe que lorsqu'un marché est suffisamment développé et que les informations sur ce dernier sont connues par tous les acteurs, ces derniers étant rationnels, se comportent presque instantanément et de façon correcte.

Cette théorie postule que si le marché est efficient, nul opérateur économique ne peut parvenir à acquérir un gain anormal sur le marché pour un certain niveau de risque déterminé. Sur le long terme, "gérer le marché" est donc impossible. Le prix d'un actif

¹⁰⁶ **Citation de fama sur l'efficience du marché :** « Un marché dans lequel les prix reflètent et constamment toute l'information disponible est appelé marché efficient »

est donc égal à sa valeur théorique. La sur appréciation ou dévaluation d'actif est donc impossible dans un marché efficient.

Lors de ses avancées scientifiques, Fama fait la distinction entre 3 formes d'efficience, scindées en fonction de la capacité des agents à se procurer les informations sur le marché :

- **Un marché d'efficience faible:**

Avec une efficience de marché faible, l'unique variable expliquant le cours actuel ou futur d'un actif est l'historique des cours de cette action. On ne peut donc pas utiliser le passé des performances d'une action pour se prononcer sur son cours futur. L'analyse chartiste devient donc inutile pour tirer un profit. Si l'ensemble des informations passées est d'office pris en compte par le prix actuel d'un actif, il est alors inutile de les réemployer pour faire des prévisions sur sa variation dans l'avenir.

- **Un marché d'efficience semi-forte :**

Cette forme d'efficience postule que toute l'information publique (fusions, résultats annuels, annonce de dividendes, licenciements,...) est intégrée dans l'ensemble des informations. On peut valider l'hypothèse d'une semi-forte efficience quand le prix d'un actif varie instantanément à l'annonce d'une information publique. Dans ce type de marché, il est inutile de faire des prévisions se fondant sur des informations déjà publiées, même récemment, du moment que ces dernières sont déjà prises en compte dans le prix de l'actif.

- **Un marché d'efficience forte :**

Dans un marché à forte efficience, en sus du fait que la globalité des informations des deux autres formes est intégrée dans le prix actuel d'un actif (Informations publiques et performances passées de l'actif), toutes les informations privées sont connues par l'ensemble des acteurs et donc également intégrées dans les prix des actifs. Le délit d'initié devient ainsi impossible. Avec une forme forte d'efficience il n'est pas possible de générer des profits en raison de l'impossibilité de prévoir les cours avenir.

1-6) Enjeux et contraintes d'efficacité des dépenses publiques :

Dans toute économie, la diminution efficiente du déficit budgétaire requiert une alliance saine de politiques de maîtrise des dépenses et de mobilisation de recettes. L'expérience a démontré qu'une croissance significative de la pression fiscale n'est généralement pas réalisable dans le court terme, en particulier lorsqu'elle doit répondre, à la fois, aux critères d'efficience et d'équité. Dès lors, le fait qu'il soit peu probable que les réformes fiscales permettent de procéder à des ajustements de court terme, renvoie l'attention à une meilleure utilisation des dépenses publiques. En effet, l'augmentation de l'efficacité des dépenses publiques devient une solution viable dans la mesure où elle permet de libérer des ressources pour diminuer le déficit ou financer d'autres programmes primordiaux.

La notion de l'efficacité des dépenses publiques implique la conception des activités du secteur public comme générées par un processus de production. Le secteur public utilise des ressources humaines et physiques pour produire des biens et services publics à l'instar de la stabilité économique, la sécurité nationale, la protection sociale, et même des biens privés. Donc, tout comme la productivité du travail ou celle du capital, l'efficacité des dépenses publiques se définirait en évaluant la production générée ou le degré de réalisation des objectifs, compte tenu des dépenses déployées. La notion de l'efficacité d'un programme de dépenses publiques est assujettie foncièrement sur le respect des trois conditions ci-après :

-La première condition consiste à produire ou à fournir un bien ou service public à un coût faible; autrement dit, les ressources humaines et en capital disponibles doivent être utilisées de façon optimale de sorte qu'il n'y ait pas de gaspillage.

-La seconde condition revient à faire allier les programmes de dépenses publiques de manière optimale. Pour ce faire, l'arbitrage en termes d'allocation de dépenses à chacun des programmes publics consiste à répondre à l'objectif d'égalisation à la marge des utilités sociales liées aux divers programmes.

-la troisième condition renvoie au niveau agrégé des dépenses publiques, lequel doit être cohérent avec un cadre macroéconomique soutenable. En d'autres termes, la

fourniture d'un bien public est optimale quand le bénéfice social marginal procuré par ce bien équivaut à son coût social marginal. Dans le cas de plusieurs biens, le bénéfice social marginal issu des dépenses publiques associées devrait être égal au coût social marginal de ces dépenses (y compris la taxation et le coût de la dette).

En se basant sur ces définitions, il est ainsi possible de conclure une définition des dépenses inefficaces. Pour une certaine ligne budgétaire, la dépense inefficace est définie comme le retranchement entre les dépenses réelles déployées et le niveau minimal de dépenses qui aurait procuré le même niveau de satisfaction sociale. Généralement, si une combinaison de plusieurs lignes budgétaires est susceptible d'amoindrir les coûts, par rapport aux dépenses réellement déployées et sans porter préjudice au gain social, l'écart entre les deux niveaux de dépense globale est défini comme le montant global de la dépense improductive.

Toutefois, il sied de souligner que, dans la réalité, les dépenses publiques improductives ne sont pas forcément quantifiables. Cela est dû, dans la majorité des cas, à l'impossibilité de faire la différence entre les lignes budgétaires efficaces et improductives, d'autant plus que les plans publics possèdent des degrés de d'efficience variables. Les difficultés liées à la mesure de la production du secteur public est expliquée par la nature même de cette production, à savoir qu'elle n'est souvent ni marchande, ni offerte sur un marché concurrentielle. En effet, même si les programmes publics sont exécutés à un coût bas et allés d'une façon appropriée, le niveau de dépense globale qui en découlerait est susceptible de ne pas être soutenable. Dans de pareil cas, il est donc difficile de prévoir la productivité de la dépense agrégée abstraction faite de ses implications sur le cadre macroéconomique (inflation, taux d'intérêt, niveau de la dette, pollution, etc.).

Cependant, il est envisageable d'évaluer le degré de l'efficacité des dépenses publiques, à savoir que le dessein d'une politique pareille est le développement économique qui peut être évalué par la croissance soutenue et durable. le constat est alors le même que ce soit dans les économies avancées qu'en développement, les dépenses publiques ont souvent joué un rôle de premier rang dans l'accumulation continue du capital physique et humain. Réellement, les dépenses publiques peuvent

relancer la croissance économique, même dans le court terme, quand l'insuffisance d'infrastructures ou de main d'œuvre qualifiée peut se révéler une contrainte à la croissance de la production.

Depuis lors, la mesure de l'incidence des dépenses publiques sur la croissance économique est considérée comme un indicateur intégral de leur productivité. En effet, la croissance économique étant l'une des essentielles conditions primordiales à l'obtention de meilleures performances en matière de bien-être social, ce qui représente l'objectif ultime de la politique économique, elle est généralement l'un des indicateurs les mieux suivis pour l'appréciation des politiques macroéconomiques. Dès lors, Elle représente, un candidat naturel lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité des dépenses publiques. Par ailleurs, Devarajan et *al.* (1996) estiment que dans la mesure où la croissance économique représente un des objectifs de tout Gouvernement, il est judicieux de connaître la contribution de la politique de dépenses publiques à cet objectif, cela comme un moyen d'évaluer le coût d'opportunité par rapport à des choix alternatifs. A titre d'exemple, si deux économies sont semblables et possèdent un même ratio de dépenses budgétaires par rapport au PIB, la différence de leurs niveaux de croissance peut être révélatrice de l'existence de coûts d'opportunité, c'est-à-dire de dépenses inefficaces, pour la moins performante.

Conclusion de section :

Dans cette section, nous avons apporté un éclairage théorique du lien existant entre les dépenses publiques et la croissance économique pour démontrer dans quelle mesure les dépenses publiques se révèlent productives.

En effet, les dépenses publiques sont dans de nombreux cas primordiaux, notamment en ce qui concerne le financement des activités régaliennes des Etats (sécurité, santé, éducation, infrastructures), mais elles peuvent également avoir une utilité contestable. Un constat pareil pose deux problèmes : d'une part, celui du seuil au-delà duquel les dépenses publiques, deviennent néfastes pour la croissance économique et, d'autre part, celui de l'affectation réelle des dépenses effectuées.

La question se rapportant à l'efficacité et la qualité des dépenses publiques dans un contexte d'amointrissement des sources de financement des dépenses mérite d'être mis en exergue. En effet, si la dépense publique est essentielle dès lors que le fonctionnement des marchés n'aboutit pas à objectif social collectif, notamment en raison de ce qu'il est convenu d'appeler «les défaillances du marché», il n'en demeure pas moins indispensable de veiller à son emploi effectif dans les secteurs prioritaires pour la croissance à long terme et le développement, tels que sont l'éducation, les infrastructures de transport, la santé, et généralement, les dépenses sociales.

Section.2 : Explications et Impacts de l'évolution des dépenses publiques

Selon la théorie du développement, l'efficacité d'une économie est liée, entre autres, par son financement. En adoptant l'approche keynésienne qui précise que les dépenses publiques jouent un rôle de catalyseur fondamental de la croissance dans la mesure où l'état par la commande publique, peut servir à stimuler la demande globale et à relancer une économie stagnante, il est évident que la bonne stratégie pour améliorer la compétitivité et l'efficacité de l'économie consisterait dans la prise de mesures qui augmentent la productivité globale de l'économie comme les investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures physiques et les dépenses de la recherche innovation, ainsi que la faculté d'accroître non seulement leurs rendements mais aussi la productivité des autres facteurs de production.

Dans ce contexte, l'intervention de l'état est plus que légitime, elle est même indispensable, l'Etat par le biais des marchés publics peut stimuler la croissance économique en incitant les agents privés à investir davantage dans des secteurs clés et créateurs des fortes valeurs ajoutées et en produisant les infrastructures de base nécessaires au développement économique.

Toutefois, l'accroissement inconsidéré des dépenses publiques, conjugué à une mauvaise qualité de leur gestion et le gâchis fiscal, a plongé notre pays, vers la fin des années 70 et le début des années 80, dans une crise budgétaire et financière asphyxiante le contraignant à adopter en 1983 un programme d'ajustement structurel.

Dès lors, le Maroc est entré dans une phase de restructuration de son économie en passant d'une économie dirigée et autocentrée à une économie de marché plus ouverte sur l'extérieur. Ce changement d'orientation interpelle un nouveau rôle de l'Etat et une nouvelle conception de son intervention dans l'économie. Il avait dans le passé un rôle d'assistance et de prise en charge, il passe à un rôle d'accompagnateur, du stratège et de garant du bon fonctionnement de l'économie libérale¹⁰⁷.

Le fait de décrire l'efficacité et l'évolution des dépenses publiques, ne peut être complet et significatif en l'absence d'une analyse économétrique qui permettra de donner une explication à cette évolution et à ses impacts sur les tissus économique et social du pays.

En effet, les actions de l'État ne sont pas neutres, dans la mesure où elles affectent le comportement des autres agents économiques.

Ainsi, avant d'entamer notre analyse, il y a lieu de distinguer, à travers l'étude de l'évolution des dépenses publiques durant ces dernières années (de 1970 jusqu'à 2013) trois grandes périodes :

- **La période 1970-1982** : Période d'avant programme d'ajustement structurel (PAS), dite aussi période de relance budgétaire. Elle fut marquée par une croissance économique accélérée avec un taux d'investissement important et une évolution des dépenses publiques par rapport au PIB de 28,5 % ;
- **La période 1983-1992** : Cette période est marquée par l'application du P.A.S après une grave crise économique, ce qui a affecté de façon sérieuse les dépenses publiques qui sont devenues marginales pour quelques secteurs, en particulier, le social ;
- **La période 1993-2013** : la période "post-PAS" fut marquée par l'ouverture et l'intégration de l'économie marocaine dans l'économie mondiale. Cependant, il est à noter que tout au long de cette période les pouvoirs publics veillaient à ce que les indicateurs macroéconomiques maintiennent un certain

¹⁰⁷ Discours royal, 3 mars 1988.

niveau d'équilibre qui, en cas de dépassement, aurait probablement un impact négatif sur l'économie du pays.

2-1) 1970-1982 : La phase ante-ajustement

Tout au long de cette période d'avant P.A.S., et à travers l'analyse de l'évolution des dépenses publiques, nous pouvons relever deux sous-périodes distinctes, à savoir, une première allant de 1970 à 1977 et la deuxième qui débute en 1978 et prendra fin en 1982.

2-1-1) Sous-période 1970-1977 : Relance par le budget :

Autant de facteurs, outre que ceux relatifs aux orientations de la politique économique de l'État, concourent à l'explication de l'accroissement du volume des dépenses publiques durant cette sous-période, notamment celles liées à des événements sécuritaires, à l'environnement international des prix des matières premières et l'évolution des conditions d'emprunt auprès des marchés financiers internationaux.

D'abord, l'accroissement des dépenses publiques particulièrement celles à caractère politique (Intérieur, maintenance de l'ordre, défense du territoire...), dû aux deux complots de 1971 et celui de 1972 en plus du conflit du Sahara (1975) qui a amené le pays à investir de grandes sommes afin d'équiper son armée contre les séparatistes et les ennemis du pays.

D'autre part, il y a le renchérissement des prix mondiaux des phosphates¹⁰⁸ qui a permis une certaine aisance financière de l'État et l'a poussé à réviser à la hausse les projets initiaux d'investissement prévus par le plan de 73-77.

Ensuite, l'illusion d'une amélioration de la capacité d'endettement de l'État, ancrée par la tendance à l'accroissement des exportations, des phosphates notamment, semble avoir été un des éléments qui ont amené l'État à dépenser plus et faire appel à plus d'emprunts étrangers.

¹⁰⁸ - Les prix du phosphate en 1974 ont été quintuplés, ils sont passés de 13 dollars à 63 dollars la tonne.

**Tableau.2 : Évolution du PIB, des dépenses publiques au Maroc entre 1970-1977
(En millions de dirhams et en % du PIB réel)**

Années	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
PIB courant(c)	20021	22001	23345	25636	33540	36411	42356	49761
PIB réel(r)	44624	47121	48270	49988	52785	56775	62914	66726
TCPIB(r)	5	6	2	4	6	8	11	6
G/PIB(r)	22,43	24,74	22,55	21,96	29,45	34,05	38,94	40,00
D.O /PIB(r)	15,57	18,31	16,29	16,04	22,79	21,82	19,93	19,28
I/PIB(r)	6,87	7,51	7,98	5,61	8,15	13,97	19,75	19,67
D/PIB(r)	1,42	1,52	1,60	1,76	1,46	1,55	1,74	2,02
C/PIB(r)	12,02	12,31	12,38	11,67	12,03	16,09	21,67	20,76

Source : Direction de la Statistique, Rapports de B.A.M et la Banque Mondiale (WDI 2005).

Dont :

- **TCPIB (r) : Le taux de croissance du PIB(r) en % ;**
- **G/PIB (r) : La part des dép. pub. dans le PIB(r) en % ;**
- **D.O/PIB (r) : La part des dép. ordinaires dans le PIB(r) en % ;**
- **I/PIB (r) : La part des dép. pub. d'investissement dans le PIB en %;**
- **D/PIB (r) : La part des services de la dette publique dans le PIB(r) en % ;**
- **C/PIB (r) : La part des dép. de consommation publique dans le PIB(r) en %**

Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessus, cette sous-période fut marquée en premier lieu par une stabilisation des dépenses publiques, ensuite, on constate une hausse vertigineuse du volume des dépenses de fonctionnement et d'investissement, avec une prédominance de ces dernières à partir de 1977, rendue possible grâce à l'application du plan quinquennal 1973-77¹⁰⁹, qui a permis le lancement, de la part

¹⁰⁹ - Ce plan était considéré comme un plan de développement économique dont les objectifs se basaient, entre autre, sur l'accélération du niveau d'industrialisation du pays. C'est ainsi qu'on voit le niveau des dépenses d'investissement dépasser celle de fonctionnement en 1976-1977 (entre 1975 et 1977, le taux de croissance des dépenses d'investissement était de l'ordre de 131% alors que celui des dépenses de fonctionnement n'était que de 44% !!).

des pouvoirs publics, d'un vaste programme d'investissement ambitieux, prenant forme à travers la réalisation d'un grand nombre de projets d'équipement, notamment les grands travaux d'infrastructures comme les barrages, routes, constructions scolaires et universitaires, hôpitaux...etc. Aussi, les dépenses de fonctionnement ont également sérieusement augmenté.

Ainsi, le volume des dépenses d'équipement a été multiplié par 4,6 entre 1974 et 1977, dans la mesure où, cette époque était marquée par la promulgation de la part de l'État des codes d'encouragement des investissements dans divers secteurs, en outre, les exonérations substantielles de nature fiscale autour desquelles s'articulent des codes avaient pour objectif de donner plus de dynamique à la création d'entreprises. D'autre part, dans le quatrième plan quinquennal (1973 – 1977), l'État fait passer, pour sa part, les investissements publics dans l'industrie à 21,7 % du budget (contre 11 % entre 1968 et 1972)¹¹⁰. En plus, l'État s'est vu élargir son rôle dans les secteurs sociaux, il a procédé à une hausse des salaires de 26 % accordée aux fonctionnaires, l'emploi public a augmenté en moyenne de 40.000 par an sans oublier la hausse des dépenses de subvention depuis 1975,¹¹¹ et ce afin d'apaiser les tensions sociopolitiques de l'époque¹¹².

Certes, et suite à ces actions entreprises par l'État, le taux de croissance du Maroc, qui avait été d'environ 4 % par an en moyenne au début des années 70, s'est accéléré de 1973 à 1977, pour atteindre 7 %.

Toutefois, cette stratégie d'expansion qui a drainé une large part des ressources budgétaires devient difficile à financer. Effectivement, après le vif déclin de la

¹¹⁰ - Mohammed KENBIB : « Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, le Maroc indépendant, 1955-2005 : Essai de synthèse », p.20.

¹¹¹ - Ces subventions sont accordées en vue de maintenir le prix de détail de certains produits de base, tels que le sucre, la farine, l'huile, et de combler l'écart entre ces prix et celui de l'achat à l'importation qui a beaucoup augmenté depuis 1974.

¹¹² - « La récupération des provinces sahariennes, leur équipement, et l'effort de guerre ont été au centre de la décennie qui commence en 1973. La nécessité d'une mobilisation devant tenir en échec les desseins des parties hostiles au Maroc n'a évidemment pas mis fin aux divergences politiques et aux tensions sociales caractérisant l'évolution de la situation générale dans le pays », Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, le Maroc indépendant, 1955-2005 : Essai de synthèse, p.19.

demande et des prix mondiaux des phosphates¹¹³, il y a eu un tarissement sensible au niveau des ressources étatiques.

De ce fait, le déficit budgétaire global, qui normalement ne dépassait pas 3 à 4 % du PIB au début des années 70, s'élevait à environ 18,4 % en 1977, vu que l'État, pour des raisons techniques ou politiques, n'était pas en mesure de mettre fin immédiatement à une partie des investissements, de réduire les traitements ou de supprimer les subventions.

2-1-2) Sous-période 1978-1982 : La période de stabilisation :

Face à la dégradation des équilibres fondamentaux de l'économie à la suite des politiques expansionnistes, le Maroc a adopté un programme de stabilisation entre 1978 et 1980 afin de remédier à l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques qu'a vécue l'économie marocaine à partir de 1976, notamment en matière de déficit budgétaire (environ 18,4 % du PIB en 1976), ce qui a poussé les pouvoirs publics marocains à adopter une politique budgétaire restrictive afin de réduire les dépenses publiques (Tableau.2).

Il ressort de ce tableau que la part des dépenses publiques d'investissement dans le PIB a perdu environ 6 points entre 1977 et 1978, mais elle est restée pratiquement stable pour la période 1978 – 1982 (environ 13 % en moyenne). Le ratio au PIB des dépenses totales qui avait été de 40 % en 1977, baisse également pour cette période.

Tableau 3 : Évolution du PIB et des dépenses publiques au Maroc entre 1978-1982 (en millions de dirhams et en % du PIB réel)

Années	1978	1979	1980	1981	1982
PIB (c)	55154,00	62043,00	74089,98	79033,30	92906,90
PIB (r)	68216,21	71486,00	74090,00	72041,90	78971,64
D.O/PIB (r)	21,85	20,87	21,97	26,94	25,52
TCPIB (r)	2	5	4	-3	10
G/PIB(r)	34,42	34,93	33,93	39,10	37,48
I/PIB(r)	12,57	14,66	12,26	13,11	13,78
D/PIB(r)	2,96	2,79	2,37	3,38	5,2
C/PIB(r)	20,79	21,33	18,34	19,08	18,30

Source : Direction de la Statistique, rapports de B.A.M et la Banque Mondiale (WDI 2005).

¹¹³- Dès 1976 le prix du phosphate a chuté de -45% par rapport à 1974.

Par ailleurs, cette sous-période a été caractérisée par une progression des dépenses ordinaires, en l'occurrence celles liées au fonctionnement, principalement liées aux dépenses de défense et de sécurité (Dues essentiellement aux deux coups d'État et à la guerre au Sahara). Ainsi, ses dépenses continuent à augmenter à un rythme relativement rapide pendant la plus grande partie de cette période. Le montant des subventions à la consommation augmente aussi sensiblement, atteignant en moyenne 2 % du PIB¹¹⁴.

Pendant cette sous-période, on constate aussi un déclin du taux de croissance de l'économie qui est à peine suffisant (3 % en moyenne contre 7 % durant la sous-période précédente), pour se maintenir au niveau de celui de la croissance démographique.

En fait, durant cette époque, en plus des effets d'une sécheresse prolongée et du gâchis fiscal de l'époque, le Maroc a souffert du gonflement inconsidéré des dépenses publiques¹¹⁵ et une qualité médiocre de leur gestion qui ont conduit à un déficit budgétaire atteignant 12 % du PIB en 1982, une telle situation a poussé l'État à solliciter le recours à l'emprunt externe conjugué par une hausse du service de la dette (5,2 % du PIB en 1982), due à l'augmentation des taux d'intérêt sur les marchés internationaux et de son niveau d'endettement devenu préoccupant et insoutenable¹¹⁶. Autant de facteurs qui avaient pour conséquence, au début des années 80, une dégradation de tous les agrégats macro-économiques qui sont passés au rouge comme le montre le Tableau.3 :

¹¹⁴ - "Il y a lieu de signaler que la politique de libéralisation des prix adoptée à l'époque s'est répercutée sur les niveaux des prix de quelques produits, ce qui a permis de réduire presque 40% des charges de la caisse de compensation en 1978" Identification (ventilation) des dépenses publiques porteuses de croissance économique : Cas du Maroc de 1970 à 2003, Abdelkader ELKHIDER, El Mustapha KCHIRID & Chakib TAHIRI, p.9.

¹¹⁵ - Due essentiellement à la réalisation du plan ambitieux 73-77, qui a nécessité la mobilisation de ressources importantes dépassant largement les ressources ordinaires.

¹¹⁶ - La dette publique extérieure à long terme (dette militaire non comprise) représentait quelque 60% du PIB, en outre, la dette du gouvernement central par rapport au PIB a plus que doublé entre 1974 et 1982, passant ainsi de 22,4% à 53,38%.

Tableau.4 : Situation macroéconomique du Maroc en 1982

Taux de croissance	Taux d'inflation	Déficit budgétaire (en % du PIB)	Balance commerciale (en % du PIB)	Epargne publique (en % du PIB)	Réserves de changes	Service de la dette extérieure
-1%	10,5%	-12%	-13%	-2%	Moins d'un mois d'importations	50% des recettes en devises et 60% du PIB

Source : Direction de la Statistique, Rapports de B.A.M.

Dans cette même optique, les dépenses effectives prévues dans le cadre du plan quinquennal très expansionniste approuvé en 1981, qui envisageait une augmentation en termes réels d'environ 100% des investissements publics annuels de 1981 à 1985, pesaient lourdement sur la situation budgétaire déjà précaire du début des années 1980.

Ce plan a été abandonné dès sa deuxième année au profit d'un programme d'ajustement structurel établi en collaboration avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International et mis en œuvre de 1983 à 1992.

2-2)1983-1992 : La phase de l'ajustement structurel et le retour aux équilibres fondamentaux :

Une crise des finances publiques, un manque de confiance sur les marchés financiers et une impossibilité de lever des fonds pour refinancer la dette, en plus des difficultés de la balance des paiements et l'incapacité à trouver les devises nécessaires au bon déroulement des échanges, autant de déséquilibres financiers à l'origine de l'échec des deux plans de stabilisation (1978-79, 1980-82). Cette situation a contraint les pouvoirs publics d'amorcer une deuxième phase plus contraignante et rigoureuse de redressement et d'ajustement à partir de 1983, mise en place sous forme d'un Programme d'Ajustement Structurel, convenu avec le FMI et la Banque Mondiale, qui se voit conditionné par les normes suivantes:

- Norme quantitative : qui cherchait une meilleure rationalisation des dépenses publiques, à travers une sélection des dépenses rentables et indispensables au fonctionnement des rouages de l'État.
- Norme qualitative : qui avance l'argument de la compatibilité entre les dépenses et les recettes de l'État.

Dans cette période d'ajustement, les instruments de la politique budgétaire constituaient les principaux leviers, il s'agissait surtout de réduire les déficits budgétaires non seulement par le biais d'un élargissement des ressources de l'État¹¹⁷. Il fallait, donc, freiner l'ascenseur des dépenses publiques, à travers la maîtrise des dépenses courantes, notamment les dépenses de fonctionnement (1% en termes réels par an) et rationaliser les dépenses d'investissement (Tableau.4), l'objectif de cette dernière mesure étant de contrecarrer les pratiques de dilapidation des ressources et non de porter préjudice à la rentabilité des investissements existants. Autre fait marquant ; l'État était appelé à recourir à une réduction massive des recrutements dans la fonction publique¹¹⁸, un gel des salaires et une réduction des subventions aux entreprises publiques¹¹⁹, du moment que les charges d'intérêt sur les emprunts publics ont augmenté en spirale depuis l'enclenchement du processus de rééchelonnement de la dette. Il s'avère nécessaire de noter dans ce sens que, dans l'application de ces mesures restrictives, le FMI se préoccupait plutôt du rétablissement des équilibres macro-économiques au détriment du développement tangible du niveau social du pays, d'où la dégradation des conditions de vie du quotidien de la population marocaine¹²⁰.

¹¹⁷- Dans une phase de stabilisation, les experts du FMI estiment qu'il faudrait privilégier l'action sur les dépenses publiques aux mesures fiscales dans la mesure où les délais nécessaires pour que la politique fiscale produise tous ses effets sont assez longs, sans parler de l'incidence politique d'un relèvement des impôts.

¹¹⁸- Ils ont été limités à 10000 emplois/an contre 40000 en moyenne annuelle avant 1953.

¹¹⁹- Alors que les transferts à ces entreprises se sont élevés en moyenne à 2,4% du PIB au cours de la période de 1972-82, ils sont de moins de 1% vers la fin des années 80.

¹²⁰ - Mohammed Tawfik MOULINE, Anissa LAZRAK "Rapport sur les perspectives du Maroc à l'horizon 2025 : Pour un développement humain élevé": « ... un rapport de du Fonds des Nations Unies pour la Population, estime que : ... durant cette période du lancement du PAS, près de sept millions de personnes, sur un total de vingt millions d'habitants, étaient confrontées à la misère. Près de cinq millions d'entre elles dans les campagnes et deux millions dans les zones urbaines et périurbaines vivaient au-dessous du seuil de la pauvreté absolue ».

Tableau.5 : L'évolution du PIB et des dépenses publiques au Maroc entre 1983 - 1992

Années	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PIB _c	99143	112364	129266	154096	155997	182390	191399	212518	241356	244041
PIB _r	78531	81937	87119	94350	91949	101525	103928	108120	115579	110920
TCPIB	-1	4	6	8	-3	10	2	4	7	-4
G/PIB	32.32	29.72	30.43	29.04	28.31	28.13	30.89	28.86	27.93	29.92
I/PIB	8.05	6.88	9.09	8.72	7.58	5.91	6.35	5.79	4.82	4.78
D/PIB	5,1	5,9	6,2	5,9	5,9	6,3	6,1	6,2	5,5	5,4
C/PIB	16.77	15.55	15.87	15.41	15.79	15.37	15.89	15.52	15.62	16.74

Source : Direction de la Statistique, rapports de B.A.M et la Banque Mondiale (WDI 2005).

La lecture de ces chiffres fait ressortir la part moyenne des dépenses publiques totales dans le PIB qui ne dépassait guère les 30% pour cette période, contre plus de 35% pour la période précédente, celle des dépenses d'investissement qui était d'environ 13% pour la période 1978 – 1982, a connu une baisse de moins de 7%.

Ainsi, le ratio au PIB de dépenses étatiques destinées à la consommation a connu aussi une baisse pour se stabiliser entre 15 et 16% en moyenne durant cette période du PAS.

Force est de constater que les parts des dépenses d'investissements et des subventions de compensation ont connu une décroissance notable au profit de la dette publique qui, quant à elle, n'a cessé de s'accroître pendant cette période (les services de la dette ont évolué d'une moyenne de presque 5,9% du PIB entre 1983 et 1992). Une telle situation a incité à modifier tout le schéma d'allocation des ressources budgétaires de l'État.

On peut comprendre par la suite que si les objectifs assignés au plan d'ajustement budgétaire ont été entièrement supportés par les investissements publics

et les dépenses sociales¹²¹, c'est que ces deux composantes étaient plus faciles à manipuler contrairement aux dépenses de fonctionnement (surtout celles relatives aux salaires) ou de la dette extérieure (restant soumise à une forte contrainte de la part des créanciers), tous les deux ayant un caractère incompressible. Au bout de dix ans d'austérité sévère, la situation financière de l'État s'est notablement améliorée (Tableau.6):

Tableau.6 : Comparaison de la situation macroéconomique du Maroc entre 1983 et 1993

Années	Taux de croissance	Déficit budgétaire (en % du PIB)	Balance des paiements	Inflation	Epargne publique (en % du PIB)	Réserves de changes
1983	-0,7%	-12%	-12%	10,5%	-2%	Moins d'un mois d'importation
1993	-1,1%	-1,6%	-1,9	5,7%	5%	6 mois d'importation

Source : Direction de la Statistique, rapports de B.A.M.

Il ressort de ce tableau que la situation macro-économique du pays s'est nettement améliorée durant la période du PAS. En effet, depuis 1987, l'épargne publique redevient positive et représentait 5% du PIB en 1992 ; le déficit budgétaire a été ramené de -12% en 1983 à -1,9% en 1992 ; le déficit du compte courant de la balance des paiements, après rééchelonnement a atteint -1,6% en 1992 contre -12% en 1983 ; les tensions inflationnistes ont été maîtrisées, puisque l'indice de coût de la vie ne s'élève qu'à 5,7% en 1992 contre 10,5% en 1983 et les réserves de change représentaient en 1992 plus de l'équivalent de six mois d'importation contre moins d'un mois en 1983. Quant au taux de croissance, on remarque qu'il est resté stable d'une valeur d'environ -1% en 1983 et 1993¹²².

En effet, la poursuite à long terme des coupes dans les dépenses publiques, qui étaient nécessaires dans le cadre du programme de stabilisation, ne pouvait que

¹²¹ - Les dépenses sociales représentaient plus de 25% des dépenses totales et, partant, une source potentielle pour réaliser des économies importantes

¹²² - Malgré une fluctuation positive en moyenne entre ces deux dates ne dépassant pas les 2%, qui reste en deçà des ambitions affichées et de la dynamique convoitée de l'économie.

compromettre les perspectives de croissance du pays, dans la mesure où elles limitent l'offre d'infrastructures et de services essentiels à la croissance.

L'application du P.A.S a, certes, eu des effets positifs, mais au prix d'une dégradation sans précédent du niveau de vie de la population, du tarissement du niveau de la croissance économique et l'accentuation du fardeau de la dette.

2-3)1993-2013 : La phase post-PAS :

L'évolution des dépenses publiques durant cette période post-PAS, nous permet de distinguer deux périodes :

2-3-1) Sous-période 1993 - 2004 : La consolidation de l'ajustement :

Depuis le programme d'ajustement structurel, la préoccupation majeure des pouvoirs publics marocains était le maintien d'un cadre macroéconomique stable en vue d'assurer les conditions nécessaires à une croissance saine et durable. L'un des objectifs prépondérants était le contrôle du déficit budgétaire. Même si sa maîtrise s'est avérée fragile¹²³, la période 1993-2004 apparaît comme celle d'un déficit relativement régulé (3,7% en moyenne).

À la lumière des données qui concernent cette phase, au niveau des dépenses, le fait marquant consiste en la sortie du cycle de rééchelonnement en 1993, en plus une reprise de toutes les catégories de dépenses, surtout des dépenses courantes, fut constatée¹²⁴.

¹²³ - « Les politiques macro-économiques », M'Hamed SASGOU.

¹²⁴ En taux de croissance annuel, on constate une irrégularité, puisqu'entre les années 93-94, 95-96 et 2001-2002, la tendance est à la baisse, notamment, entre 95-96, on constate un taux de décroissance des dépenses publiques par rapport au PIB de l'ordre de - 16,4 %.

Tableau.7¹²⁵ : Évolution du PIB et des dépenses publiques totales au Maroc de 1993 à 2002 en millions de DHS et en pourcentages

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Dépenses ordinaires</i>	54604	59793	62335	67699	73113	80664	76976	85544	92612	97517	102886	125105
<i>Dettes publiques</i>	14722	15817	16783	17270	17274	17731	17340	18620	18754	17104	17586	17441
<i>Fonctionnement</i>	38114	40781	42807	46579	50021	54542	58446	59296	67372	70150	76145	79613
<i>Subvention de compensation</i>	1918	3195	2745	4256	2636	4203	1190	3706	4892	2352	2896	5687
<i>Dépenses d'investissement</i>	19506	18678	19680	17524	14871	17428	17766	19249	21253	19993	17227	19813
<i>Dépenses totales (G)</i>	84832	90072	93889	88667	96461	105539	109424	122019	137887	122242	133281	146435
<i>PIB courant</i>	249220	279320	281700	319340	318350	341390	345490	345208	383185	397782	436987	476983
<i>G / PIB en %</i>	34	32,24	33,32	27,76	30,3	30,91	31,67	35,34	36	30,8	30,5	30,7
<i>Taux G/PIB en %</i>	--	- 5,2	3,35	- 16,7	9,12	2,2	2,45	11,6	1,8	-14,5	-0,9	0,65

Source : Direction de la Statistique, rapports de B.A.M.

Il en ressort de l'analyse de l'évolution du PIB et des dépenses publiques totales au Maroc (Tableau.6) que la part des dépenses publiques dans le PIB tout au long de cette période "post-PAS" dépasse en moyenne les 30 %. Ainsi, les marges de manœuvre budgétaires restaient étroites, du fait de l'incompressibilité des dépenses de fonctionnement et du service de la dette, notamment intérieure.

En effet, les dépenses de fonctionnement continuaient leur progression, pour atteindre 16,7 % du PIB en 2004, elles se taillent la part du lion dans les dépenses de l'État et la masse salariale continue de dominer cette structure des dépenses (43,6% des dépenses totales et 12% du PIB durant la période 1996-2004), elle a plus que doublé entre 1990 et 2004¹²⁶.

Il est à noter que le gel des salaires et la baisse des subventions publiques à la consommation ont entraîné, au cours des années 80, une hausse des prix des produits de base et partant, une dégradation du pouvoir d'achat des fonctionnaires dans la mesure où l'inflation n'est pas indexée aux salaires. Cette situation a suscité de vives

¹²⁵- Projet FEMISE 22-26 : Identification (ventilation) des dépenses publiques porteuses de croissance économique : cas du Maroc de 1970 à 2003. Abdelkader ELKHIDER, El Mustapha KCHIRID & Chakib TAHIRI. p.11.

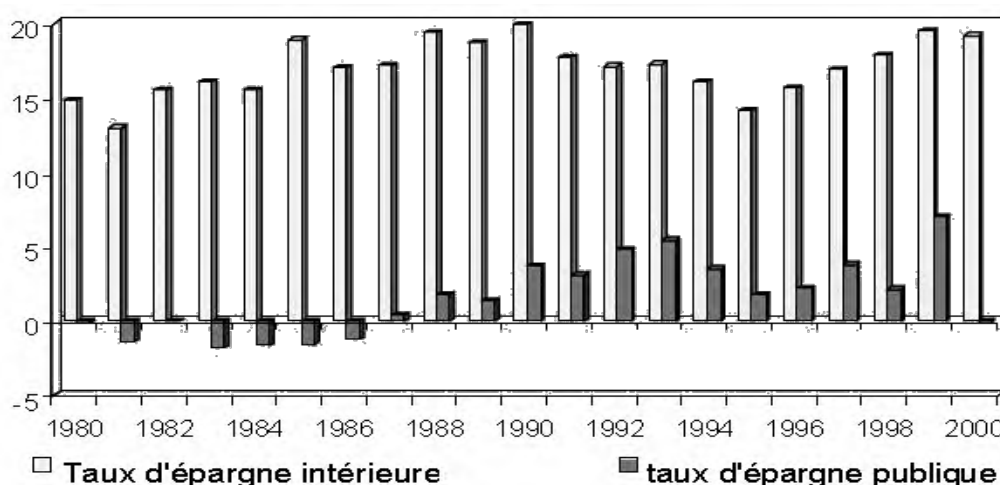
¹²⁶- « 50 ans de développement humain & perspectives 2025 » ; Chapitre IV, Mobilisation du potentiel humain, politiques économiques, croissance et emploi.

revendications de la part des syndicats depuis le début des années 90¹²⁷, lesquelles ont été satisfaites à deux reprises en 1996 et 2000 portant sur la promotion exceptionnelle hors quota. Ces deux accords ont été à l'origine de l'augmentation des dépenses du personnel à partir de la seconde moitié de cette décennie écoulée.

Dans ce sens, la prépondérance des dépenses de fonctionnement se faisait au détriment des dépenses d'investissement, dans la mesure où celles-ci sont passées de 7,8% du PIB en 1993 à 4,1% en 2004¹²⁸. Il faut dire que de l'épargne publique, du moment qu'elle s'avérait faible, ne contribuait guère au financement adéquat de l'investissement et ne pouvait, ainsi, contribuer au développement de l'activité économique du pays.

De ce fait, conscients de la nécessité d'élargir ses marges budgétaires, et dans un esprit de relance, les pouvoirs publics ont entrepris, à partir de la deuxième moitié de la décennie 90, certaines manœuvres qui avaient pour objectif une amélioration sensible de l'épargne publique qui, à son tour, allait contribuer d'une manière positive dans l'évolution du taux d'épargne intérieure (Graphique.16).

Graphique n° 6¹²⁹ : Évolution des taux d'épargne intérieure et publique au Maroc (1980-2001)



¹²⁷ - «Gouvernance et développement participatif», Myriam ZNIBER et Mostafa KHAROUFI, p.17

¹²⁸- Cette faiblesse de la contribution de l'État à l'effort d'investissement observée au cours de cette période s'explique non seulement par l'insuffisance des ressources, mais aussi par la nouvelle orientation de la politique économique adoptée par les pouvoirs publics dans le cadre de l'ouverture, pour assigner au secteur privé un rôle plus important dans la dynamique de la croissance.

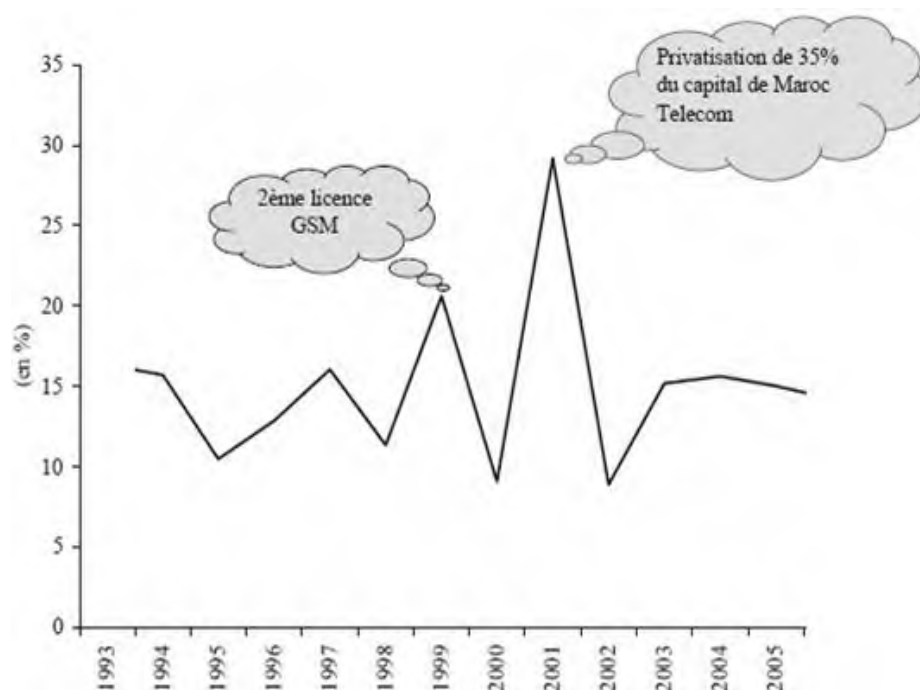
¹²⁹ - « L'épargne intérieure au Maroc », Abdessamad KACIMI, DPEG, 2001.

L'objectif était notamment de permettre:

- a. *Un renforcement des recettes ordinaires grâce à l'apport appréciable des recettes des programmes de privatisation amorcés en 1993.*

En effet, privé des gains de rééchelonnement, l'État s'est basé depuis 1993 sur les recettes de privatisation (Graphique.17) pour ramener ses déficits budgétaires à des niveaux soutenables (Tableau.7). Ainsi, grâce à ces recettes exceptionnelles, le déficit budgétaire a reculé, s'établissant à 3,1% du PIB en moyenne sur la période 1996- 2004 contre 3,3 % entre 1990 et 1995 (à titre d'exemple, le déficit qui était de l'ordre de 5,3 % en 2000 s'est retrouvé à 2,6 %, grâce aux recettes de cession de 35 % du capital de Maroc Telecom).

Graphique n°7 : Part des recettes non fiscales dans les recettes ordinaires entre 1993 et 2005 dépenses totales



Source : D.P.E.G.

Tableau.9 : Évolution des déficits budgétaires entre 1993 et 2004

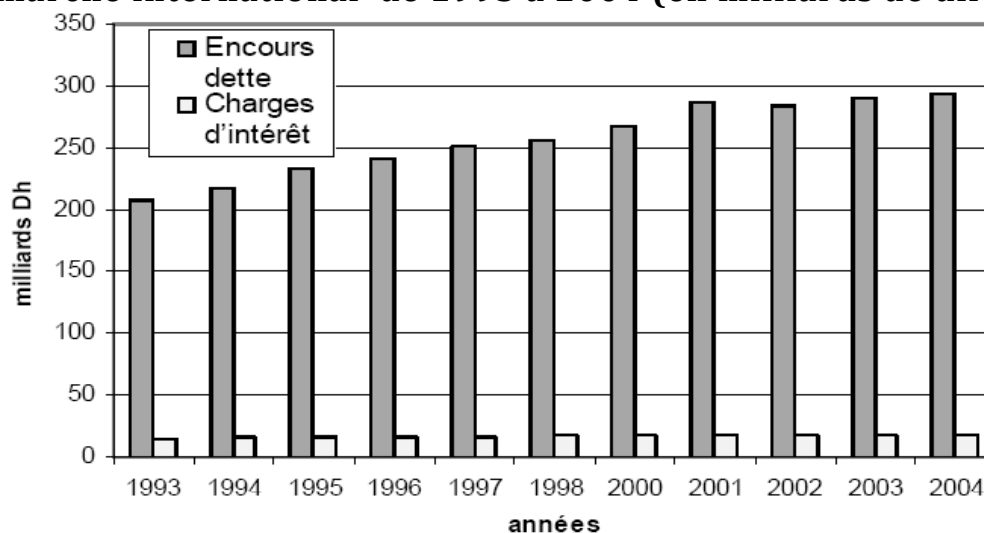
Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déficit / PIB (en%)	3,3	5,2	2,2	3,1	2,5	3,4	0,8	5,3	2,4	3,8	2,9	2,5

Source : Direction de la Statistique, rapports de B.A.M.

b. Une stabilisation des charges de la dette publique depuis 1993 autour de 17,5 milliards de dirhams ;

En effet, ceux-ci se sont toutefois restées relativement stables depuis 1993, passant de 14,7 milliards dirhams en 1993 à seulement 17,4 milliards dirhams en 2004, soit une augmentation de seulement 17 %.

Graphique n° 8 : Évolution de l'encours et des charges de la dette sur le marché international de 1993 à 2004 (en milliards de dirhams)



Source : Ministère des Finances, rapports annuels de B.A.M.

Cette progression relative peut être attribuée à la baisse générale des taux d'intérêt, constatée lors de cette période sur le marché marocain de la dette intérieure et surtout sur le marché international¹³⁰.

Cependant, si les charges de la dette enregistrent une faible progression, une nette distinction est observée entre les charges de la dette intérieure qui ont plus que doublé depuis 1993, passant de 6,2 milliards de dirhams en 1993 à 14,7 milliards de dirhams en 2004 au moment où les charges de la dette extérieure ont considérablement baissé dans des proportions légèrement équivalentes (Tableau .8).

¹³⁰ - La dette extérieure a baissé en moyenne de 3,6 points par année entre 1997 et 2004¹³⁰, ce qui a réduit la vulnérabilité du Maroc sur le plan extérieur en raison notamment du très faible impact des mouvements de taux de change sur sa dette extérieure nette (à la fin 2004 le niveau de stock des avoirs extérieurs couvrait largement l'encours de la dette extérieure publique contre moins de 20% en 1996), de la concentration de la grande partie de sa dette extérieure auprès de créanciers officiels et du renforcement de la part libellée en Euro (qui passe de 37% en 1997 à 60% en 2004) aux dépens de la part libellée en Dollar US (qui revient de 44% à 22% entre 1997 et 2004).

Tableau.10 : Encours et charges de la dette entre 1993 et 2004 (en milliards de Dhs)

Années	Encours dette intérieure	Encours dette extérieure	Encours dette totale	Charges d'intérêt dette intérieure	Charges d'intérêt dette extérieure	Charges d'intérêt totales
1993	76,8	131,1	207,9	6,3	8,4	14,7
1994	93,8	124,0	217,8	7,7	8,1	15,8
1995	101,1	133,2	234,4	8,6	8,1	16,7
1996	110,4	131,0	241,4	9,2	7,7	16,9
1997	121,5	130,3	251,9	9,3	7,5	16,8
1998	131,0	125,8	256,8	10,7	6,8	17,5
2000	149,3	118,6	268,0	11,2	6,4	17,6
2001	175,8	111,5	287,3	12,2	5,9	18,1
2002	191,5	92,6	284,1	13,2	4,2	17,4
2003	221,5	62,1	290,4	14,1	3,2	17,3
2004	224,1	70,5	294,6	14,7	2,5	17,2

Source : Ministère des Finances, rapports annuels de B.A.M.

Certes, les conséquences immédiates de ces initiatives ont été, la procuration d'une certaine manne financière permettant aux pouvoirs publics le redressement des équilibres financiers et la maîtrise de l'inflation, toutefois, il s'agissait, en partie, de recettes exceptionnelles résultantes d'un équilibre budgétaire fragile.

2-3-2) Sous-période à partir de 2005 : La croissance dans la stabilité et la relance de l'investissement

Exaltés par les résultats réalisés auparavant, notamment le maintien des équilibres macro-économiques, les pouvoirs publics ont eu comme hantise la consolidation de ces acquis durant cette période. L'analyse de l'évolution des dépenses publiques durant cette phase, résumée dans le tableau ci-dessous (Tableau.9), nous permet de constater le maintien du développement des dépenses courantes et la relance des dépenses d'investissement.

De ce fait, la stabilisation budgétaire ne s'est, donc, jamais traduite par un arrêt définitif ou tout au moins durable de la progression des dépenses publiques. Les

contraintes économiques et politiques, la demande sociale ou tout simplement les impératifs d'investissements collectifs exercent différentes pressions à la hausse sur la trajectoire empruntée par les dépenses budgétaires de l'État.

Tableau. 11: Évolution du PIB et des dépenses publiques au Maroc de 2005 à 2013 en millions de DHS et en pourcentages

Années	2005	2007	2009	2011	2013
Dépenses totales G	143165	144300	152743	183230	189504
Dépenses courantes	127229	123919	133869	157036	152090
Dépenses d'investissement	20 519	23 846	28 212	37 740	46361
Taux d'invest. (en %)	12,9	15,3	16,5	18,8	22,0
PIB courant	500095	522649	575270	616254	688843
G / PIB (en %)	31,62	30,59	31,23	32,76	30,8

Source : Direction de la Statistique, rapports de B.A.M.

Comme l'indique les statistique de ce tableau, on remarque que les dépenses publiques totales sont passées de 143165 à 189504 millions de dirhams soit une augmentation annuelle moyenne presque égale à 8%. Les dépenses courantes restent toujours prépondérantes dans la composition de l'ensemble des dépenses (soit presque 80 % en 2013). Pour réduire l'évolution de ces dépenses, il a été impératif de maîtriser les dépenses de fonctionnement de l'État, principalement liées aux dépenses du personnel¹³¹.

Ainsi, la masse salariale publique au Maroc a atteint des proportions importantes du PIB au milieu des années 2000, conséquence directe des augmentations des salaires suite aux accords sociaux conclus en 1996 et 2000 avec les syndicats et portant sur la promotion exceptionnelle hors quota¹³². En 2005, cet agrégat représentait 11,7% du PIB, un des taux les plus élevés du monde et constitue un des facteurs explicatifs du

¹³¹ - Le poids de la masse salariale provient davantage du niveau des rémunérations (Depuis 1996, la hausse de la masse salariale est imputable à la revalorisation des salaires dans un contexte de maîtrise des effectifs) que du nombre de fonctionnaires qui n'est pas pléthorique quand il est rapporté à la population totale.

¹³² - "Le programme de départ volontaire de la fonction publique marocaine", Khalid BEN OSMANE Enseignant Chercheur à l'Ecole Nationale d'Administration. Avril, 2005.

creusement du déficit budgétaire de l'État, qui était appelé, donc, à réduire le poids de ces dépenses qui pesait lourd sur ses finances et réduire ainsi son déficit. Pour ce faire, le gouvernement a entrepris l'élimination des principales sources de rigidité budgétaires¹³³, en recourant, entre autres, à l'opération de départ volontaire à partir de 2005 dont les objectifs étaient de¹³⁴ :

- *Réduire la masse salariale et alléger son poids sur le budget de l'État ;*
- *Contribuer à la création de conditions préalables à une gestion optimale des ressources humaines de la fonction publique ;*
- *Rajeunir le management de l'administration par les nouvelles opportunités offertes aux jeunes fonctionnaires d'accéder à des postes de responsabilité ;*
- *Mettre en place les conditions favorables à une insertion des bénéficiaires de l'opération dans le secteur privé et leur permettre d'être des acteurs économiques et sociaux.*

Cette dernière a concerné près de 39600 fonctionnaires pour un coût correspondant supérieur à 11 milliards de dirhams, ce qui a été traduit, certes, par la réduction de la masse salariale et par la suite une baisse des dépenses salariales par rapport aux dépenses courantes et au PIB avec une part de 36% et 11.1% respectivement.

Toutefois, vu que l'État reste le principal employeur (28.000 postes créés en 2011, d'autant plus que le taux de chômage a enregistré une hausse de 10% au premier trimestre de l'année 2011, contre 9,6% à la même période de l'année 2009)¹³⁵, et si nous tenant en compte la création des postes budgétaires¹³⁶, le coût de

¹³³ - «Les rigidités observées au niveau de la masse salariale trouvent leur justification dans la multiplication des décisions de promotion exceptionnelle et dans la nature des statuts de la fonction publique», Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique, Phase IV (PARAG. IV), Pays : Royaume du Maroc, Banque Africaine de Développement, Mai 2010.

¹³⁴ - « Étude relative à l'évaluation de l'opération «Départ volontaire» dans la fonction publique» ; 2006, Ministère de la modernisation des secteurs publiques.

¹³⁵ - Rapport Haut-Commissariat au Plan, 2010.

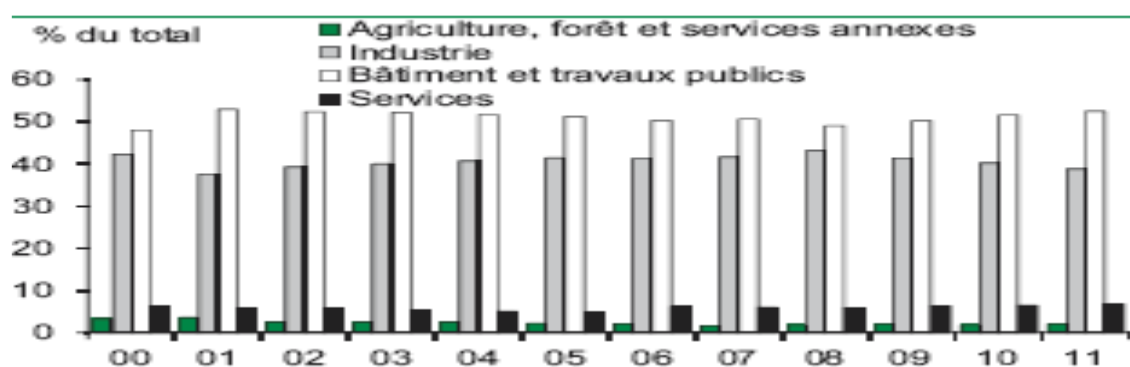
¹³⁶ - Avant l'opération de départs volontaires, les effectifs étaient de 769 623 fonctionnaires. Ils sont tombés à 727.320 (dont 94,5%, soit 40 000, au titre de l'opération «Intilaka») après cette opération pour remonter à 766.000 en 2008 et 780.000 en 2009.

l'augmentation des salaires convenue dans la cadre du dialogue social (1,7 milliard de dirhams en 2011) et le comportement de paramètres clés tels que les avancements d'échelle, les promotions de grade et l'utilisation des postes vacants... nous pouvons dire qu'en dépit des programmes de départs volontaires (DVD) et ceux de la limitation des recrutements, la masse salariale dans la fonction publique continue son évolution à un rythme qui dépasse l'entendement¹³⁷.

En effet, les dépenses du personnel absorbent près de 57% du montant global alloué aux dépenses de fonctionnement. Ainsi, la masse salariale de la fonction publique est passée de 66,3 milliards de Dhs en 2007 à 80,4 milliards en 2011, elle s'affiche ainsi sur un trend haussier annuel de 6 à 7%, un niveau supérieur au taux de croissance du PIB.

Par conséquent, une telle tendance constitue une contrainte majeure, car elle limite les marges de manœuvre des pouvoirs publics en matière de développement et laisse peu de place pour l'investissement public. Ce dernier, en raison de sa double nature (du fait qu'il n'est pas seulement une dépense, mais aussi une augmentation de la capacité de production, donc un facteur déterminant de la croissance économique), et en dépit de cette tendance défavorable, il a connu ces cinq dernières années une reprise considérable, grâce à la politique des grands chantiers, conjuguée par une hausse en termes de volume et du taux d'investissement tout au long de cette sous-période, illustrée à travers le schéma suivant. (Graphique.9)

Graphique.4 : Évolution du taux des investissements au Maroc entre 2000 et 2011 par secteur



Source : Ministère des Finances.

¹³⁷ - «Au lieu de 75,5 milliards de DH prévus, la masse salariale atteindra 76 milliards voir 76,5 milliards de DH en 2009», «Rapport sur la fonction publique et la masse salariale sur la période 2004-2009», rédigé par le Centre national de traitement (CNT) Abdelaziz CHAGOU, Trésorier Principal chargé du Centre National de Traitement.

Comme le montre ce Graphique, les dépenses d'investissement de l'État ont plus que doublé au cours de ces 5 dernières années, elles sont passées de 20519 millions de dirhams en 2005 à 45946 millions de dirhams en 2010, soit une augmentation de 124%. Quant au taux d'investissement, lui aussi a connu une évolution continue, passant de 12,9% en 2005 à 22% en 2009 soit une augmentation de 9 points.

Ainsi, nous pouvons conclure que cette évolution traduit la volonté des pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts de soutien à l'activité économique qui résulte, d'une part, de l'amélioration de l'environnement juridique et réglementaire des affaires et la consolidation de l'effort d'investissement de l'État, conjugué à travers les grands projets d'infrastructures lancés avec la participation du Fonds Hassan II (Routes et Autoroutes, Ports, Aéroports, TGV...).

D'autre part, on notera la mise en place de politiques économiques conjoncturelles de relance de l'investissement et la création de l'Agence Marocaine des Investissements (AMDI) qui a pour mission de définir tous les indicateurs de performance qui y sont relatifs, à travers la production et l'analyse des différents indicateurs et d'assurer aussi un suivi des différentes mesures adoptées par d'autres pays dans ce sens.

Au bout de ces éclaircissements relatifs à l'évolution historique des dépenses publiques, il est légitime de se demander si l'État à travers ses dépenses a pu améliorer la situation socio-économique du pays.

Conclusion de la Section :

L'évolution des dépenses publiques au Maroc a été influencée par trois périodes distinctes, où les événements qui caractérisaient chacune d'entre elles avaient un impact sur la structure de ces dépenses.

La période Ante-PAS était marquée par une croissance économique accélérée avec un taux d'investissement important et une évolution des dépenses publiques par rapport au PIB, il faut dire qu'un événement comme celui du triplement du prix des phosphates était déterminant.

Quant à la période du PAS, elle a affecté de façon sérieuse les dépenses publiques et plus particulièrement celles affectées à l'investissement devenant de plus en plus marginales. Une telle initiative, tant nocive au tissu économique et social du pays, était mise en place pour remédier à la crise économique que subissait le Maroc de plein fouet et rétablir ses équilibres macroéconomiques.

Ensuite, vient la période Post-PAS, marquée par l'ouverture de l'économie marocaine à plusieurs chantiers de développements économique et surtout social qui avaient pour objectif de faciliter l'intégration de l'économie marocaine dans la sphère mondiale, où, entre autres, les pouvoirs publics ont veillé à ce que les indicateurs macroéconomiques demeurent équilibrés et que l'investissement, avec les différents chantiers lancés, devienne le levier d'une croissance économique durable tant espérée. Une croissance, qui malgré son caractère faible et volatil, ne devait omettre d'inclure dans son agenda la notion de bien-être des populations, et de là découle tout un travail de mesure et de suivi des indicateurs sociaux, notamment ceux relatifs au droit à l'éducation, à la santé... etc.

À cet égard, malheureusement pour un pays comme le Maroc, les différentes mesures prévoyant la réduction des dépenses publiques, prises durant la période de l'ajustement, n'ont pas épargné les dépenses sociales, étant donné leur poids dans le budget. Comme on pouvait le prévoir, suite à une telle mesure, l'Etat a hérité d'un lourd passif en matière de dégradation dans les différents secteurs clés relevant du domaine social (éducation, santé, pauvreté, chômage...) était chose évidente.

A cet égard, et pour faire face à cette situation, les pouvoirs publics ont mené ces dernières années une stratégie de développement social à travers l'affectation d'une part significative du budget de l'Etat au financement des activités sociales, en particulier de l'éducation, la santé, l'emploi et l'habitat, pour répondre à une demande ascendante et de plus en plus exigeante, aussi quantitative soit-elle que qualitative, dans ses différents secteurs sociaux.

En plus, la politique de ciblage des dépenses publiques entreprise cette dernière décennie, en particulier en matière d'investissements, a constitué aussi un instrument puissant pour dynamiser l'activité économique et réduire, soit directement ou

indirectement, les niveaux de la pauvreté. Une politique qui s'est avérée, en effet, très efficaces à court terme tant que composante de la demande finale et en termes de distribution de salaires et de revenus. On relève de même son efficacité à long terme lorsque les investissements réalisés sont générateurs de croissance.

Au total, il paraît que les dépenses publiques au Maroc à une tendance de croissance et ne cesse pas de s'arrêter suite à l'augmentation des besoins de l'économie, un tel constat pose le problème de mesure l'efficacité de ces dépenses publique sur la croissance, c.-à-d. tester dans quelle mesure ces dépenses ont la capacité de créer des effets d'entraînements, la valeur ajoutée, la richesse et dynamiser le marché d'emploi et soutenir en général l'activité économique.

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de recourir à une analyse économétrique. Cette modélisation fera l'objet de la section suivante.

Section.3: analyse économétrique des déterminants de l'efficacité des dépenses publiques et essai d'évaluation de leur effet sur l'économie

L'analyse de l'apport et de l'efficacité des dépenses publiques en termes de croissance économique a été étudiée dans plusieurs travaux de par le monde, dont la majorité a montré que ces dépenses, prises en charge dans leur totalité, ne sont pas porteuses de croissance de long terme. Ceci peut être expliqué d'une part par l'existence d'effets d'éviction de l'investissement privé par l'investissement public et d'autre part par le mauvais ciblage et l'allocation inefficace des dépenses publiques.

Cette section sera consacrée à l'évaluation économétrique de l'efficacité des dépenses publiques dans le cadre des marchés publics pour connaître le lien qui existe entre les dépenses publiques et la croissance économique, et ce afin d'expliquer la faiblesse apparente des taux d'investissements publics réalisés par notre économie au moment où d'autres pays économiquement semblables connaissent une amélioration de cette efficacité recherchée des dépenses publiques, ce qui pose naturellement la question de l'identification des facteurs déterminants de l'efficacité des dépenses publiques.

A vrai dire, les déterminants de l'efficacité des dépenses publiques ainsi que l'évaluation de leur contribution à l'amélioration de la croissance économique et la santé de notre économie deviennent, alors, deux questions essentielles à la connaissance de la variabilité de l'effet exercé par les dépenses publiques.

À travers cette analyse empirique, nous nous proposons dans ce qui suit :

- De vérifier l'impact de la somme des dépenses publiques sur les performances spécifiques du Maroc en matière du potentiel de la croissance économique.
- De décomposer ces dépenses et évaluer l'effet de chacune d'entre elles sous sa forme désagrégée sur la croissance marocaine.
- De savoir si la faiblesse apparente de l'efficacité des dépenses publiques sur l'économie marocaine est due à un contrôle insuffisant des deniers publics ou à une inexploitation d'un potentiel existant en matière de l'investissement public.
- De montrer la nature et analyser la causalité qui lie les dépenses publiques et la croissance économique.

3-1) Spécification des modèles :

Un modèle économétrique est la représentation schématique et structurée, mais qui demeure approximative et incomplète d'un ensemble d'éléments réels. Autrement dit, il illustre la confrontation de la théorie à la réalité dans l'objectif de dégager des conclusions et des enseignements permettant de concevoir l'avenir.

Il s'agit en particulier dans notre cas de vérifier les hypothèses suivantes :

H.1 : l'effet de l'efficacité des dépenses publiques sur l'économie est mesuré par leurs retombés positifs sur la croissance du PIB, on s'attend à ce que la nature de cet effet recherché soit négative ;

H.2 : Les marchés publics influencent négativement la croissance économique et l'investissement privé dans le long terme ;

H.3 : Les dépenses publiques, surtout d'investissements ont un impact positif sur la croissance économique dans le long terme ;

H.4 : les dépenses publiques en capital humain (éducation + santé), en améliorant la qualité de la main d'œuvre, contribuent positivement à la croissance économique et à la stimulation de l'investissement privé ;

H.5 : Un déficit budgétaire raisonnable peut stimuler la croissance économique ;

H.6 : Selon sa nature, l'investissement public peut soit exercer un effet d'éviction (*Crowding-out*) soit un effet d'entraînement (*Crowding-in*) sur l'investissement privé dans le long terme ;

3-1-1) Formulation des modèles :

Pour ce faire, nous procéderons à l'estimation de deux modèles inspirés des études empiriques décrites dans la section précédente.

3-1-1-1) Modèle.1 : L'impact des dépenses publiques agrégées sur la croissance économique :

Dans ce premier modèle (agrégé), il sera question de tester la thèse libérale, selon laquelle, une augmentation de la taille de l'État exprimée par le ratio des dépenses publiques totales sur le PIB (G) agit négativement sur la croissance contre l'hypothèse alternative du courant keynésien qui stipule que les dépenses publiques ont un impact significativement positif sur la croissance économique.

Nous retenons comme indicateur de la croissance économique le PIB réel par tête (Y).

Dans ce premier modèle (Eqa.1), on fait ainsi régresser le PIB réel par tête sur le ratio dépenses gouvernementales totales/PIB (G) et sur un certain nombre de variables qui peuvent théoriquement concourir à l'explication de la croissance économique de notre pays. Nous induisons comme variables explicatives supplémentaires :

- L'investissement privé (IP) : Qui demeure théoriquement et pratiquement une clé de la croissance économique ;

- Les exportations (X) : Qui dans le cas de notre économie, à l’instar des PED peuvent avoir un effet positif sur le PIB par une meilleure allocation des facteurs et donc une hausse de la productivité globale des facteurs¹³⁸.
- *Le ratio de déficit budgétaire sur le PIB (DB)* : Donc, le signe attendu de son coefficient est négatif ;
- *Le taux d’inflation (INFL)* : Qui vise à capter l’impact négatif sur la croissance des mauvaises politiques macro-économiques qui peuvent entraîner des distorsions économiques et une mauvaise allocation des investissements¹³⁹.

Soit sous la forme logarithmique :

$$(Eq.1) \quad LY_t = \alpha_0 + \alpha_1 LG_t + \alpha_2 LIP_t + \alpha_3 LX_t + \alpha_4 LDB_t + \alpha_5 LINF_t + \varepsilon_t$$

où :

L’opérateur L désigne le logarithme naturel, et ε_t le terme d’erreur de spécification qui concentre les effets de toutes les autres variables non prises en considération dans le modèle et qui peuvent avoir un impact sur la croissance économique (facteurs institutionnels, technologiques, politiques, météorologiques,...).

3-1-1-2) Modèle.2 : L’impact des dépenses publiques désagrégées sur la croissance économique :

A la lumière des travaux de Barro (1990), qui divise les dépenses publiques en deux catégories : dépenses productives et dépenses non productives ; les premières sont supposées promouvoir la croissance économique, tandis que les secondes ont plutôt tendance à la freiner, nous procédons dans ce modèle à l’examen de l’impact probable de certaines catégories spécifiques de dépenses publiques,

C’est une importante étape dans notre analyse, dans la mesure où l’étude de l’impact des dépenses agrégées sur la croissance économique du premier modèle peut dissimuler d’importantes influences de certaines dépenses publiques disons plus “spécifiques”. Nous formulons, ainsi, un simple modèle de croissance endogène

¹³⁸ - Fontagné, L. et Guérin, J.L. : « l’ouverture, catalyseur de la croissance », *Economie Internationale*, n°71, 3^{ème} Trimestre.

¹³⁹ - Fisher, S. (1993) : « *The role of Macroeconomic Factors in Growth* », *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32

emprunté à Lin (1994) dans lequel la dépense publique totale est décomposée en dépenses d'investissement (IG), dépenses de consommation (CG) et dépenses publiques en capital humain (HG). Ces variables sont exprimées en part du PIB. En y ajoutant les autres variables explicatives de la croissance économique, telles qu'elles sont décrites dans le modèle précédent (Eqa.1), nous obtenons la spécification suivante :

$$(Eqa.2) \quad LY_t = \beta_0 + \beta_1 LIG_t + \beta_2 LCG_t + \beta_3 LHG_t + \beta_4 LIP_t + \beta_5 LX_t + \beta_6 DB_t + \beta_7 LINF_t + \varepsilon_t$$

Dans cette spécification, nous définissons les dépenses publiques en éducation et en santé comme étant un “proxy” des dépenses en capital humain, dont l'effet sur la croissance économique est par l'hypothèse positif. Pour leur part, les dépenses publiques d'investissement, auxquelles nous soustrayons les investissements publics en éducation et en santé, sont prises comme un “proxy” des investissements en infrastructures dont l'effet sur la croissance est censé être positif selon Barro (1990). Concernant les dépenses courantes, hormis les dépenses de fonctionnement en éducation et en santé, elles sont considérées comme une consommation publique. Étant improductive au sens de Barro (1990), la consommation publique devrait avoir un effet négatif sur la croissance économique de long terme. Pour les autres variables, nous attendons les mêmes signes que ceux relatifs à la première équation.

3-1-2) Données et méthodes d'estimation :

Les différentes variables retenues dans les spécifications couvrent la période 1980-2014, soit 35 observations. Il convient de préciser que le choix de la période d'étude et des variables introduites dans les deux modèles a été limité par la disponibilité des données pour les dépenses publiques par catégories. Les données ont été recueillies de plusieurs sources:

- “Rapports de Bank Al Maghrib”;
- “Tableaux de bords des finances publiques” publiés par la Direction des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF) ;

- “Comptes nationaux” publiés par le Haut-Commissariat au Plan (HCP)¹⁴⁰ ;
- “La base de données ” de la Direction des Statistiques¹⁴¹ ;
- “La base de données” de l’Office de Change¹⁴².

L’équation de base retenue pour les estimations économétriques s’inspire du modèle retenu par la Banque mondiale (2002) pour l’estimation des déterminants de la croissance dans les pays en développement¹⁴³. Toutes les variables sont mesurées en termes réels au prix de 1998, déflatées en utilisant le déflateur du PIB (base 1998=100).

3-2) Résultats et explications :

3-2-1) Résultats de la formulation des modèles :

Les résultats de l’estimation des deux modèles¹⁴⁴ sont récapitulés dans le Tableau1 et le tableau 2. Les estimations sont obtenues par la méthode des Moindres Carrées Ordinaires (MCO) à l’aide du logiciel d’économétrie Eviews 8.0.

La forme logarithmique¹⁴⁵ retenue dans les modèles offre l’avantage de pouvoir interpréter directement les coefficients estimés en termes d’élasticités.

Tableau1 : Estimation du modèle 1 agrégé

Dependent Variable: LY
 Method: Least Squares
 Date: 05/21/15 Time: 15:24
 Sample: 1980 2014
 Included observations: 35

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LG	-0.183516	-2.002347	0.394564	0.0903
LIP	0.123001	2.368901	9.356123	0.0001
LX	0.200141	3.703322	7.245231	0.0031

¹⁴⁰ - Surtout pour le PIB par tête, l’investissement privé et l’investissement public.

¹⁴¹ - Pour le taux d’inflation.

¹⁴² - Pour la série des exportations.

¹⁴³ - Qui constitue un effort d’intégration de facteurs quantitatifs susceptibles d’influer sur la croissance économique.

¹⁴⁴ - Les équations sont estimées individuellement faisant ainsi abstraction des problèmes de simultanéité qui pourraient éventuellement exister entre les variables.

¹⁴⁵ - Un des avantages de l'utilisation de la forme logarithmique linéaire est qu'elle permet d'exprimer les résultats en termes de pourcentage : une augmentation de 1% d'une des variables explicatives entraîne à un certain changement de pourcentage de la variable dépendante. En plus, elle permet d'avoir des résultats plus solides. Paradoxalement, l'utilisation des formes logarithmiques aboutit à une perte dans les observations, parce que les valeurs négatives ne peuvent être exprimées sous cette forme.

LDB	0.002451	0.511301	7.343425	0.0023
LINF	-0.002034	5.012035	7.925765	0.0000
C	5.062055	11.304167	-0.204015	0.8392
R-squared	0.901823	Mean dependent var		0.176
Adjusted R-squared	0.890860	S.D. dependent var		9.84136
S.E. of regression	128.3714	Akaike info criterion		2.58616
Sum squared resid	807481.2	Schwarz criterion		2.66192
Log likelihood	-318.9470	Hannan-Quinn criter.		2.61511
Durbin-Watson stat	2.100087			

Tableau 2 : Estimation du modèle 2

Dependent Variable: LY
Method: Least Squares
Date: 05/21/15 Time: 15:24
Sample: 1980 2014
Included observations: 35

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LIG	0.183516	-2.002347	1.394564	0.0803
LCG	-0.282134	3.093213	-2.623801	0.0435
LHG	-0.118562	5.144791	-3.245802	0.0013
LIP	0.234018	2.368901	8.523043	0.0001
LX	0.228010	3.703322	6.582024	0.0001
LDB	0.004451	0.511301	7.343425	0.0012
LINF	-0.001029	5.012035	7.529021	0.0005
C	3.262851	5.688536	-0.204015	0.8392

R-squared	0.947240	Mean dependent var		0.176
Adjusted R-squared	0.932520	S.D. dependent var		10.21536
S.E. of regression	128.3714	Akaike info criterion		2.01276
Sum squared resid	807481.2	Schwarz criterion		2.00472
Log likelihood	-318.9470	Hannan-Quinn criter.		1.92049
Durbin-Watson stat	2.119314			

- Toutes les variables sont exprimées en logarithme et en volume, prix 1998.
- Adjusted R-squared (R^2 Ajusté) : Coefficient de régression qui permet de mesurer le pourcentage des variations de variable endogène effectivement expliquée par les variables exogènes prises en considération dans le modèle.
- Durbin-Watson Stat (Test de Durbin-Watson (DW)): Permet de tester l'autocorrélation d'ordre 1 de perturbations. Quand $DW=2$ ou proche de 2, l'hypothèse de corrélation des erreurs est rejetée. En revanche, quand la valeur de DW est proche de 0 ou de 4, les perturbations sont vraisemblablement affectées d'une forte autocorrélation (Ceci indique aussi qu'une variable explicative importante a été omise dans la spécification du modèle.

3-2-2) Explication des résultats :

Au vu de ces résultats, la première constatation importante qui s'impose est la valeur élevée du coefficient de détermination (R^2 ajusté) pour les deux modèles¹⁴⁶, témoignant d'une bonne qualité de l'estimation. D'une façon générale, les ajustements retenus reproduisent les fluctuations observées des variables endogènes avec, toutefois, des résidus non expliqués, ces résidus sont à mettre sur le compte des phénomènes conjoncturels et institutionnels qui ont traduit des perturbations d'intensité variée.

La seconde remarque justifiant la qualité des estimations est la valeur *Durbin-Watson Statistic* proche de 2 pour les deux modèles signifiant que les résidus ne sont pas autocorrélés et par conséquent la variance des paramètres estimés est minimale.

3-2-2-1) Modèle avec dépenses publiques agrégées :

Les résultats de l'estimation de l'Eq.1 (Tableau1,) corroborent l'idée des économistes libéraux selon laquelle une augmentation de la taille de l'État, mesurée en terme du ratio "*dépenses globales/PIB*" (G), agit négativement sur la croissance économique.

Le coefficient associé à ce ratio est significativement négatif (au niveau de 10%) et égal à -0,18. Il peut être interprété comme une élasticité et signifie qu'une

¹⁴⁶ - 0.89 pour le modèle 1 et 0.93 pour le modèle 2.

augmentation de 1% du ratio “*dépenses globales/PIB*” entraîne une baisse évaluée à -0,18% du revenu par habitant.

Par ailleurs, l’estimation du modèle 1 montre l’impact significatif très important des exportations marocaines (X) sur la croissance économique, avec une élasticité de 0,2%. Ceci montre bien que le commerce extérieur constitue un potentiel important de croissance pour l’économie marocaine. Cependant, le commerce extérieur du Maroc est l’un des piliers de l’économie qui pâtit d’un déficit structurel à un moment où le commerce international connaît des mutations profondes et la mondialisation dicte des lois sans pitié¹⁴⁷.

Comblé cette lacune semble donc être la priorité des priorités tout en sachant que la hausse des importations est en net déphasage avec celle des exportations. Dans ce sens, dans son rapport¹⁴⁸ le conseil confirme que si le choix de croissance par les exportations demeure pertinent il n’en demeure pas moins que le marché intérieur peut être d’un apport considérable pour l’amélioration du commerce extérieur à travers la mise en œuvre d’une stratégie de substitution compétitive aux importations.

Pour réussir ces deux objectifs, le rapport suggère de dépasser les mesures ponctuelles d’incitation accordées de façon horizontale. Une politique appuyée sur des incitations sectorielles appropriées est en mesure d’orienter l’investissement destiné à l’exportation et à la substitution compétitive aux importations.

Dans cette mouvance, le développement de l’intégration sectorielle est à rechercher pour améliorer la valeur ajoutée locale contenue dans les exportations.

De son côté le déficit budgétaire (DB), qui est considéré comme un déséquilibre macroéconomique gênant toute croissance économique, celui-ci n’a pas d’impact important sur l’évolution de la croissance du PIB par tête. De surcroît, son coefficient est positif, bien que très faible ($0,002$), montrant qu’un déséquilibre budgétaire jusqu’à un certain niveau (contrôlable) reste acceptable et peut même induire des effets de relance sur l’activité économique.

¹⁴⁷ Le commerce extérieur marocain demeure dominé par des exportations à faible valeur ajoutée, un déficit structurel important, et des structures géographique et sectorielle relativement invariables en longue période, tant à l’importation qu’à l’exportation, avec de surcroît, ces dernières années, des tendances à l’essoufflement des exportations et au renforcement du taux de pénétration du marché intérieur par les importations.

¹⁴⁸ “Rapport des groupes de réflexion sur les politiques économiques et le commerce extérieur”, p.8.

En effet, malgré un glissement vers le haut, un déficit budgétaire donc «volontairement provoqué» ne dépassant guère les marges maîtrisables permet de soutenir la croissance, d'autant plus qu'il est nécessaire dans le cas où il intervient pour maintenir, entre autres, la demande intérieure notamment le pouvoir d'achat des ménages et l'investissement, tous les deux sources de croissance.

Dans ce modèle 1, le coefficient du taux d'inflation (*INF*) est négatif, mais très faible égal à $-0,002$.

En fait, la politique restrictive poursuivie par le gouvernement marocain depuis l'instauration du PAS a réussi à contenir les tensions inflationnistes dans des limites raisonnables.

Après les exportations, l'investissement privé (*IP*) est la seconde variable plus explicative dans ce premier modèle, avec une élasticité de $0,123\%$.

Ce résultat cadre bien avec les thèses traditionnelles qui accordent un rôle important à l'investissement privé qui constitue un jalon essentiel dans la promotion de la croissance économique d'une nation. Il est vrai que les réformes des années 80 et 90 ont donné une certaine vigueur au secteur privé l'incitant à développer davantage ses investissements dans des domaines potentiels.

Néanmoins, un long chemin reste encore à parcourir en matière de partage des responsabilités entre l'État et le secteur privé, d'une part, l'implication effective de ce dernier dans la création de la richesse et dans la relance de l'activité économique moyennant l'investissement, y compris dans les infrastructures et les secteurs sociaux et d'autre part l'implication de l'État à travers la mise en place d'une plateforme favorable à l'épanouissement du secteur privé, faisant appel ainsi à ses rôles d'arbitrage, de réglementation et de régulation et la garantie de l'équité et l'esprit de concurrence.

En somme, la conclusion principale dégagée des résultats de l'estimation du premier modèle de la croissance est que toutes les dépenses publiques, dans leur forme agrégée, ont plutôt un impact négatif sur la croissance économique. Ceci montre bien que le niveau des dépenses publiques au Maroc dépasse le seuil qui permet de garantir une croissance saine.

D'ailleurs, une étude faite¹⁴⁹, s'inspirant de l'approche de la "Courbe d'Armey" développée pour le cas des USA fin des années 90, par R.K. Vedder et L.E. Gallaway (1998), étudiée dans la section précédente, montre que dans le cas du Maroc, le test qui a porté sur la relation entre la croissance économique durant la période 1970-2001 en données annuelles est établi sous la formule suivante :

$$g_t = \beta_0 + \beta_1(G/PIB)_{t-1} + \beta_2(G/PIB)_{t-1}^2 + \beta_3R_t + \beta_4((G - T)/PIB)_t + \beta_5INF_{t-1} + \beta_6(IP/PIB)_t + \beta_7M^*_{t-1} + \varepsilon_t$$

Expression dans laquelle :

- g : représente la croissance du PIB ;
- G : désigne ici le montant global des dépenses publiques ;
- R : la pression fiscale ;
- $(G-T)/PIB$: la part du déficit budgétaire dans la PIB ;
- INF : le taux d'inflation ;
- IP/PIB : la part des investissements privés dans le PIB ; et
- M^* : le taux de croissance des exportations.

Le résultat de cette étude a donné, une estimation de l'ordre de 39% pour le seuil de dépenses publiques "idéal" recherché. Cet ordre de grandeur pour le Maroc paraît également tout à fait crédible pour les mêmes raisons que l'on note dans le cas d'une économie similaire notamment celle de la Tunisie (35%), mais reste largement supérieur par rapport à des pays du pourtour méditerranéen comme le Liban, la Turquie et l'Égypte où ce taux n'atteint que 28,5%, 20,4% et 12,6% respectivement, ou encore plus de celui des États-Unis où ce taux n'est que de l'ordre de 11,1%.

À cet égard, il faut rester prudent quant à une interprétation trop rapide de ces résultats, comme le suggèrent d'autres estimations économétriques se limitant aux

¹⁴⁹ - "L'étude du lien dépenses publiques croissance: y a-t-il une "taille optimale" de l'État, Cas du Maroc", DÉPENSES PUBLIQUES, CROISSANCE ET SOUTENABILITÉ DES DÉFICITS ET DE LA DETTE EXTÉRIEURE : Étude de cas pour six pays riverains de la Méditerranée : Tunisie, Maroc, Turquie, Liban, Israël, Égypte ; Rapport final du projet de recherche FEM2-02-21-39 ; Claude BERTHOMIEU (CEMAFI. Nice) ; p.6.

seules dépenses publiques agrégées comme variable. En effet, toutes ces conclusions peuvent prêter à confusion si on ne tient pas compte de la décomposition des dépenses [J. Diamond, (1990)]. D'ailleurs, ceci constitue l'objet de la deuxième régression.

3-2-2-2) Modèle avec décomposition des dépenses publiques :

Les interprétations retenues dans le cadre de l'estimation du premier modèle de la croissance concernant les coefficients des exportations, de l'investissement privé, du ratio du déficit budgétaire et du taux d'inflation, restent autant valables pour la deuxième équation (*Eqa.2* : Tableau.1).

On notera à l'occasion, cependant, une légère augmentation des coefficients de toutes ces variables et une amélioration, en particulier, du pouvoir explicatif de l'investissement privé (*IP*) qui est devenu *significatif à 1 % d'erreur* et son coefficient égalise celui des exportations (*X*). Ceci montre bien, comme l'a fait remarquer Levine et Renelt (1992), que les résultats des estimations sont très sensibles à de petits changements dans la spécification du modèle.

Pour ce qui est de l'effet sur la croissance économique de la décomposition des dépenses totales, nous constatons *un effet positif relativement significatif* de l'investissement public (*IG*) sur la croissance.

En effet, une augmentation de 1% de la part des dépenses d'investissement dans le PIB se traduit, selon notre modèle, par une hausse du PIB réel par tête de 0,1%. Il faut savoir dans ce sens que la fragilité qui marque la relation entre les dépenses publiques d'investissement public et la croissance économique au Maroc indique sans doute qu'une sélection plus rigoureuse des projets s'impose pour assurer leur productivité.

En outre, pour enrichir l'analyse empirique, il est utile de faire une décomposition sectorielle de ces investissements afin d'enlever l'effet de «masque» de certains types d'investissements publics. Une telle décomposition ne fera pas, cependant, l'objet de notre analyse en raison de l'absence de séries chronologiques complètes concernant la désagrégation de l'investissement public.

Quant à la consommation publique (*CG*), conformément aux résultats des travaux avancés par Landau (1986) et Barro (1991) où elle représente la partie «*improductive*» des dépenses étatiques, elle a un *impact significativement négatif* (au seuil de 5%) sur la croissance économique au Maroc. Un accroissement du ratio de la consommation de l'État sur le PIB de 1 % entraîne une baisse de presque - 0,282% du revenu réel par habitant.

En revanche et de manière surprenante, les dépenses publiques en capital humain (*HG*) ont un *coefficient négatif et significatif* (au seuil de 1%). Ce résultat remet en cause, dans le cas marocain, les enseignements des nouvelles théories de la croissance endogène qui accordent un rôle central à l'investissement en éducation et en santé dans la dynamique de la croissance du long terme.

On peut attribuer cette relation négative, comme a été déjà souligné par Diamond (1989), à une longue période de gestation et d'inefficacité dans l'utilisation des fonds publics dans les secteurs de l'éducation et de la santé qui caractérise les PED.

En outre, comme d'autres études l'ont suggéré, les dépenses publiques en éducation et en santé ne sont sans doute pas un bon indicateur du capital humain, notamment parce qu'il ne prend pas en compte l'efficacité de la formation. En effet, une augmentation de ces dépenses ne signifie pas toujours une amélioration de la qualité du capital humain.

3-3) Analyse en termes d'élasticité et de causalité :

Pour compléter cette analyse, on a procédé à une estimation de l'impact des dépenses publiques (*G*) sur le produit intérieur brut (*Y*), sachant que les dépenses publiques ici globales regroupent toutes composantes.

Dans l'estimation de *l'Eq.1*, nous avons supposé que les dépenses publiques sont exogènes. Toutefois, la thèse de la loi de Wagner postule, comme expliquée dans la section précédente, que la croissance du revenu national entraîne aussi une croissance plus que proportionnelle des dépenses publiques. Dans ce cas, les dépenses publiques sont considérées comme une variable endogène et non comme un instrument de politique économique (KEYNES).

Pour vérifier le sens de causalité entre les dépenses publiques (G) et la croissance économique (Y) au Maroc, nous allons utiliser le test de *Granger-Causality*¹⁵⁰ qui est le plus utilisé dans le domaine économétrique, Ce test suppose des variables stationnaires. Nous utilisons alors le test d'*Augmented Dickey Fuller* (ADF) pour détecter l'existence de racine unitaire dans les séries en niveau et en différence première.

Les résultats du test d'ADF sont résumés dans le tableau suivant:

Tableau 3 : Résultat du test d'Augmented Dickey Fuller

Null Hypothesis: Unit root (individual unit root process)
 Series: LG, LG
 Date: 05/22/15 Time: 10:23
 Sample: Sample: 1980 2014
 Exogenous variables: Individual effects, individual linear trends
 Automatic selection of maximum lags
 Automatic lag length selection based on SIC: 0
 Cross-sections included: 2

Method	Statistic	Prob.**
ADF - Fisher Chi-square	6.84782	0.1442
ADF - Choi Z-stat	-1.15537	0.1240

** Probabilities for Fisher tests are computed using an asymptotic Chi
 - Square distribution. All other tests assume asymptotic normality.

Intermediate ADF test results UNTITLED

Series	Prob.	Lag	Max Lag	Obs
LY	0.0791	0	10	30
LG	0.4118	0	10	30

Source : Tests réalisés sur Eviews 8.0

Notes: On rejette l'hypothèse de stationnarité des séries si la valeur du Test est supérieure à la valeur critique de Mackinnon au seuil de 1 %, le retard optimal est celui qui minimise le critère d'Akaike (AIC), AC : Avec Constante, AT: Avec Trend.

¹⁵⁰ - La causalité au sens de Granger (1969), définie qu'une série « cause » une autre série si la connaissance du passé de la première améliore la prévision de la seconde, en d'autres termes, une causalité entre X et Y signifie que la prévision de Y fondée sur la connaissance des passés conjoints de X et de Y est meilleure que la prévision fondée sur la seule connaissance du passé de Y

Les deux variables témoignent de l'existence de racine unitaire (Unit Root) dans leurs séries en niveau, mais elles sont stationnaires en différences premières. D'où le test *de Causalité de Granger* s'effectuera sur les variables en différences premières DLY et DLG dont les résultats sont résumés dans le tableau suivant:

Tableau 4 : Résultat du test de causalité de Granger

Pairwise Granger Causality Tests
 Date: 05/22/15 Time: 10:26
 Sample: Sample: 1980 2014
 Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
DLG does not Granger Cause DLY	29	0.23850	0.7888
DLY does not Granger Cause DLG		5.11930	0.0081

Selon ce test, à travers une comparaison des deux résultats on peut déduire que le sens de causalité se dirige de la croissance vers les dépenses publiques, dans la mesure où cette probabilité au sens de granger qui indique que les dépenses publiques ne causent pas la croissance ($a^2= 0,78 > 0,1^*$) est plus significative que la probabilité selon laquelle la croissance ne cause pas l'accroissement des dépenses publiques ($a^2=0,008<0,1^*$). C'est donc la loi de Wagner qui est supportée par le test de causalité à la Granger. En d'autres termes, les dépenses publiques sont au Maroc une conséquence de la croissance plutôt que génératrices de la croissance économique.

Conclusion de la section :

L'étude économétrique sur séries temporelles relative au cas du Maroc qui a été entreprise dans cette section apporte une confirmation de la contribution négative des dépenses publiques agrégées dans la croissance économique.

Un résultat qui réaffirme l'idée des économistes libéraux selon laquelle une augmentation de la taille de l'État, mesurée en terme du ratio "*dépenses globales/PIB*" (G), agit négativement sur la croissance économique.

Il est donc clair que, s'il est indispensable que l'État assume un certain volume de dépenses publiques pour assurer à la fois les missions régaliennes et la production des biens et services publics qui lui incombent, ces dépenses ne devraient pas dépasser un certain seuil tout en essayant de les réorienter plutôt vers les secteurs productifs faute de faire face aux risques de ralentissement de la croissance économique.

Dans le même ordre d'idées, l'étude de l'aspect désagrégée des dépenses publiques fait ressortir, entre autres, qu'un impact d'externalité positive et significative des dépenses de consommation sur l'investissement privé est mis en évidence¹⁵¹ au moment où l'investissement public qui devaient normalement jouer ce rôle exerce plutôt un effet d'éviction, d'où la nécessité de repenser la politique d'investissement public engagée par le Maroc.

Conclusion chapitre :

La conclusion principale que nous pouvons retenir de l'analyse théorique est que l'effet des dépenses publiques sur la croissance économiques dépend, entre autres, de leur poids dans le PIB, de leur composition, des moyens de leur financement et du niveau de développement des structures chargées de leur gestion.

La vérification empirique sur le cas marocain est, à ce niveau, instructive. Elle révèle que le poids des dépenses publiques est excessif dans notre pays si bien que l'effet global des dépenses de l'État sur la croissance est significativement négatif (au seuil de 1 %).

En outre, cette étude révèle que cet effet négatif provient en partie de la structure non optimale des dépenses publiques dans notre pays qui privilégie les dépenses de

¹⁵¹ - Toutefois, cet effet positif de la consommation publique sur l'investissement privé est apparemment incapable de compenser ses autres effets négatifs, de sorte que l'effet global de la consommation publique sur la croissance économique est négatif

consommation improductives (absorbant plus de 70% des ressources de l'État) au détriment des investissements productifs.

En effet, les estimations empiriques ont montré un impact négatif et significatif des dépenses publiques de consommation sur la croissance et un effet bien que positif, mais qui demeure non significatif des dépenses publiques d'investissement.

De surcroît, l'effet négatif des dépenses en capital humain sur la croissance indique qu'une amélioration de la qualité de ces dépenses s'impose autant qu'une augmentation des crédits budgétaires qui leur sont alloués.

L'estimation de l'équation de l'investissement privé, quant à elle, montre un effet d'éviction au détriment de ce dernier et au profit de l'investissement public.

À partir de toutes ces conclusions, il s'avère nécessaire à ce stade d'analyse de délimiter les contraintes susceptibles d'estomper le rôle positif que peut jouer la composante de la dépense publique sur la croissance économique et ensuite on aura la tâche de passer en revue les politiques entreprises dans la gestion des dépenses publiques dans le cadre d'une réforme susceptible d'engager une rationalisation au niveau des dépenses jugées improductives pour pouvoir les réorienter vers des investissements publics dont le but serait d'améliorer leurs externalités positives sur la productivité des facteurs privés et par conséquent sur la croissance économique en général.

CHAPITRE IV:

Les obstacles liés à l'efficacité des dépenses publiques et à leurs contrôles

La quasi-totalité des actions entreprises par l'État tout au long de la période d'ajustement ont moins porté sur les dépenses inefficaces (salaires et dépenses de transferts et particulièrement celles affectées à la compensation, qui ont d'ailleurs pris plus d'ampleur ces dernières années) que sur celles politiquement plus faciles à couper ou à reporter, c'est-à-dire les investissements publics et les dépenses sociales, dans la mesure où, les orientations des pouvoirs publics ont négligé le volet des investissements publics à effets d'entraînements sur le reste de l'économie (notamment ceux liés aux projets d'infrastructures). Cette situation s'est traduite par une baisse au niveau de la productivité des investissements complémentaires du secteur privé et une réduction de la rentabilité et des perspectives de contribution de ce dernier à la croissance économique.

À cet égard, l'objectif de réduction du déficit budgétaire s'est inscrit donc dans une logique purement comptable, sensible aux seuls impératifs financiers et par conséquent dépourvue de toute vision stratégique. L'obligation de faire face à la hausse vertigineuse des intérêts de la dette extérieure a rétréci, en fait, la marge de manœuvre des pouvoirs publics en matière de restructuration des dépenses publiques.

En parallèle, les institutions du secteur public au lieu de constituer une plateforme susceptible de favoriser l'instauration d'une croissance durable, elles ont plutôt contribué à renforcer les rigidités et l'inefficience de l'allocation et de l'utilisation des ressources disponibles. Une situation qui est essentiellement due au blocage d'ordre institutionnel synonyme de nombreuses contraintes qui empêchent la réalisation des projets dans les délais prévisionnels et de manière efficiente.

A partir de cet ensemble de raisonnements, on se demande si le Maroc a pu utiliser efficacement ses dépenses publiques et a pu leur permettre de jouer un rôle prépondérant en termes de contribution à la croissance économique et sociale. Une problématique qui, certes, gagne davantage en force dans un tel pays qui se trouve en voie de sortir du gage de la rigidité des investissements publics depuis des années et qui est appelé plus que jamais à reconstruire son tissu productif quelque peu entamé et relancer sa croissance, surtout lorsqu'on sait que la conjoncture nationale et internationale est fragilisée par les effets pervers de la mondialisation qui se voient de plus en plus exacerbés par la crise financière mondiale.

Donc, l'analyse dynamique de la performance économique du Maroc nous amène à placer le débat de la faiblesse de croissance économique sur son vrai terrain, à savoir : la mauvaise gestion des dépenses publiques et de la répartition des ressources comme principal déterminant de cette inefficacité économique actuelle, le manque de productivité de l'administration, ou encore la persistance du fléau de la corruption dans la passation des commandes publiques, exacerbant, donc, davantage la rigidité et le manque d'efficacité dans la gestion des ressources publiques.

Partant de ce constat, tout au long de ce chapitre nous essayerons de délimiter et spécifier les multiples contraintes qui continuent d'affaiblir le rendement et l'efficacité de la dépense publique dans le souci d'acquisition des biens, travaux et services au meilleur coût, selon des procédures transparentes qui garantissent une libre concurrence entre les différents opérateurs économiques avec pour objectif de combattre la corruption.

Pour se faire, nous consacrerons la première section de ce chapitre à l'étude des contraintes relatives à l'efficacité des dépenses publiques et le cadre institutionnel susceptible d'influencer d'une manière négative son rendement. Quant à la deuxième section, elle fera plutôt l'objet de l'analyse des contraintes inhérentes à la performance de l'audit et contrôle de ces dépenses.

Section.1 : Les contraintes relatives à la performance et l'efficacité des dépenses publiques

Un système budgétaire efficace et performant doit répondre à trois exigences fondamentales : maîtriser l'équilibre macroéconomique, allouer de façon rentable les ressources entre les différents secteurs de dépenses et assurer le bon fonctionnement de l'État. Toutefois, ces trois exigences ne peuvent pas toujours être satisfaites du moment que la gestion du budget dans un cadre macroéconomique se fait sans fixation d'un équilibre financier compatible avec des objectifs macroéconomiques favorables à une croissance soutenable dans la durée.

De ce fait, il n'est pas rare de voir les dépenses de l'État subir, de manière différenciée, les aléas d'un système budgétaire déficient en matière de planification, notamment à travers un rapprochement entre le Plan et le Budget, qui se trouve amplifié par une inefficacité enregistrée au niveau organisationnel de la comptabilité et du contrôle d'exécution, origines de toutes sortes de dysfonctionnements vis-à-vis de la performance de ces dépenses.

1-1) Les défaillances du processus de planification des dépenses:

En tant que démarche stratégique visant à orienter l'action de l'État vers la performance, la planification n'a pas pu, pour autant, surmonter un certain nombre d'avatars et erreurs méthodologiques limitant la portée du Plan, telles que les perceptions divergentes du Plan, la discontinuité entre les Plans, le manque de mesurabilité dans la définition des objectifs et l'inefficacité des procédures suivies.

1-1-1) Des perceptions dissemblables du Plan:

Il est souvent constaté une certaine divergence dans la perception du Plan chez les différents acteurs concernés, qu'il s'agisse des Ministères dépensiers, des autorités budgétaires ou des instances horizontales chargées du Plan.

Au niveau des Ministères dépensiers, le Plan est souvent marqué par une certaine vision statique et monolithique. Ils expriment souvent des prétentions trop élevées, valables politiquement, mais souvent irrecevables financièrement et n'aboutissant guère à des objectifs réalisables et réalistes. Ces tentatives de planification se réduisent plutôt à de simples déclarations de principes, du fait que les Ministères présentent généralement des perspectives plus ambitieuses, mais aussi plus aléatoires, alors que les ressources affectées s'inscrivent dans une logique de continuité de leur rareté. Dans cet état d'esprit, l'ambition stratégique et globale du Gouvernement risque fort d'être condamnée par une évolution non satisfaisante des ressources et par le poids des contraintes des besoins publics. Il s'agit, d'ores et déjà, d'un premier germe préparant l'échec du Plan.

Au niveau des autorités budgétaires, on assiste à une vision pratiquement différente de celle des Ministères dépensiers. De par leur position de régulateur du système de gestion des finances de l'État, elles ont tendance à réfléchir tant en terme d'agrégats macro-financiers qu'en terme d'indicateurs économiques et sociaux. En effet, dès la première version du Plan, elles essaient immédiatement de rentrer à toutes forces dans le budget. Le résultat est qu'en réalité on ne compromet pas sur les objectifs politiques de l'Etat mais qu'on compromet sur les moyens. Aussi, même quand elles réagissent en terme de programmes, la cohérence entre les moyens d'investissement et ceux de fonctionnement est-elle mal assurée aux dépens de l'efficacité d'ensemble de l'action planifiée. D'autant plus que la prévision des coûts de fonctionnement à mettre en œuvre se trouve peu au niveau du Plan, et n'apparaîtra souvent que lors de la discussion de la Loi de Finance Annuel (L.F.A). Par ailleurs, au niveau des instances horizontales de coordination du Plan, notamment le département chargé du Plan, les questions deviennent plus délicates du fait que le Plan est conçu comme un lieu et un moment où on devrait chercher la combinaison optimale entre les revendications économiques et sociales et les contraintes financières.

Ayant pour principales tâches d'élaborer les programmes, en collaboration avec les ministères dépensiers, ces instances se trouvent, toutefois, désarmées de la capacité suffisante de régulation des politiques publiques devant la prééminence de

fait des autorités budgétaires. En fait, elles ne remplissaient pas certaines fonctions vitales en coordonnant les stratégies et ne forçaient guère les gestionnaires à communiquer de façon systématique sur des questions stratégiques. Tout ceci rend quasiment le processus de coordination par l'intermédiaire de ces instances synonyme de lenteurs, d'erreurs et de perte d'efficacité.

1-1-2) Une interruption au niveau de la continuité entre les Plans:

La discontinuité entre le nouveau Plan et le Plan antérieur provoque, à chaque fin de Plan, un hiatus très préjudiciable à l'efficacité de l'action des Ministères pendant les deux premières années du nouveau Plan. La majorité des Ministères ne fournissent pratiquement aucun effort avant que le Plan officiel ne soit public, ce qui est susceptible de provoquer un retard de presque une année. En outre, même si le Plan futur est publié avant sa période d'application, le manque de perspective à moyen terme pendant les deux dernières années du Plan en cours, ne peut que gêner les plans d'action des départements gestionnaires qui doivent, quant à eux, être continus. Pourtant, la continuité des Plans permet d'inscrire les actions dans le long terme (qui dépasse parfois la période du Plan) pour ne pas privilégier la forme sur le contenu et pour ne pas être perçues comme déconnectées des exigences du terrain ou être suspectées de tomber dans l'effet de mode. Cette continuité soutient la pertinence d'un développement «d'une stratégie par des incréments »¹⁵², étant donné que le pas-à-pas s'impose pour certains aspects qui demandaient trop de temps, d'énergie et beaucoup d'apprentissage.

1-1-3) Manque au niveau de l'évaluation des objectifs :

Le Plan doit, en principe, établir des priorités claires et faire des choix difficiles, ce qui devait conduire effectivement à prendre en charge d'importants objectifs. Néanmoins, ces objectifs manquent souvent de « mesurabilité » et ressemblent majoritairement à un « desiderata ». D'autant plus qu'au cas où les objectifs seraient mesurables, ils sont souvent mesurés en terme d'indicateurs d'activités (Exp. nombre

¹⁵²- Cf. LEVITT (T.), « Réflexions sur le management », Edition Dunod, Paris. 1991. p.;S9

de lits d'hôpitaux à fournir) qu'en termes d'indicateurs de rentabilité ou de productivité (Exp. pourcentage de la population située dans un rayon de 10 Km autour d'un centre de santé ou d'un hôpital), moins encore en terme d'impact lorsque ces critères s'appliquent. En conséquence, l'effet de la part de ces actions sur le développement du pays reste mal connu et les arbitrages effectués entre les régions, secteurs ou projets peuvent parfois ne pas favoriser réellement le développement le plus équilibré du pays.

À cela s'ajoute également le manque de créativité chez certains départements dépensiers, qui ont du mal à prévoir rationnellement des actions de portée stratégique pour couvrir la totalité des moyens budgétaires qui leurs seraient accessibles. Cela rend les arbitrages au niveau du Plan du Gouvernement très difficiles et souvent peu satisfaisants. Il en ressort que, d'un côté, les départements les plus efficaces qui, en général, ne manquent pas de projets bien étudiés, tendront à être favorisés, faute de mieux, aux dépens de l'équilibre d'ensemble.

D'un autre côté, un grand nombre de projets mal définis sont, par la force des choses acceptés, sans que l'on soit réellement informé de leurs avantages et inconvénients vis-à-vis des objectifs retenus. C'est ainsi que certains projets se révéleront par la suite inadaptés et auront donc biaisé inutilement la prévision du Plan, ou même, le Plan étant appliqué le plus souvent très strictement, seront réalisés malgré des défauts importants (rentabilité ou impact insuffisants par exemple). D'ailleurs plus que le fait de ne pas créer une synergie entre objectifs explicites et projets y afférents affaiblit, d'emblée, la capacité de réaliser le Plan. Par ailleurs, tout planificateur averti devrait suivre l'approche du «calage», en se posant un certain nombre de questions provocatrices¹⁵³ lui permettant d'orienter efficacement ses objectifs et ses projets.

Ces questions auraient dû inciter les décideurs publics à réfléchir à optimiser leurs choix stratégiques plutôt qu'agir, réagir ou simplement administrer en fonction du statu quo.

¹⁵³- Pourquoi faire? Comment faire? Pourquoi pas autrement? Combien cela coûtera-t-il pour l'État ? Qui fait mieux et moins cher?

1-2) Une formalisation inefficace du Plan:

Les procédures de formulation du Plan constituent, à leur tour, un autre facteur d'insuccès aussi bien au niveau des phases de préparation et de validation qu'au niveau de celle d'approbation.

1-2-1) Au niveau de la phase de préparation :

Cette phase consiste en une simple prise en charge de la préparation des orientations sans les décider. Pratiquement, il s'agit d'ouvrir la réflexion sur l'apport de la note d'orientation et celui de la note d'instruction portant essentiellement sur la méthodologie, le processus et le planning de préadaptation. Selon cette approche, une organisation détermine ses principaux processus opérationnels, identifie les processus essentiels et les principaux indicateurs de performance, puis, sur la base de ces indicateurs, détermine les meilleures actions à suivre.

Cette phase est déclenchée, d'abord, par les hautes directives de S.M. le Roi avant d'entamer le processus de la collecte des informations, en vue d'élaborer des projections économiques, financières et démographiques, ainsi que la discussion de la méthodologie de choix des projets au plan global et sectoriel, national et régional. Les orientations qui y sont issues constituent un cadre de réflexion générale, qu'il incombe, dans une seconde sous-phase, aux commissions de planification de compléter et d'approfondir dans le cadre de leurs travaux, en proposant les objectifs et les mesures d'accompagnement qui s'imposent. Cette sous-phase est consacrée, d'une part, aux travaux de commissions nationales horizontales (intersectorielles) ayant pour objectif de traiter les problèmes posés suivant une approche transversale et, d'autre part, aux travaux de commissions verticales (intra sectorielles) qui traitent la problématique d'un même secteur. Enfin, les travaux de rédaction des rapports de synthèse devront déboucher essentiellement sur la hiérarchisation des projets selon leur intérêt socio-économique national, leur sélection, leur arbitrage, l'examen de leurs mesures d'accompagnement et l'ajustement de leurs objectifs à moyen terme.

Cependant, deux remarques peuvent être soulevées à cet égard. D'une part, l'élaboration du Plan montre une certaine centralisation du processus de décision

stratégique qui consacre le rôle principal aux administrations centrales¹⁵⁴. Pourtant, ce genre de planification centralisatrice pousse à ce que les problématiques régionales et territoriales ne sont pas suffisamment intégrées dans le processus de planification et ne permet guère de situer les actions des structures déconcentrées dans un cadre cohérent par rapport au développement d'ensemble du pays. D'autre part, cette phase ressemble plus à un moment de synthèse et moins à un moment de prospective, d'évaluation et de concertations avec les partenaires sociaux sur les objectifs partiels. Les différents ministères sont souvent emportés par le souci de protéger leurs propres intérêts sectoriels sans se permettre d'exercer une fonction de veille stratégique sur les grands problèmes des politiques publiques intersectorielles. Par ailleurs, au-delà de sa signification managériale, la planification c'est plutôt faire progresser la prise de conscience collective des problèmes de la société et d'explicitier les véritables enjeux pour qu'ils soient assumés par les acteurs économiques et politiques.

1-2-2) Durant l'étape de validation:

Pour donner à cette phase toute l'ampleur qu'elle mérite, le législateur a mis en place un Conseil Supérieur de la Promotion Nationale et du Plan (C.S.P.N.P.) en vue de consolider la culture du dialogue et de la concertation, et traduire la volonté d'impliquer tous les acteurs dans la concrétisation d'un développement global et durable. Par principe, la fonction consultative du C.S.P.N.P., en tant qu'outil consacrant la pratique démocratique ouvre un espace pour la mobilisation de toutes catégories sociales autour des questions relatives au développement du pays.

Néanmoins, parmi les critiques qu'on adresse souvent à ce C.S.P.N.P. est qu'il n'opte guère pour une démarche participative en intégrant, en plus de ses membres de droit, d'autres acteurs : des représentants d'organisations professionnelles et associations culturelles, des établissements publics, du secteur privé, des fédérations d'associations et des experts, etc. Pourtant, ses travaux peuvent constituer un véritable exercice de transparence auquel les pouvoirs publics devraient se livrer.

¹⁵⁴ - Cf. ZRIOUILI (M^r.), « Essai sur la régionalisation de la décision économique au Maroc », mémoire de D.E.S. en Sciences économiques, Univ. Med (V)-FSJES Rabat Agdal 1989, p.265

Aussi son examen des problèmes et des solutions stratégiques, au niveau sectoriel est-il régulé tant par des considérations politiques que par des données scientifiques, surtout s'il l'on sait que les conclusions du C.S.P.N.P. seront, par la suite, soumises à l'examen le Parlement pour approbation.

1-2-3) Au cours de la phase d'approbation:

L'examen du projet de Plan par le Parlement s'opère dans le cadre des commissions ad hoc (les commissions permanentes) avec la participation des ministres concernés pour chaque question sectorielle. Évidemment, les élus peuvent demander des amendements sur le contenu du projet du Plan dans le cadre des discussions au sein de ses commissions avant de soumettre le projet de Plan au vote, en séance plénière.

Mais le Plan pour les élus est vu davantage avec un œil politique et moins financier. Autrement dit, il s'agit plus d'une déclaration de principe et moins un engagement du gouvernement en terme d'objectifs explicites de performance. Notre argument ici est que la mise en œuvre de tous les Plans antérieurs n'a jamais été sanctionnée par une reddition de comptes ou une évaluation ex-post par le Parlement ou pour son compte. D'autant plus que le Plan est faiblement présent en tant qu'une référence pour discuter les projets des L.F.A. couvertes par la période du Plan quinquennal.

1-3) L'articulation incertaine entre le Plan et le budget:

Les dispositions de la Loi Organique des Finances (L.O.F.)¹⁵⁵, qui font référence à la notion du Plan, précisent que « les Plans approuvés par le Parlement ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans les limites fixées par la L.F.A. » et que les « les dépenses d'investissement résultant de l'exécution du Plan de développement peuvent faire l'objet d'autorisation de programme...». Ces dispositions sont particulièrement importantes puisqu'elles subordonnent l'exécution

¹⁵⁵ - Voir les articles 24 et 25 du Dahir n° 1-100-195 du 14 Moharem 1421 (19 avril 2000) portant promulgation de la loi organique des finances n°14-00 modifiant et complétant la loi organique n°7-98 relative à la loi des finances.

du Plan à l'inscription des crédits nécessaires à la L.F.A. Néanmoins, le budget et le Plan sont deux actes de prévision différents. Le premier est un acte de prévision financière, tandis que le second est un acte de prévision essentiellement socio-économique. En effet, des différences très nettes séparent" le budget et le Plan, apparemment insurmontables, et qui sont susceptibles de rendre leur articulation plus ou moins incertaine.

D'abord, le budget et le Plan n'ont pas le même contenu. Le contenu du Plan est, d'une part, large dans la mesure où ses objectifs et ses prévisions ne se limitent pas à de simples recettes et de dépenses ; il prévoit les indications globales visant à corriger les défauts marginaux du système économique, en catalysant les énergies nationales et en harmonisant les projets des agents économiques. Or, le budget contient surtout des chiffres. D'autre part, le Plan est plus étroit que le budget puisqu'il met principalement l'accent sur les problèmes de l'investissement, en négligeant souvent les dépenses de fonctionnements (D.F.) y afférentes. Au contraire, le budget regroupe l'ensemble des D.E.

Ensuite, le budget et le Plan n'ont pas la même durée. L'un est annuel et l'autre est quinquennal. Mais, il faut souligner que la réglementation, ainsi que la pratique ont permis de réduire cette différence par des mesures telles que les reports, les autorisations de programmes et les crédits d'engagement. En outre, le budget et le Plan continuent à être élaborés selon des procédures et par des autorités distinctes ; ce qui ne favorise pas des liens étroits. L'élaboration du premier se caractérise par la prééminence, de fait, des autorités budgétaires, tandis que l'élaboration du second est pratiquement partagée entre les différents acteurs et semble moins contraignante.

Enfin, le budget et le Plan n'ont pas la même portée. Étant le premier un acte d'autorisation, il connaît une procédure héritée de la conquête de prérogatives politiques et financières. Il est donc impératif, alors que le Plan demeure uniquement indicatif; le Gouvernement ne s'engage qu'à faire tout son possible pour réaliser les objectifs planifiés. Certes, ces différences sont inhérentes à la nature des deux actes de prévisions. En revanche, les pouvoirs publics n'ont pas pris effectivement en charge leur liaison de manière à harmoniser la politique budgétaire et la politique

économique. Pourtant, toute intégration inefficace entre le Plan et le processus budgétaire est une source d'échec de la stratégie globale de développement engagée par le Gouvernement¹⁵⁶.

1-4) L'incompatibilité entre les prévisions et les réalisations:

À travers l'analyse des différents Plans (1956-2002), il est constaté que plusieurs sont les Plans qui mènent une existence sursitaire. Ils débutent généralement de manière triomphale, mais au bout d'un certain temps, la plupart se diluent ou sont remplacés par d'autres Plans. À titre d'argumentation, la comparaison des données budgétaires correspondant aux réalisations à celles des prévisions telles qu'elles figurent dans les L.F.A. révèle, en effet, des écarts significatifs qui ne peuvent être attribués qu'au seul facteur d'incertitude, entachant toute configuration prévisionnelle. Au plan global, le cumul des réalisations des D.E. des six derniers exercices (1996-2002), les prévisions des L.F.A. fait ressortir un écart de l'ordre 20% pour un montant global atteignant 115 Milliards de Dhs.

D'autant plus qu'au niveau du taux de croissance, qui constitue l'indicateur clef dans l'élaboration des configurations budgétaires prévisionnelles, force est de constater que le double écart entre les taux retenus par la L.F.A. par rapport à la moyenne quinquennale visée par le Plan et par rapport aux résultats réalisés au cours de la période 2000-2003, alors que les projections dans le cadre du Plan avaient tablé sur un rythme de croissance moyen de 5% pour la période de 2000-2004. Les résultats obtenus au terme des trois premières années d'exécution du programme quinquennal situent la croissance moyenne autour de 3,5% par an avec de fortes fluctuations annuelles.

De même, au niveau des agrégats budgétaires, le bilan des deux premières années du Plan fait état d'une accélération du rythme de hausse des dépenses courantes avec un taux moyen d'accroissement de 7% durant les années 2000 et 2001, dépassant largement le seuil limite fixé par le Plan pour ce type de dépenses.

¹⁵⁶ - Cf. JELINEK (M.) et SCHON'HAVEN (C.B.), The innovation marathon: lessons for High-Technologie Firms, Edition Brasil Blackwell. Oxford 1990, p.221

Il en résulte que la planification n'est pas correctement mise en œuvre, et qu'elle est même parfois opposée à son objectif affirmé ; ce qui finirait par favoriser un climat hostile à la démarche de planification. Or, comme tout bon scientifique devrait se demander: S'agit-il d'une caractéristique carrément inhérente au processus de la planification ? Cela est-il imputable à la méthodologie de la formulation des Plans ? Ou à la manière dont ils sont mis en œuvre ?

En réponse, il faut souligner que dans un environnement politico-administratif, marqué souvent par des mésententes politiques implicites et une forte hiérarchie de structures, plusieurs réactions peuvent émerger, en essayant de trouver parfois de manière anecdotique des explications de cette incompatibilité. Généralement, en l'occurrence, les responsables hiérarchiques cherchent de l'imputer à « l'inertie de leurs subordonnés en les accusant d'avoir mal apprécié leurs brillantes stratégies ! », au « poids des contraintes de l'environnement... », etc. Mais, à notre point de vue, ce genre de réactions reflète une certaine « naïveté » gestionnaire. La planification peut avoir un effet de boomerang au cas où les planificateurs de l'État oublieraient le message de M. TAYLOR (F.), selon lequel « les processus de travail qui ne sont pas complètement compris ne peuvent pas être programmés de façon efficace »¹⁵⁷.

En conservant à l'esprit cette indication, on comprend que la consistance du Plan devrait être bien appréhendée dans toute sa complexité, en tenant compte même du « portefeuille » des problèmes qui peuvent secouer l'édifice de planification. M. MINTZBERG (H.), tout en exprimant les règles de gros bon sens, qui régissent la pensée et la conduite de tout le travail de planification, souligne en confirmation que « tout échec dans la mise en œuvre d'un Plan est un échec dans la formulation et s'il doit y avoir une séparation entre la formulation et la mise en œuvre, de telle sorte que l'un pense avant que l'autre agisse, alors il est clair que la capacité à agir doit être prise en compte dans le processus de pensée »¹⁵⁸ C'est le même constat qui a conduit également Ms. MARCH (J.G.) et SIMON (H.A.) à suggérer, il y a des années, ce

¹⁵⁷ - Cf. TAYLOR (F.), Principes généraux de l'organisation systématique des bureaux et de l'industrie, Paris : Edition le Seuil, Paris 1918.

¹⁵⁸ - Cf. MINTZBERG (H.), Grandeur et décadence..., op. cit., p. 298

qu'ils ont de répondre aux dimensions d'une véritable planification basée, désormais, sur des méthodes scientifiques et rigoureuses.

1-5) Dépenses publiques : L'inefficience au niveau de l'allocation des ressources disponibles :

Partant du fait que la croissance économique soit tributaire d'une bonne gouvernance économique au niveau des dépenses publiques, il est clair que les pays qui dépensent le plus ne sont pas nécessairement, dans une optique de développement durable, ceux qui sont les plus performants dans la prestation des services à leur citoyen. À cet égard, on comprend qu'une utilisation efficiente des ressources publiques s'avère plus importante que leur volume en tant que facteur contribuant à la croissance, du moment que ces dépenses publiques soient de bonne qualité et donc les services qui en résultent sont de nature à accélérer la croissance.

Au Maroc, les contraintes relatives à l'allocation et à la gestion des dépenses publiques, considérées comme sources de gaspillage des deniers publics, sont illustrées à travers la tendance dépensière infreignable des moyens financiers mises à la disposition de l'État accompagnée d'un mauvais ciblage et d'une planification non axée sur la croissance.

1-5-1) Budget de l'État : Une tendance plutôt au gaspillage (trop de dépenses tue la capacité de dépense) :

Plusieurs facteurs se trouvent à l'origine d'une croissance continue des dépenses publiques. D'une part, nous évoquons le phénomène de l'évolution pléthorique des structures administratives et publiques et du conservatisme dont nous présentons ici quelques exemples:

- *La création non justifiée (si ce n'est par des affinités partisans ou des exigences de la constitution d'une coalition à partir de groupes parlementaires éclatés) de départements ministériels qui, une fois créés, donnent vie à un nombre très conséquent de postes de responsabilités souvent primés avec générosité (Directions, Divisions, Services) et engendrant des frais de fonctionnement dont le*

contribuable n'est pas forcément d'accord. Et là nous avançons l'exemple du ministère de l'Enseignement qui est géré par deux ministres et un secrétaire d'État! (Nous n'avons ni la population des USA ni celle de la Chine qui sont gouvernés, et plus efficacement, par des structures ministérielles beaucoup plus réduites et ramassées);

▪ *La multiplication en genre et en nombre des collectivités locales dont les attributions chevauchent. Bien entendu, cela est automatiquement suivi de la création d'administrations déconcentrées équivalentes;*

▪ *La mauvaise gestion des ressources humaines qui se manifeste à plusieurs niveaux. Nous donnons l'exemple de l'informatisation des procédures, opération coûteuse et indispensable aujourd'hui, qui ne se traduit pas nécessairement par des réductions d'effectifs ou le redéploiement des fonctionnaires.*

D'un autre côté, nous nous arrêtons sur les décisions souvent prises par corporatisme ou connivence pure et simple. À ce titre, nous évoquons l'exemple de la décision de revalorisation, d'une manière substantielle, des salaires de tous les fonctionnaires pratiquement en même temps prise par l'ancien gouvernement et se demander de ce fait sur les véritables raisons qui l'ont obligé à procéder ainsi, a-t-il agit par crainte des syndicats de la fonction publique, ou par simple connivence à leur égard?

En effet, abstraction faite de la situation où l'État cherche à travers une telle revalorisation des salaires une amélioration du pouvoir d'achat du citoyen (ce qui aura pour corollaire le développement de la consommation et par conséquent de l'investissement privé synonyme de facto d'un développement économique), tout en mettant en jeu des moyens financiers rares qui affecteront davantage les charges de fonctionnement et notamment le déficit budgétaire, une telle action est synonyme de mal gérance de sa part¹⁵⁹.

¹⁵⁹ - De plus, cette revalorisation salariale (600 DH pour les fonctionnaires) ne concerne qu'une partie de la population et en exclut les paysans qui croupissent dans la pauvreté et les citoyens qui vivent des petits métiers et les chômeurs.

Sinon, à quoi sert-il de prendre une telle décision aujourd'hui (dont le but est principalement de contenir les tensions sociales notamment) et encourager ces mêmes fonctionnaires ensuite pour partir en retraite anticipée ou en départ volontaire, sous des pressions externes prétextées autrement, en leur payant des sommes colossales chiffrées à des milliards de dirhams comme indemnité, sans oublier le report des problèmes relatifs aux charges de fonctionnement aux futurs exercices, n'est-ce pas un gaspillage en termes de fonds et de compétences¹⁶⁰.

Un gaspillage dont la culture est aussi observable dans la vie quotidienne des services publics. D'ailleurs, dans ce sens, "L'engagement" du gouvernement à promouvoir une culture basée sur l'économie des dépenses publiques par, entre autres, la lutte contre le gaspillage est une reconnaissance explicite que celles-ci sont irrationnellement engagées¹⁶¹. Des illustrations en matière de gaspillage que nous citons par la suite s'avèrent des exemples qui sont facilement vérifiables et repérables dans la réalité:

- *Des retapages et des réfections répétés des voies publiques sans besoin véritablement exprimé;*
- *Des renouvellements infinis et excessifs de matériels, d'équipements et surtout du parc automobile;*
- *Des frais excessifs de construction de locaux administratifs ;*
- *Des factures de téléphone et d'électricité extrêmement élevées, en l'absence d'une sensibilisation auprès du personnel (des fonctionnaires qui passent toute la*

¹⁶⁰ - La décision qu'il fallait audacieusement prendre est de réduire les déséquilibres entre hauts et faibles salaires (dont les écarts varient de 1 à 30) et contribuer à la résorption du taux de chômage en investissant cet argent public distribué sans agrément du public.

¹⁶¹ - Dans ce sens on se réfère à la dernière lettre de cadrage du Premier Ministre M. Abbas El Fassi (qui ne vient malheureusement qu'en dernière année du mandat gouvernemental!) portant sur le budget de budget 2012 adressée le 30 août 2011 à tous les ministères où la rationalisation des dépenses a été clairement érigée en une des grandes orientations du nouveau projet de Budget de l'État, elle porte notamment sur la rationalisation du train de vie de l'administration en baissant les dépenses de fonctionnement de 10% (Pour y arriver, pas moins de 7 sous-secteurs sont concernés dont la réduction des budgets d'achat et de location des voitures de fonction et ceux ayant trait au parc automobile de l'État), la refonte des procédures d'achat de biens publics et de location des bâtiments, la diminution des dépenses de téléphone, fax et autres en recourant à d'autres services alternatifs et aux NTIC et à la baisse des frais d'hôtels, de restauration et d'accueil. S'y ajoutent la rationalisation des missions à l'étranger et la diminution du nombre des délégués, dans une approche, est-il indiqué, d'efficacité basée sur le résultat. Le Premier ministre demande aussi l'annulation pure et dure de la construction de nouveaux bâtiments et logements administratifs.

journee au telephone ou quittent leurs bureaux sans se soucier d'eteindre la lumiere et les machines electriques;

- *Des ordinateurs partout, mais dont on s'en sert davantage comme machine à écrire sans qu'il y ait de systèmes d'informations ou de réseaux de nature à ce que ce matériel onéreux participe réellement à maximiser le rendement de l'administration et justifie son acquisition, aussi une multitude d'imprimantes alors que la mise en place d'un réseau au niveau de tout un étage avec une seule imprimante est largement suffisant ...etc.*

- *Des bureaux anormalement espacés pour la majorité des responsables, lesquels bureaux sont exagérément meublés au point que, à partir des chefs de division, la plupart des bureaux sont équipés de tables de réunion, alors qu'une seule salle réservée à cet effet suffirait pour toute la Direction;*

- *D'autre part, l'on remarque un certain désintérêt à la maintenance et à l'entretien réguliers du patrimoine, des équipements techniques et roulants et divers matériels dont dispose l'administration, ce qui cause leur détérioration rapide et exige leur remplacement à des prix forts.*

À ces épineux problèmes de gaspillages des deniers publics viennent s'ajouter d'autres facteurs relatifs au ciblage et planification des dépenses publiques.

1-5-2) Dépenses publiques : Mauvais ciblage:

Ici, par “mauvais ciblage” on entend parler des dépenses que l'État se voit attribuer à des programmes de subventions de certains produits de première nécessité (moyennant le budget alloué à la caisse de compensation) ou d'aides à certains secteurs clés de l'économie du pays dans le cadre d'une politique sectorielle bien définie (notamment le secteur relatif à l'agriculture) dans l'objectif d'aider les couches sociales pauvres ou à la limite moyennes de subvenir à leurs besoins, mais qui, malheureusement, par manque d'efficience, intentionnel ou pas, profite plus aux riches.

La plupart des politiques sectorielles engagées auparavant ont posé un sérieux problème en termes d'équité. La politique redistributive de l'État marocain ne produisait pas ses effets attendus en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités de revenu parce que les programmes de l'État étaient pas bien ciblés et créent, en revanche, des distorsions au niveau de la production et la consommation.

En effet, dans le secteur agricole, les dépenses d'investissement et de subvention favorisent régulièrement les plus gros exploitants. À titre d'exemple, plus de 70% du budget d'investissement du Ministère de l'Agriculture est affecté à la grande irrigation, alors que la moitié seulement des coûts d'exploitations et d'entretien sont couverts auprès des usagers.

En outre, le niveau élevé de protection extérieure des denrées dites «stratégiques» (blé tendre, sucre, oléagineux) entraîne un biais similaire, dans la mesure où ce sont les gros exploitants qui produisent l'essentiel des surplus commercialisables. Cette protection peut également avoir incité les exploitants les plus pauvres à se tourner vers la culture du blé tendre, et à devenir, ainsi, plus vulnérables aux sécheresses.

Aussi, dans l'éducation, la distribution inéquitable des dépenses explique une grande partie des retards observés au niveau primaire et dans les zones rurales : pas moins de 20 jusqu'à 25% des ressources sont affectées respectivement au niveau secondaire et supérieur où l'enseignement, par ailleurs gratuit, bénéficie majoritairement aux segments urbains et aisés de la population. Même remarque pour les dépenses publiques de santé qui privilégient, eux aussi, le secteur hospitalier urbain, qui absorbe 70% du budget de fonctionnement, au détriment des dispensaires lesquels bénéficient plus aux pauvres.

Plus également, les dépenses en faveur de programmes ciblant spécifiquement la réduction de la pauvreté ou du chômage sont insuffisantes. Avec une part avoisinant le 1% du PIB, la politique de travaux publics à forte intensité de main d'œuvre déployée par la Promotion Nationale ne permet d'employer annuellement qu'environ 40.000 travailleurs non qualifiés. Les dépenses de l'Entraide Nationale, qui subviennent aux besoins de femmes et enfant en situation précaire, sont inférieures à 0,1% du PIB et le programme n'atteint que 80.000 individus.

Il convient de noter dans ce sens la mise en œuvre du projet d'INDH à partir de 2005, ne sortant guère du néant¹⁶², qui exprime en lui-même une critique de l'action publique¹⁶³ et qui vient justement prôner une voie alternative en faisant du développement humain un facteur générateur de croissance et de progrès. Pour ce faire, cette initiative repose sur le ciblage des zones et des catégories les plus démunies ainsi que sur la participation des populations pour une meilleure appropriation et viabilité des projets et des interventions. L'objectif étant de constituer un effet de levier pour lutter contre les déficits sociaux à travers la réduction de la pauvreté, la vulnérabilité, la précarité et l'exclusion sociale, ce qui ne pouvait qu'exercer des effets positifs dans la mesure où elle s'est basée sur un ciblage catégoriel rationnel englobant le géographique, le démographique et les groupes vulnérables.

1-5-3) Fardeau des Établissements et Entreprises Publiques (EEP) :

La structure économique marocaine est caractérisée par le rôle des EEP¹⁶⁴, qui reste significatif malgré le processus de privatisations qu'a connu le pays. À la base, les E.E.P sont créées par les pouvoirs publics pour participer au développement économique et social du pays ou assurer la gestion d'un secteur de l'économie ou de la vie publique nationale particulièrement sensible.

Au Maroc, l'intervention massive de l'État par l'intermédiaire de telles entités publiques distinctes a commencé depuis l'indépendance où l'État marocain s'est imbriqué dans tous les secteurs de l'économie. La vague de nationalisation d'un certain nombre de secteurs pendant les années 70, qui a été réclamée du reste par tous les courants politiques de l'époque, et certaines considérations conjoncturelles qui se sont surtout traduites par l'émergence d'une politique dite "d'agencification", ne sont pas des moindres et égard. À travers la mise en place des E.E.P., l'État avait pour

¹⁶² - Plusieurs rapports et travaux ont inspiré la décision Royale pour entamer ce projet, notamment le rapport de Mackinsey, celui de la Banque Mondiale ainsi que le rapport du Haut-Commissaire au Plan, année 2004.

¹⁶³ - Actions disparates, non ciblées et incohérentes, projets généralement petits et dispersés qui restent sans impacts, dégradation des indicateurs social, économique et sociétal, etc.

¹⁶⁴ - Le dahir du 14.04.1960 en distingue trois sortes: les Offices et Établissements publics dotés de l'autonomie financière (Offices, facultés...), les Sociétés concessionnaires ou gérantes d'un service public de l'État ou d'une collectivité locale (Régie) et les Syndicats, associations, ou toute autre entreprise bénéficiant des concours financiers publics. La loi 69.00 a élargi ce champ en apportant davantage d'éclaircissements juridiques à ces concepts.

objectif d'assurer au budget certaines ressources faciles ou le prémunir contre d'éventuels déséquilibres dangereux. Il peut répondre enfin à la nécessité économique et stratégique de contrôler un secteur¹⁶⁵. Tous ces facteurs expliquent l'omniprésence de l'État dans différents secteurs comme le tourisme, l'agriculture, la culture, le commerce, l'industrie, le crédit, le transport, etc., et l'accroissement remarquable du portefeuille public (le nombre des entreprises et établissements publics était déjà de 580 en 1979, il est passé 688 à fin 2002 et 721 entités en 2009¹⁶⁶).

Cependant, les contre-performances et la médiocrité de la contribution des entreprises publiques au développement industriel et économique au Maroc nous amènent à s'interroger sur l'opportunité du maintien de l'État dans des domaines qui ne relèvent pas forcément de ses compétences. En effet, les entreprises publiques sont devenues un fardeau pour l'État. Par exemple en 2009 les transferts budgétaires de l'État aux E.E.P. se sont élevés à 24,65 milliards de Dhs, en hausse de 43,1% par rapport à 2008, selon les données de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) relevant du Ministère des Finances, 77% de ce montant, soit 18,9 milliards de Dhs, est justement allé aux établissements non marchands pour financer leurs dépenses de fonctionnement et d'équipement (universités, académies régionales d'éducation et formation, etc.). Le reste, soit 5,8 milliards, a été accordé aux entreprises publiques marchandes¹⁶⁷. Pour ces entreprises, les transferts servent normalement à accompagner leurs programmes d'investissement ou à appuyer leur restructuration financière (cas de l'ONE, par exemple) ou encore à contribuer au financement de grands projets du gouvernement (Routes, autoroutes, chemins de fer, ports, aéroports...) ou d'habitat social et de développement des énergies renouvelables, toutefois, il arrive que ces transferts aillent eux aussi au fonctionnement.

¹⁶⁵ - C'est le cas de la Société Nationale des Produits Pétroliers qui fut créée par Dahir du 4-04- 1974 et de la SONACOS (société nationale de commercialisation des semences) en 1979.

¹⁶⁶ - Selon le Ministère des Finances, ces entités sont réparties comme suit : 240 établissements publics, 95 sociétés d'État, 128 filiales publiques et 258 sociétés mixtes.

¹⁶⁷- Notamment l'ONCF, Autoroutes du Maroc (ADM), le Crédit Agricole (CAM), le Holding Al Omrane, le CIH...

De ce fait, étant souvent moins efficaces que les entreprises privées, il arrive à ce que ces E.E.P. gaspillent énormément de ressources pour des résultats dérisoires en deçà des attentes, dans la mesure où leurs responsables ne sont guère ou pas incités à chercher à les rentabiliser. En plus, le fait d'avoir aisément accès aux subventions publiques et aux prêts garantis par l'État élimine de facto le risque de faillite comme sanction d'un manque de performance. En plus, cette assistance des entreprises publiques par l'État est une sorte de concurrence déloyale en défaveur des entreprises privées et une des causes de l'inertie de l'investissement au Maroc. Du reste, il est souvent difficile aux entreprises publiques de dégager une marge bénéficiaire, car l'État a tendance à maintenir leur prix de vente à un niveau artificiellement bas.

D'autre part, elles ne sont pas statutairement autorisées à licencier leur main-d'œuvre excédentaire. Dans de telles conditions, la plupart des E.E.P. sont devenus des producteurs généralement inefficaces, lourdement tributaires pour leur «survie» des subventions de l'État¹⁶⁸. Elles se caractérisent souvent par des effectifs pléthoriques¹⁶⁹, des niveaux de rémunération sans grand rapport avec la productivité, une gestion défailante, des décisions d'investissement non fondées sur des critères économiques et une faible utilisation des capacités (généralement subventionnées).

Résultat, en dépit des efforts entrepris par les pouvoirs publics dans les années 90 pour assainir la situation financière des EEP, ces dernières n'ont cessé de solliciter les subventions de l'État¹⁷⁰ pour combler leurs pertes et continuent ainsi de grever lourdement le budget de ce dernier.

Partant de ce constat, nous en déduisons que, malgré le désengagement entamé dans les années 1990, l'État actionnaire se doit toujours composer avec de «nombreux bras cassés» dont il a du mal à se séparer. De ce fait, en dépit de tous les leviers dont ils disposent, on ne peut affirmer que les pouvoirs publics aient fait

¹⁶⁸ - Plus de 18% du budget d'investissement de l'État était en 2007-2008 constitué de subventions d'équipement à ces entreprises.

¹⁶⁹ - Pour l'ONCF, par exemple, qui aurait reçu plus de 10 milliards de dhs de subventions sur les quinze dernières années, des études montrent que, compte tenu du trafic actuel, un effectif de 8000 agents serait raisonnable alors qu'il est d'environ 10000.

¹⁷⁰ - En 2009, par exemple, la RAM a reçu 160 millions de DH, logés dans la rubrique fonctionnement., vue que la compagnie a connu une année de turbulence marquée notamment par l'arrivée des low-cost, une grève coûteuse des pilotes et le dénouement de l'affaire d'Air Sénégal International.

preuve de rigueur dans le pilotage des E.E.P : Il se trouve que, des fonds publics, au lieu d'être investis dans des infrastructures économiques et sociales, plutôt favorables à la croissance et à la réduction de la pauvreté, se voient destinés plutôt à couvrir les pertes des E.E.P générées par l'incompétence de leurs dirigeants et le laxisme du système de contrôle.

1-6) Les surcoûts de la corruption : Source de gaspillages de la commande publique:

La corruption est considérée comme une sorte de cancer pour la démocratie et l'économie du marché, mais aussi un phénomène endogène aux structures politiques en place. Plus on s'écarte d'un régime démocratique plus la corruption est considérée comme un instrument de fidéliser une élite politique et gagner sa loyauté¹⁷¹. Malheureusement, les finances publiques marocaines ont pâti du fléau de la corruption qui n'a épargné aucune activité de l'État¹⁷². De ce fait, la corruption affecte les finances publiques à la fois au niveau politique (lors de la préparation du budget, par les ministres ou les hauts fonctionnaires de l'État) et au niveau administratif (pendant la phase de l'exécution du budget par la bureaucratie)¹⁷³. C'est donc un phénomène qui produit un gaspillage de ressources humaines et financières, dans la mesure où:

- *La structure des dépenses publiques est biaisée en faveur des programmes facilitant le prélèvement de « pot-de-vin » ;*
- *Les ressources sont allouées vers les activités non productives ;*

¹⁷¹ - Driss BEN ALI, « La Corruption, Obstacle au Développement », Pole de Compétences en Economie, n° 1, 2002.

¹⁷² - « ...le Maroc fait face à deux types de corruption. Ce qu'on appelle la petite corruption, faible dans ses montants individuels, mais forte étant donné la masse de population qu'elle touche. Et la corruption au plus haut niveau où les montants sont très importants pour chaque transaction, ... le Maroc a mis des textes en place, mais le pays a besoin de passer à une autre phase en responsabilisant le citoyen et en encourageant les associations de lutte contre la corruption ». ; Déclarations du ministre de l'Économie et des finances, Salaheddine Mezouar, lors d'une réunion organisée à Paris par le Medef (Mouvement des entreprises de France, patronat).

¹⁷³ - Des études ont essayé de montrer quantitativement dans quelles mesures la corruption change l'attribution de la dépenses publique : Mauro, P.(1995), « Corruption and Growth », The Quarterly Journal of Economics, n° 90 ; Tanzi, v. et Davoodi, H. (1997), « Corruption, Public investment and Growth », IMF Working Paper, p. 97-139.

▪ *Le non-respect du principe « l'homme qu'il faut, à la place qu'il faut », en raison de l'absence d'un système transparent dans l'attribution des fonctions de responsabilité aux fonctionnaires et agents de l'État en référence à des critères de compétence professionnelle et de mérite. Une situation qui permet aux fonctionnaires incompetents d'évoluer jusqu'aux positions sensibles où la qualité plus médiocre de leurs décisions est préjudiciable à l'activité économique ;*

▪ *Favoriser un ou plusieurs offreurs (soumissionnaires) au détriment d'autres concurrents (dont les projets peuvent s'avérer plus efficaces en matière de Coût/Qualité), ce qui explique les projets publics accomplis (ou parfois même non accomplis) d'une manière mouillée contribuant à la détérioration des services publics et occasionnant des pertes pour l'État et une décélération au niveau des projets de développement¹⁷⁴ ;*

▪ *Des règlements concernant les prix, la qualité, la quantité et les délais de la livraison des commandes publiques peuvent être négligés en faveur des fournisseurs particuliers qui sont prêts à offrir des « pots-de-vin » pour corrompre des fonctionnaires;*

▪ *Les dépenses publiques pour l'entretien sont parfois intentionnellement réduites de sorte que l'infrastructure détériore plus rapidement au point que de nouveaux investissements principaux seraient exigés, fournissant, de ce fait, des occasions à quelques fonctionnaires d'obtenir des « pots-de-vin » des compagnies qui entreprendraient les projets¹⁷⁵.*

À cet égard, la corruption a, donc, tendance à accroître les dépenses publiques et à tordre l'affectation des ressources, mais aussi réduire le revenu du gouvernement (le taux de recouvrement des impôts au Maroc est assez faible, la corruption étant l'une des causes majeures), contribuant ainsi à la persistance des déficits budgétaires.

¹⁷⁴ - Le gaspillage des ressources dû au renouvellement des appels d'offres ou encore le dédoublement des travaux lorsque ces derniers sont mal exécutés ; Le retardement, voire l'annulation, de plusieurs grands projets d'infrastructure et de développement.

¹⁷⁵ - IL est fréquent au Maroc de voir de nouvelles routes se construisent tellement minablement qu'elles sont devenues impraticables dans quelques années.

Par ailleurs, le processus de privatisation n'a pas échappé à ce fléau (quand on a vu des biens publics vendus à dirham symbolique¹⁷⁶).

Il convient donc à ce stade d'analyse de s'interroger sur les causes d'un tel phénomène. Plusieurs éléments sont à l'origine de la corruption, dont les principaux peuvent être résumés ainsi :

- *La faiblesse du civisme et de l'esprit de citoyenneté chez certaines catégories de fonctionnaires qui deviennent, ainsi, vulnérables devant l'attrait du gain illicite ;*
- *La faiblesse et l'iniquité des salaires qui affectent la situation matérielle du fonctionnaire ;*
- *Une forte probabilité que les coupables ne soient jamais pris ni punis, et même en cas de poursuite judiciaire, les sanctions sont légères au regard des avantages qui peuvent être retirés;*
- *L'absence de responsabilisation et d'obligation de rendre des comptes ;*
- *L'exagération dans la perception de la notion de secret professionnel ;*
- *Les distorsions créées par les politiques économiques du pays.*

Bref, la corruption se développe quand les fonctionnaires disposent de marges de manœuvre importantes et de vastes pouvoirs discrétionnaires, en l'absence de contrôles adéquats pour combattre l'arbitraire. De telles situations affectent la crédibilité de l'État, freinent les investissements et ralentissent la croissance à long terme. Il est certain que ce fléau constitue dans notre pays un frein au développement économique et social, il porte atteinte aux droits fondamentaux en limitant l'accès aux services publics et affecte la crédibilité des institutions et la suprématie de l'État de droit. D'ailleurs l'Indice de perception de la corruption (IPC) qui a classé le Maroc à la 85e place sur 178 pays en 2010, avec une note en dessous de la moyenne (3,4) ne peut que confirmer cette tendance¹⁷⁷.

¹⁷⁶ - La privatisation de la SAMIR en est un exemple qui a suscité autant de débats politiques.

¹⁷⁷ - Un rapport de la Cour des Comptes pour l'année 2008 et rendu public en avril 2010 épingle des entreprises publiques et des administrations. Parmi elles, le rapport cite la Marocaine des jeux et des sports, la Société nationale de transport et de logistique (SNTL), l'Université Cadi Ayyad de Marrakech, l'Office national des aéroports (ONDA) ou encore le Ministère de l'Énergie et des Mines. À plusieurs reprises ces dernières années, "Transparency Maroc" recommande aux autorités marocaines de prendre toutes les mesures de prévention,

D'ailleurs, le nouveau classement rendu public le 1^{er} décembre 2013 par Transparency International donne l'impression, à première vue, que le Maroc a pu réaliser une avancée dans le long chemin pour l'éradication de ce fléau en occupant la 80^e au lieu de la 85^e place du classement des pays recensés. Seulement, il n'y a pas lieu de parler de progrès, et ce pour deux raisons, la première étant qu'en 2011, le classement ne comptait que 178 pays, soit 5 de moins qu'en 2013. Ensuite, la note du Maroc reste inchangée, du moment qu'elle est toujours de 3,4 sur une échelle allant de 0 (haut niveau de corruption perçue) à 10 (haut niveau d'intégrité perçue). En outre, les conclusions du Baromètre mondial de la corruption 2010¹⁷⁸ jointes aux différentes critiques émises par Transparency Maroc et le manque de sensibilisation auprès des citoyens nous laissent encore sceptiques quant à l'amélioration de cet indice dans le futur.

Conclusion de la section :

Comme nous l'avons souligné précédemment, plusieurs facteurs sont à la base de l'inefficacité des dépenses publiques¹⁷⁹. Les dépenses de fonctionnement sont préférées à des dépenses sociales et d'investissements, il faut dire dans ce sens qu'une telle préférence est dictée non seulement par le caractère rigide des dépenses courantes, mais aussi par une mauvaise affectation des ressources publiques, là où la contrainte relative à l'allocation des dépenses, considérées comme sources de gaspillage des deniers publics, est traduite par la tendance dépensière infreignable des

notamment la moralisation des procédures de passation des marchés publics, la mise en place d'une agence de lutte contre la corruption et le blanchiment du produit de la corruption. Le nombre des affaires de corruption enregistrées depuis les années 2003 dépasse les 15.000 dossiers déposés devant les tribunaux marocains. Bien sûr, tout cela a un coût économique.

¹⁷⁸- « En effet, 67,8% des 999 chefs de ménages marocains interviewés en août 2010 estiment que la corruption est restée la même sur les 3 dernières années, alors que 11,4% pensent qu'elle est en croissance et seulement 9,3% considèrent qu'elle a baissé. Cette enquête réalisée par Transparency International du 1 juin au 30 septembre 2010, et couvre 86 pays dont le Maroc montre que la situation de corruption au Maroc est toujours aussi grave. », Observatoire de Corruption et du Développement de la Transparence au Maroc, 2010.

¹⁷⁹ - Aussi, Des travaux récents ont identifié des contraintes relatives à la bonne gouvernance comme un facteur d'inefficacité des dépenses publiques sociales sur les indicateurs sociaux et la croissance (Mauro, 1998 ; Rajkumar et Swaroop 2002). Dans la même foulée, Delavallade (2007) va plus loin en montrant que la corruption affecte en plus la composition des dépenses budgétaires.

moyens financiers mises à la disposition de l'État jointe à un mauvais ciblage et une planification non axée sur la croissance.

Cette mauvaise gestion en plus de porter atteinte à l'exécution des dépenses publiques, elle introduit également des contraintes institutionnelles qui portent atteinte et mettent en péril la crédibilité du fonctionnement de l'Administration Publique à travers les pratiques de corruption et surtout la mauvaise gestion de ses ressources humaines.

Section 2 : Les insuffisances des missions d'audit et du contrôle d'exécution en matière d'efficacité des dépenses publiques:

La disposition de la part de l'État d'une image fidèle sur l'exécution de ses dépenses, d'une valorisation de son patrimoine et d'une meilleure approche des coûts des prestations publiques reste tributaire de la tenue correcte d'une comptabilité qui constitue un appui substantiel de conduite et de contrôle interne et externe de la performance de l'action du Gouvernement.

Généralement, dans toute organisation, un système d'information comptable permet, d'une part, de donner une image fidèle de l'état financier à travers la tenue d'une comptabilité générale et, d'autre part, déterminer le coût du service rendu et évaluer les performances à partir d'une comptabilité de gestion. Elle facilite, en outre, aux observateurs des finances de l'État, d'apprécier sa situation financière et de mesurer la performance de ses politiques publiques à moyen et long terme.

Néanmoins, l'analyse de notre dispositif comptable en vigueur, fait ressortir que, même si la portée et la technique de chaque type de comptabilité sont suffisamment développées par la doctrine du management financier, il s'avère que non seulement ce dernier demeure, dans une large mesure, inadapté aux exigences de transparence, d'exhaustivité et de pertinence, mais encore, le contrôle de l'emploi des deniers publics, principe fondateur des finances publiques, apparaît aujourd'hui plus que

jamais, insuffisant, preuve en est le laxisme, les gaspillages, les dérapages...etc. qui ont fait l'objet de notre analyse précédente.

De plus, le cadre de leur mise en application au niveau de l'État semble insuffisamment transparent ; d'un côté, parce que le système de la comptabilité générale s'avère rebutant et moins intelligible, et d'un autre côté, l'exercice de la comptabilité de gestion se réduit, en fait, à une pratique quasiment mitigée.

2-1) Dispositif comptable actuel : Inadaptation aux nouvelles exigences d'optimisation de la dépense en termes de coûts - objectifs :

Il faut dire que l'inadaptation du dispositif comptable de l'État est due à un certain nombre de contraintes, dont on peut citer, l'opacité qui caractérise le système comptable actuel, qui peut être, entre autres, ressentie à travers une dualité de l'organisation comptable par l'imbrication du budget et de la comptabilité et, d'autre part, l'exercice de la comptabilité de gestion qui se réduit à une pratique quasiment mitigée.

2-1-1) Opacité de la comptabilité générale de l'État : Une dualité au niveau de l'organisation:

Aux termes du Règlement Général de Comptabilité Publique (R.G.C.P.), l'organisation comptable se caractérise par une dualité. Elle se compose, d'une part, d'une comptabilité administrative (ou budgétaire) qui retrace l'exécution par les ordonnateurs des autorisations budgétaires et, d'autre part, d'une comptabilité du Trésor (notamment la comptabilité en denier) qui centralise les opérations effectuées par le réseau des comptables de l'État. Au vu de ces deux types de comptabilité, il serait établi par, le ministre des Finances, un « Compte Général du Royaume (C.G.R) » accompagnant le projet de Loi de Règlement.

Pour sa part, la comptabilité administrative, comptabilité à partie simple, est organisée de manière à permettre aux ordonnateurs de suivre l'exécution des autorisations budgétaires, à savoir, la consommation des crédits aux stades de

l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses, ainsi que le suivi des effectifs budgétaires d'une part, et l'émission des ordres d'autre part.

Partant, ce type de comptabilité est tenu par l'ordonnateur pour les opérations de son département qui reprennent les opérations comptabilisées par les sous-ordonnateurs dont ils dépendent. Ainsi, les ordonnateurs tiennent une comptabilité pour suivre l'exécution donnée :

- *Au budget général de l'État (BGE);*
- *À chacun des budgets des Services de l'État Gérés de Manière Autonome (SEGMA);*
- *À chacune des catégories de comptes spéciaux.*

À l'expiration de la gestion, les ordonnateurs établissent leur compte administratif par chapitres, articles et paragraphes qui font ressortir :

- *Les prévisions de recettes,*
- *Les crédits définitifs découlant de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives, des prélèvements opérés sur le chapitre des dépenses imprévues et des virements de crédit,*
- *Les engagements de dépenses,*
- *Les dépenses visées par les comptables,*
- *Les recettes ordonnancées au cours de la période budgétaire considérée.*

Ces résultats sont présentés en deux tableaux, l'un concernant les recettes, l'autre les dépenses.

Cependant, il est remarqué que la tenue de cette comptabilité administrative est entachée de certaines limites : soit que l'ordonnateur se base essentiellement sur les situations produites par le contrôleur ou le comptable pour établir la sienne, soit que les discordances entre la situation produite par tout un chacun ne donne pas lieu à l'édition d'une situation remaniée, soit que la situation globale ne contient pas

certaines dépenses (Exp. la paie sans ordonnancement préalable, dépenses du Parlement sans engagement).

Or, un minimum de sincérité comptable requiert que chaque intervenant doive disposer d'un fichier actif d'opérations budgétaires qui le concernent (mouvements, engagements, émissions). Un tel fichier devrait être tenu pour chaque subdivision soumise au contrôle des affectations des crédits. La valeur totale des opérations en cours versés à ce fichier peut être calculée en tout temps, en ajoutant les actes contenus dans les fichiers.

Quant à la comptabilité du Trésor c'est une comptabilité en deniers tenue par la Trésorerie Générale du Royaume (T.G.R.). Elle est organisée pour :

- *Permettre la connaissance et le contrôle des opérations financières ;*
- *La détermination des résultats annuels d'exécution et ;*
- *Le calcul du prix de revient, du coût et de rendement des services, le cas échéant.*

Ce type de comptabilité décrit les opérations relatives au B.G.E. et des budgets annexes (B.A.), aux comptes spéciaux du Trésor (C.S.T.), celles relatives à la trésorerie de l'État et celles faites en compte d'exécution. Sa centralisation entre les mains de la T.G.R. est justifiée, notamment, par la mise en application des principes de l'unité de caisse et de l'unité de trésorerie. Elle est tenue en partie double ou, plus précisément, en écriture double, ce qui constitue pratiquement la caractéristique majeure de la comptabilité commerciale. Chaque comptable est responsable de ses opérations propres. La T.G.R. reprend, dans ses écritures, toutes les opérations des comptables concernant les recettes et les dépenses de l'État. Il assume devant le juge des comptes, la responsabilité des opérations dont il centralise les pièces justificatives.

Partant, la comptabilisation des opérations par les services du Trésor s'en tient encore à de simples enregistrements d'encaissements et de décaissements. Autrement dit, c'est la comptabilité dite de « caisse » ou de « trésorerie », qui reste encore la base comptable appliquée pour confectionner le Compte Général du Royaume. Dans

ce cas-là, elle ne fait que constater les opérations lors des encaissements ou des décaissements, lesquels n'interviennent pas nécessairement au moment où le service est exécuté ou l'avantage est reçu, à savoir au moment de la constatation de l'opération. De ce fait, elle n'apporte, en effet, aucune information sur les coûts de fonctionnement des services ni sur les engagements (à moyen et long termes) résultant de décisions acquises. En outre, elle permet de transférer d'une année sur l'autre l'enregistrement de certaines charges et oblige à donner une vue artificielle de la situation financière de l'État, surtout quand elle est conjuguée à l'absence d'une consolidation comptable de l'ensemble des opérations effectuées par l'État et ses démembrements.

En général, en tout état de cause, la dualité comptable, ainsi présentée, autorise une double constatation. D'une part, au plan juridique, il est nécessaire que la passation des écritures comptables puisse permettre le suivi d'exécution de la L.F.A. et de s'assurer que les autorisations ouvertes sont, bel et bien, respectées par le règlement du budget. D'autre part, au plan technique, vu le principe de séparation entre les fonctions de l'ordonnateur et celle du comptable public il faut souligner la non-uniformisation des principes de classement des opérations financières comme c'est le cas des établissements publics où il y a une certaine unité entre la nomenclature comptable et la nomenclature budgétaire. Pourtant, cette uniformisation aurait certainement facilité le suivi intégré de l'exécution du budget aussi bien par l'ordonnateur que par le comptable.

2-1-2) La comptabilité de gestion : Une pratique mitigée:

Exprimée par les spécialistes, la comptabilité de gestion¹⁸⁰ peut passer pour une provocation destinée à attirer l'attention des gestionnaires publics sur l'importance de l'analyse des coûts. Cependant, bien que la réglementation en vigueur soutienne cet esprit au niveau des services de l'État (l'art. 57 R.G.C.P.), l'expérience a montré que l'analyse des coûts est une pratique mitigée et elle est loin d'être une préoccupation

¹⁸⁰ - Nous supposerons équivalentes les expressions telles que «comptabilité de gestion», «analyse des coûts», «comptabilité analytique», pour ne citer que les plus courantes. Dans la pratique, il n'existe aucune normalisation du vocabulaire qui permet d'introduire une distinction acceptée par tous.

de la majorité des départements dépensiers. D'un côté, en raison de quelques considérations techniques qui rendent sa pratique plus délicate, d'un autre côté, parce que l'analyse des coûts est prise, parfois, comme un facteur psychologique de mise sous tension au sein des services gestionnaires.

2-1-3) Délicatesse des effets techniques sur la performance de la dépense en termes d'analyse des coûts:

Il est remarqué que la mise en œuvre des programmes de dépenses n'aboutit guère à des démarches de l'analyse des coûts¹⁸¹, sous forme de « the Direct Costing¹⁸² ». Mais, la question n'étonnerait guère, si l'on est conscient des facteurs explicatifs de cet état des lieux de la comptabilité des coûts.

D'abord, plusieurs illustrations démontrent à quel point la « la notion du coût » laisse beaucoup à désirer : l'Administration Publique (A.P.) marocaine utilise une main-d'œuvre (le personnel), dont les droits à la retraite ne font pas l'objet d'une évaluation, s'abrite dans des bâtiments pour lesquels elle ne paie pas de loyer et ne calcule pas d'amortissement, utilise des capitaux pour lesquels ne paie pas d'intérêt (le service de la dette ne se répercute pas sur le département dépensier, mais il s'agit d'une charge commune), et ainsi de suite.

Donc, il n'existe pas de coût « en soi ». Il se rapporte toujours à une entité économique, ce qui nécessite la définition d'un critère permettant de se demander entre autres « Quels coûts seront à la charge de l'A.P.? », « Quels autres coûts seront supportés par son environnement ou ses partenaires ? ». Il devient dès lors très difficile de répondre à la question: « Qui supporte le coût de telle activité? ».

¹⁸¹ - Il y a lieu de dissiper la confusion qui peut être faite entre « coût » et « dépense » qui semblent prêter à équivoque dans la pratique budgétaire. Ces deux termes peuvent être utilisés, à tort, de façon interchangeable. Ainsi, par « coûts », il faut entendre des dépenses qui peuvent être associées à la prestation d'un service ou à la production d'un bien. Il peut s'agir de coûts en capital ou de coûts de fonctionnement et, une fois qu'ils sont rattachés à un produit ou à un service, ils peuvent être portés aux registres comptables pendant plusieurs exercices budgétaires. Or, par « dépenses », sont visées les sommes qui sont effectivement déboursées au cours d'un exercice budgétaire donné.

¹⁸² - Cette méthode est née aux États-Unis dans les années 60, sous sa définition analytique elle consiste à écarter systématiquement les coûts fixes du calcul des coûts des produits et à les transférer globalement à la charge du résultat de la période. Cette une méthode qui se traduit, par rapport à celle des coûts complets, par une simplification du système d'analyse. Les sous-répartitions n'étant plus nécessaires et l'attention n'étant portée que sur les coûts de production des produits finis, il n'y a plus de centres "auxiliaires" et le nombre de regroupements comptables est plus faible.

D'autant plus que dans l'esprit des fonctionnaires le «service public» doit être rendu à tout prix¹⁸³. Donc, pour eux « Est-il loisible de calculer des coûts significatifs dans l'A.P.? » « Et à quoi sert l'analyse des coûts dans les A.P. ? ». Mais, avec un tel état d'esprit, il y a une incompréhension que le coût est le résultat d'un calcul consistant à traiter des prix. La qualité du coût dépend de la vérité des prix qui servent en quelque sorte de matière première, selon laquelle s'opérera la transformation des prix en coût.

Encore, faut-il souligner que la technique de l'analyse des coûts n'est pas aussi simple qu'on peut croire, eu égard notamment au caractère non marchand du secteur de l'A.P. et aux spécificités de l'organisation administrative. Cette technique demande une séparation soigneuse des frais fixes et des frais variables ; une séparation qui est souvent mise en question ; on évoque volontiers une très grande fixité de l'ensemble des coûts, par exemple le coût en personnel.

À cet effet, on juge que les coûts de fonctionnement sont difficilement changeants (mouvements de crédits difficiles) et ils sont également peu compressibles du fait que les gestionnaires ont toujours « hâte » à dépenser la totalité des crédits de fonctionnement, au risque de les perdre et les voir diminuer les années suivantes.

Enfin, l'articulation entre la comptabilité de gestion et la comptabilité générale est pratiquement plus malaisée dans le secteur public que dans le secteur privé par le fait que les comptabilités des A.P. enregistrent des dépenses et non des charges, et que le nécessaire passage de celles-là à celles-ci exige la multiplication des éléments supplétifs pour qu'il soit correctement pris en compte des mouvements de stock, des amortissements... etc.

2-1-4) L'analyse des coûts : les effets psychologiques de sa mise en œuvre:

L'analyse des coûts peut être considérée comme un facteur psychologique de mise sous tension dans les A.P., en ce sens que sa mise en place pourrait constituer l'un des

¹⁸³ - BURLAUD (A.) & GIBERT (P.), « L'analyse des coûts dans les organisations publiques : le jeu et l'enjeu »

rouages du système de sanction-récompense qui assure la compatibilité des objectifs opérationnels des gestionnaires avec ceux, intermédiaires et globaux, d'un ministère¹⁸⁴.

Cependant, au regard du paradigme culturel qui règne au sein de l'A.P., cet usage de l'analyse des coûts peut se heurter à un triple obstacle. Premièrement, la taille généralement importante de l'A.P. entraîne une dilution des coûts et des responsabilités, d'où, en réaction, une croissance plus que proportionnelle de ses coûts de contrôle et de « pilotage ».

Pourtant, l'objectif qui peut être recherché par la mise en place d'une comptabilité de gestion est d'encourager l'autonomie des gestionnaires dans un environnement budgétaire décentralisé et les tenir responsables des résultats. Or, cela implique a priori que le système de comptabilité des départements dépensiers devrait pouvoir transmettre des renseignements périodiques précis sur le coût des divers éléments d'activité concourant à la réalisation des programmes. Cela veut dire que le système de comptabilité de coûts devrait s'intégrer au système principal de comptabilité budgétaire des départements dépensiers, afin de garantir une information complète sur les coûts et de réduire le risque de chevauchement.

Deuxièmement, en tenant compte que le statut de la fonction publique s'oppose à une mise sous tension fondée sur la responsabilisation du fonctionnaire sur la base d'objectifs, la comptabilité analytique continue à faire une belle carrière dans la marginalité ; ce qui conduit à utiliser la dépense au-delà de sa performance. Cet état d'esprit pousse, en fait, à privilégier une économie immédiate sans s'inquiéter qu'elle soit coûteuse à terme, surtout si l'on sait que la véracité des coûts est une notion extrêmement contingente¹⁸⁵.

Troisièmement, on assiste à une certaine rigidité du système de production dans la mesure où une imputation intégrale des coûts exige de profondes modifications des systèmes comptables, et notamment une décomposition du budget en centres de coûts et de responsabilité. Cela implique de procéder à une décomposition des activités

¹⁸⁴ - Cf. BURLAUD (A.) & SIMON (C.), « La comptabilité de gestion », Edition Vubert, Paris 1993 p.452

¹⁸⁵ - GILBERT (P.) & DELAVERGNE (Ph), « L'analyse des coûts pour le management », Ed. Economica, Paris 1978, p. vi

distinctes, dont les responsables puissent être tenus de rendre compte du travail qu'ils accomplissent et des ressources qu'ils dépensent, ainsi que l'établissement entre coûts fixes et coûts variables et l'introduction d'autres mesures d'évaluation des coûts qui permettent d'établir des liens directs entre les unités d'intrant et les unités des extrants .

En somme, la prise en conscience quant aux limites du système d'information comptable actuel et sa capacité à traduire fidèlement les opérations qui engagent l'État existe déjà. Mais, l'exigence de la transparence financière appelle les responsables de l'État à réfléchir sur les pistes de réappropriation de l'outil comptable pour offrir aux acteurs une meilleure visibilité sur la gestion de l'État.

2-2) Les limites du système de contrôle de la dépense publique:

Il n'y a pas l'ombre de doute sur le fait que le contrôle de l'emploi des deniers publics, principe fondateur des finances publiques, est, aujourd'hui plus que jamais, d'une actualité brûlante. Mais encore faut-il qu'il soit judicieux. Or, dans notre système, il y a trop de contrôle (tatillon, encombrant, lent, inefficace), mais, en même temps, ce contrôle s'avère insuffisant, preuve en est le laxisme, les gaspillages, les dérapages.... etc.¹⁸⁶.

2-2-1) Un contrôle plutôt étouffant :

La fonction de contrôle de l'État étant confiée aux nombreux organes, lesquels exercent, en principe, différemment leurs prérogatives de contrôle selon leur référence institutionnelle (parlement, autorité judiciaire ou administration). Ces mêmes contrôles se distinguent, selon la position de l'entité à contrôler, et se diversifient suivant les moments où ils s'effectuent par rapport au circuit de la dépense publique. Ainsi, l'on se trouve face à une multitude d'organes, de concepts et de situations de contrôles que nous pouvons étayer comme suit :

- *Le contrôle politique exercé par le parlement ;*

¹⁸⁶ - M.Moumen, "Le contrôle de la dépense publique", in Al Maliya n°26 avril 2001, p 13

- *Le contrôle juridictionnel exercé par la cour des comptes, les cours régionales des comptes, les tribunaux administratifs et la haute cour constituée au besoin;*
- *Le contrôle administratif aux niveaux de l'engagement et du paiement des dépenses;*
- *Le contrôle de régularité de la dépense aux phases de son engagement, de son paiement et d'une éventuelle autre vérification;*
- *Le contrôle à priori, le contrôle a posteriori, le contrôle d'accompagnement et le contrôle préalable (en ce qui concerne les E.P.);*
- *Le contrôle de validité effectué par le comptable;*
- *Le contrôle d'autorisation exercé par la Direction du Budget et d'autres services du ministère des Finances notamment en ce qui concerne les opérations de virement de ligne à ligne ou de paragraphe à paragraphe qui vont devenir automatiques, dans leur majorité, suite au projet de modernisation en cours;*
- *Le contrôle d'opportunité qui pose véritablement problème (par exemple, le dahir organisant le contrôle financier sur les EP attribue au contrôleur financier, de manière implicite, mais évidente, dans de nombreux cas la possibilité de tenir compte de l'opportunité et non seulement de la légalité ce qui peut être interprété par l'ordonnateur comme immixtion du contrôleur dans la gestion)¹⁸⁷;*
- *Le contrôle de la matérialité qui laisse à désirer;*
- *Le contrôle de l'efficacité, "elle-même sujette à diverses acceptions: Est-ce la rapidité du contrôle? L'utilité? La rentabilité?... "¹⁸⁸.*
- *Le contrôle sur pièce et le contrôle sur place : le contrôle d'inspection ou d'audit;*
- *le contrôle des opérations de l'État, celles des collectivités locales et celles des EEP;*

¹⁸⁷ - A.Lahlou, 'journée d'étude organisée par l'AMIF sur le contrôle financier de l'État, ONEP 2000", in Actes de colloques du 40e anniversaire de l'IGF, p 53.

¹⁸⁸ - Ibid, p. 14.

Ce pluralisme de contrôle ou ce contrôle partout et de tout, répond certes à des nécessités politiques, administratives, éthiques et psychologiques. Ses objectifs ambitieux consistent à assurer l'intégrité des deniers publics, à utiliser au mieux les ressources disponibles mises à la disposition des services publics, à favoriser leurs bonnes décisions, à corriger les erreurs commises, à améliorer constamment leur efficience, leur efficacité et leur pertinence pour qu'il (le contrôle) soit effectivement un partenaire dans la réalisation de l'ouvrage public. De ce fait, le contrôle est sensé jouer différents rôles (prévention et anticipation des risques, dissuasion des intentions frauduleuses, conduite et assistance des services administratifs en matière de gestion, information sur les conditions d'exécution des budgets...).

S'assigne-t-il alors sa lourde tâche dans les conditions requises où ne serait-il surtout que contraignant?

En tentative de réponse à cette question, nous mettons en avant l'appréciation faite auparavant par la Banque Mondiale¹⁸⁹ et dont les conclusions demeurent encore valables : "... l'exécution du budget est soumise à de stricts contrôles a priori, les contrôleurs financiers tendent souvent à excéder leurs compétences en s'immisçant dans la gestion des ministères, retardant ainsi la mise en œuvre des politiques et des projets.... " " ...une situation qui se voit décriée aussi au niveau des EEP où le contrôleur s'immisce dans le domaine de gestion qui n'est pas le sien". En plus, exercé sur tous les actes de gestion, le contrôle est taxé de lenteur d'autant plus que: "Il provoque des navettes génératrices de pertes de temps, d'énergies aussi bien chez le contrôleur que chez les services contrôlés"¹⁹⁰. Cette lenteur est encore accentuée par la stigmatisation du caractère systématique des opérations de contrôle: quel que soit le montant objet du contrôle (faible ou important), la procédure du contrôle est la même. Ce qui n'est pas judicieux et c'est ce qui engendre des retards sur les créanciers de l'État et sur la réalisation des projets et commandes publiques. Des faits de ce genre ne peuvent que limiter l'efficacité du contrôle.

¹⁸⁹ - Rapport remis par la Banque Mondiale à Feu S.M. Hassan II et rendu public par la suite.

¹⁹⁰ - M. Moumen, op.cit, p 15

2-2-2) Un contrôle pourtant peu efficace:

L'excès de contrôle, qui est unanimement considéré comme source de lenteur et de blocage (par les gestionnaires, les observateurs et les contrôleurs eux-mêmes), n'étant donc guère synonyme d'efficacité. En effet, le contrôle se réduit à un formalisme qui, en s'attachant à la forme, oublie l'essentiel. Au niveau de toutes les phases du contrôle, on se limite pratiquement à un contrôle de régularité et de légalité à travers la vérification des pièces justificatives de la dépense et leur conformité aux règles et mécanismes légaux. Néanmoins, la légalité des actes n'est pas toujours synonyme de bonne gestion.

De ce fait, ce n'est pas l'exigence d'une facture pour les dépenses exécutées par voie de régie ou de trois devis contradictoires pour celles réalisées par bons de commande ou encore la prétendue équité et transparence des règles et procédures de passation des marchés publics qui vont freiner les abus et les dilapidations des deniers publics. L'ingéniosité de l'homme peut facilement passer outre ses assujettissements qui restent très formels.

En l'absence d'un plafonnement et d'une normalisation des dépenses, d'un contrôle d'opportunité de la dépense¹⁹¹ (qui en tout cas reste un peu difficile à envisager tant qu'il risque d'instaurer un système de cogestion - ordonnateur/contrôleur- qui aboutirait à une dilution de la responsabilité et donc à une gestion pire¹⁹²) et d'un contrôle effectif de la matérialité des réalisations (les procès-verbaux de réception, établis et signés par des commissions très dépendantes de l'administration bénéficiaire de la prestation, qui peuvent difficilement contester les irrégularités et refuser la réception), c'est-à-dire, en l'absence d'un feed-back sur la matérialité, à quoi sert de faire un bon contrôle dans de bonnes conditions si, par la suite, la dépense se réalise dans des conditions qui le sont moins, surtout pour le matériel consommable, il n'est donc d'aucune utilité de continuer

¹⁹¹ - Exemple: Un ordonnateur peut bien programmer l'achat pour ses services d'un véhicule (ou tout autre matériel) importé au prix de deux voitures économiques, sans que personne ne puisse lui contester pourquoi ce choix au lieu d'un autre à moitié prix.

¹⁹² - Quand le contrôle cogère, il devient la caution de la mauvaise gestion quand elle survient parce que, effectivement, le contrôleur a contrôlé et il s'est immiscé.

à parler d'un véritable contrôle de la dépense publique. Seuls le sens de l'éthique et la conscience professionnelle des gestionnaires peuvent mettre les deniers publics à l'abri.

Face à cette réalité, les organes de contrôle, quoique nombreux, ne sont pas suffisamment armés pour venir à bout des aléas qui entourent la dépense publique à l'image :

- D'un parlement qui ne vote la loi de règlement que cinq ans au minimum après l'exécution du budget et qui par ailleurs, ne peut ou n'a les moyens de contrôler les actes de gestion quotidienne des secteurs publics;
- D'un CED dont le contrôle se limite à la vérification sur papier de la régularité de la dépense; d'un comptable de l'État en la personne du Trésorier Général du Royaume qui ne peut que centraliser les opérations de dépenses et leurs justifications;
- D'un contrôle financier qui n'est pas appliqué à tous les EEP et qui jusqu'à l'avènement de la loi 69-00 privilégiait également le contrôle de régularité à la place de la finalité en prévalant l'esprit administratif sur l'esprit managérial;
- Et finalement d'une Cour des Comptes qui, à priori, dispose de larges pouvoirs de contrôle et toute la latitude d'opérer un véritable contrôle de gestion, mais qui, en fait, bute sur plusieurs problèmes :
 - Le premier a trait à l'objet du contrôle puisque le compte de la nation lui est présenté en bloc sans distinction ni séparation des comptes par ministère, ce qui complique sa mission qui consiste sur ce plan de relever les éventuelles anomalies.
 - Le deuxième obstacle réside dans son statut qui ne lui permet pas d'inquiéter les membres du gouvernement lorsqu'ils agissent en qualité¹⁹³, or, si un contrôle de gestion détecte un cas de mauvaise gestion ou de dilapidation, normalement le premier responsable c'est le ministre qui dispose quand même d'une inspection interne qui pouvait toujours l'avertir.

¹⁹³ - Article 52 de la loi n° 62.99 formant code des juridictions financières et article 4 de la loi 61-99 relatif à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics

➤ Le troisième cas est le fait que cette Cour se voit opposée, d'une part, le droit de "secret" et, d'autre part, la possibilité pour les ordonnateurs et les comptables débiteurs envers l'État de demander soit la remise gracieuse de dette, soit la décharge de la responsabilité.

Quant à l'IGF, le travail de ce corps d'inspection, qui a de très larges pouvoirs en la matière, se caractérise par la rigueur dans la méthode et l'analyse des faits. D'ailleurs, leurs rapports, établis dans la seule responsabilité de leurs auteurs, obéissent à la procédure contradictoire. Ce qui constitue une garantie essentielle pour l'objectivité, la crédibilité et l'efficacité des conclusions et recommandations qui y sont contenues. Grâce à son professionnalisme, ce corps ne cesse de gagner la confiance des organismes étrangers qui le choisissent pour assurer le suivi des projets qu'ils financent. Pourtant, les moyens dont il dispose sont très insignifiants par rapport à son large champ d'intervention et de compétence. Ce qui limite considérablement son action et ses ambitions.

En somme, le contrôle existant, à l'exception du récent dispositif de contrôle sur les EEP institué par la loi 69.00 qui se veut modulé et proportionné aux risques des dépenses et niveau de gouvernance atteint par l'entité à contrôler et qui ne peut être objectivement évalué pour l'instant, s'avère donc trop formel dans ses procédures, très varié dans ses concepts, mais finalement incomplet quant à sa portée. Il repose sur des contrôles identiques exercés surtout à priori et de manière exhaustive

Conclusion de la Section:

En tant que démarche stratégique visant à orienter l'action de l'État vers la performance, la planification n'a pas pu, pour autant, surmonter un certain nombre d'entraves et d'erreurs méthodologiques limitant la portée des Plans mis en place, tel que les perceptions divergentes du Plan, la discontinuité entre les Plans, le manque de mesurabilité dans la définition des objectifs et l'inefficacité des procédures suivies, des distorsions affectant ainsi l'allocation des dépenses et leur efficacité.

D'autant plus que la gestion de ces dépenses se trouve de plus en plus entravée par un ensemble de défaillances constatées non seulement au niveau d'une comptabilité publique inadaptée aux exigences de transparence, d'exhaustivité et de pertinence, mais encore au niveau du contrôle de l'emploi des deniers publics qui apparaît insuffisant, preuve en est le laxisme, les gaspillages, les dérapages et le manque d'indépendance des organes contrôlant l'exécution du budget de l'État.

Conclusion du chapitre :

La conclusion de ce chapitre nous ramène à dire que la problématique de la rationalisation des dépenses publiques est par excellence systémique. Ce serait un tort d'imputer cette responsabilité à un corps institutionnel pris isolément. En fait, les dysfonctionnements surgissent de toutes parts et c'est tout le dilemme. Les circuits ou les chaînes des dépenses publiques impliquent un monde d'acteurs et se fondent sur une panoplie de textes juridiques et de procédures d'exécution. Il serait déraisonnable alors de penser que, par exemple, le système de répartition, de planification ou encore de contrôle, sont les seuls à incriminer parce que laxiste, inefficace, rigide ...etc., car ces systèmes accomplissent leur mission au sein d'un environnement caractérisé parfois par des insuffisances qui apparaissent particulièrement au niveau de la programmation et de l'exécution du budget et au niveau des capacités et des outils de gestion.

C'est pourquoi nous pensons que le processus des dépenses publiques est global. Dès lors, les difficultés d'optimisation de l'emploi des deniers publics sont la conséquence de la relative incohérence entre les acteurs publics, du manque de synergie entre les différents intervenants qui ne partagent pas suffisamment leurs préoccupations et leurs contraintes, ce qui se traduit par des complications et des incohérences pratiquement à tous les niveaux (vision, allocation budgétaire, modes de gestion des crédits, contrôle...). À cela viennent s'ajouter d'autres problèmes ayant trait à l'éthique, à la morale, à la conscience personnelle et professionnelle et à la précarité des conditions de travail de plusieurs fonctionnaires. Ces données civiques et sociales font répandre au sein des systèmes publics des pratiques de tout ordre qui compliquent davantage l'équation de la rationalisation des dépenses publiques, faisant en sorte que

le rêve des citoyens d'un lendemain meilleur à travers l'installation d'une croissance durable et saine est loin de devenir une réalité!

Cet arrêt sur les spécificités des dépenses publiques et les facteurs limitant leur bonne gestion nous amène donc à poser la question délicate de savoir comment les insérer, à travers leur structure, leur orientation, leur tendance dans une véritable politique de développement économique et social?

La réponse serait d'emblée: la mise en place des conditions d'une saine gestion des ressources qui est essentielle à l'amélioration de la rentabilité de l'argent public. Cette gestion qui devrait permettre en l'occurrence :

- *La réalisation d'un budget de l'État qui représente ses priorités en matière de développement avec la prise en compte des besoins de la population ;*
- *Un meilleur ciblage des dépenses par le biais de la participation des différents acteurs à l'élaboration du budget ;*
- *Une responsabilisation des acteurs, notamment toutes les entités qui participent à l'exécution du budget, au niveau local comme national, qui doivent être en mesure de rendre compte des différentes actions qu'ils ont menées ;*
- *Une transparence permettant un accès pour tous aux différentes informations afférentes au budget de l'État. Ainsi tous les acteurs étatiques ou non que ce soit le parlement, la cour des comptes, la société civile devraient être en mesure d'assurer le contrôle du budget grâce à cette diffusion de l'information.*

En somme, il faut s'assurer que les dépenses publiques soient bien contrôlées, qu'elles correspondent parfaitement aux priorités les plus pressantes des Marocains, et que chaque dirham prélevé au contribuable est investi judicieusement dans le but de produire des résultats.

La majorité de ces axes ont été introduit par les pouvoirs dans le cadre d'une réforme budgétaire, mais l'essentiel reste à faire parce qu'une telle réforme exige une volonté forte à même de déraciner les poches de résistance. C'est ce que nous allons essayer d'approcher tout au long du chapitre suivant.

Chapitre V :

La consolidation de l'efficacité des dépenses publiques via une nouvelle approche de l'audit des marchés axée sur les résultats et la performance

Au cours de ces dernières années, le gouvernement marocain a lancé une vaste réforme de management public tendant à moderniser la nouvelle gestion publique et améliorer la gouvernance des dépenses publiques, Cette réforme s'inscrit dans un contexte national et international marqué notamment par : la lutte contre la corruption et le renforcement de la transparence et la culture de reddition des comptes dans le cadre de la nouvelle gestion publique ; le Développement et le renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration ; la promotion d'une nouvelle culture de contrôle des ressources publiques basée essentiellement sur des résultats, des objectifs et l'amélioration de la gouvernance budgétaire et la gouvernance des dépenses publiques tout en assurant la stabilité du cadre macroéconomique à travers la réalisation d'une croissance forte et durable et l'amélioration de la structure du budget notamment par l'accroissement des recettes fiscales, la rationalisation des dépenses, la gestion active de la dette et le renforcement de la pertinence dans le choix des projets d'investissement public.

D'ailleurs, le souci majeur d'une entreprise, d'une communauté, ou d'un Etat est la bonne gestion de leurs moyens de subsistance et d'existence. Il ne suffit pas de s'évertuer à la diversification de ces deniers mais aussi est-il nécessaire de leur assurer une distribution équitable et honnête par l'intermédiaire d'institutions fiables permettant leur contrôle sincère, et régulier pour aboutir finalement à leur bonne administration, seul garant de la continuité et de la pérennité de la société organisée¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Abderrazak El Kilali Et Chrif El Idrissi Moulay Ahmed, Economie politique de la LOLF et la gouvernance des finances publiques Au Maroc, les enjeux de la transparence et de la reddition des comptes, communication in colloque international de Marrakech, 22,23 et 24 janvier 2009

Il est utile de réfléchir sur la question de l'efficacité des dépenses publiques en adoptant un raisonnement explicite, afin de repérer les goulets d'étranglements qui empêchent l'état – débiteur de s'acquitter dument de cette fonction, dont l'efficacité est synonyme de la performance globale de la gestion financière de l'état, ce faisant, il faut mettre à l'esprit que la fonction de gestion des dépenses est régie partout, par un arsenal de règles et procédures de comptabilité publique.

Cependant, l'expérience a montré que le style de management des dépenses publiques avec un pouvoir multipolaire est traditionnellement guidé par des paradigmes gestionnaires qui privilégient des règles et les procédures mais qui relèguent, au second plan, les résultats. D'autant plus que les relations de pouvoir dépensier n'échappent pas elles-mêmes aux problèmes de la décision collective d'une part, le pouvoir gestionnaire souffre de contraintes qui rompent avec l'encouragement de tout esprit d'initiative et de créativité (contrôle a priori, forte verticalité de prise de décision) au moment où la logique de performance renvoie plutôt à la flexibilité dans l'action et la responsabilité sur les résultats, d'autre part, l'exercice du pouvoir d'autorisation par le parlement n'a pas permis de développer un système financier efficace, ce qui appelle une révision approfondie de son action traditionnelle et une mise en place d'un dispositif favorable de redonner un sens à son pouvoir de contrôle.

par ailleurs, le déclin de la performance d'état et des politiques qu'il conduisait, a démontré que le pouvoir régulateur était incapable de reprendre la maîtrise des cycles économiques et impuissant devant la turbulence de l'environnement, ce qui suscite plus d'une interrogation sur le bienfondé de l'action régulatrice des dépenses publiques dans un système décisionnel efficace.

Ceci exige d'ailleurs de l'État d'engager des réformes radicales qui touchent l'ensemble de la gestion efficace des dépenses publiques. L'accélération des réformes est aussi cruciale dans la mesure où la poursuite de la politique actuelle s'avère insoutenable à moyen terme d'autant plus que les défis de la mise à niveau de la procédures de passation des marchés publics est tributaire de la mise à niveau des instruments de l'audit public et de ses instruments d'intervention, qui est de nature à permettre à l'État de jouer efficacement son rôle de catalyseur de la dynamique économique et de garant d'un développement durable, harmonieux et participatif.

À la lumière de ce qui précède, tout au long de la première section de ce chapitre, nous allons procéder à l'analyse des exigences de la réforme budgétaire en matière de maîtrise des coûts et de l'efficacité des dépenses. Dans la deuxième section nous nous intéresserons aux actions d'optimisation du rendement des dépenses publiques à travers des méthodes de rationalisation et l'amélioration du système de contrôle et l'audit.

Section1 : Rationalisation des dépenses publique pour une structure optimale et efficace.

L'État, confronté à un contexte marqué par une conjoncture internationale fragile caractérisée par le recul du taux de croissance chez les principaux partenaires économiques du pays, se doit de poursuivre et renforcer ses efforts dans l'assainissement des Finances Publiques en vue de dégager à terme une épargne budgétaire suffisamment élevée à même de faire face aux besoins de développement énormes du pays, surtout . Des efforts qui, s'ils sont bien menés, auront certainement pour impact la relance effective de l'investissement public dans les infrastructures économiques et sociales et par conséquent le soutien de la croissance économique.

Il est désormais reconnu que l'amélioration de l'épargne publique dépend étroitement de la maîtrise des dépenses et de l'amélioration des recettes de l'État. En théorie, le gouvernement doit être en mesure de définir la meilleure attribution budgétaire possible pour un résultat de bien-être social maximal. Bien qu'il ne soit pas possible d'envisager dans la pratique une répartition idéale des dotations budgétaires, l'impact des dépenses publiques sur la croissance et le bien-être du pays peut souvent être amélioré.

Pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques, l'État doit engager des réformes à la fois techniques et institutionnelles à même d'alléger les contraintes qui pèsent sur les finances publiques. Autrement dit, il s'agit d'optimiser la gestion des dépenses publiques de manière à produire le maximum d'effets positifs espérés et au moindre coût.

1-1) Réorientation des engagements de l'Etat vers une gestion rationnelle des dépenses:

En l'absence d'une rationalisation effective des dépenses publiques, qui passe certainement par une baisse conséquente au niveau des dépenses improductives, la soutenabilité à moyen terme des finances publiques nationales serait menacée.

Cela dit, le fait que les orientations des dernières lois de Finances tendent vers une réduction du train de vie de l'État qui passe par une baisse des dépenses de fonctionnement, ceci traduirait en quelque sorte le poids nocif des dépenses publiques sur la santé des finances de l'État, associé à un manque à gagner qui est observée au niveau des ressources.

En effet, le gouvernement ne peut tolérer que les dépenses prennent «l'ascenseur», de peur que toute tolérance de nouvelles dépenses soit un laxisme irresponsable qui compromettrait les perspectives de croissance économique et du maintien des équilibres macroéconomiques.

De ce fait, il faut noter que seule la volonté ne peut suffire afin de réduire le poids des dépenses improductives, elle doit se conjuguer par la fixation d'un objectif bien explicite qui doit être lié à un calendrier bien précis.

Depuis quelques années, le gouvernement s'est attaqué à la réduction de certaines de ces dépenses, mais de façon encore timide.

En termes de dépenses improductives, les actions au niveau des salaires du personnel de l'État seront insuffisantes. Elles doivent être appuyées par des mesures visant la réduction du train de vie de l'État de manière à réaliser des économies de dépenses conséquentes¹⁹⁵.

Cependant, ces réductions doivent porter en priorité sur les dépenses non rentables telles que l'achat de voitures de luxe, les dépenses pour les cérémonies et réceptions officielles, ameublement des bureaux fastueux, etc. la rationalisation de

¹⁹⁵ - "Tous les services doivent économiser 10% de leurs allocations budgétaires qu'ils allouent à des dépenses non essentielles, et les entités publiques qui dégagent un bénéfice devrait commencer à s'autofinancer" ; Conclusions préliminaires des consultations du Fonds Monétaire International (FMI) 2011.

ce type de dépenses nécessite d'en renforcer le contrôle de matérialité et d'opportunité afin de réduire les gaspillages et les montants de fonds publics détournés de leurs objectifs principaux.

En revanche, les dépenses d'entretien et certaines dépenses de fonctionnement (hors salaires) doivent être épargnées de l'ajustement, car elles sont autant importantes que les investissements nouveaux. Toutefois, cela n'empêche pas que leur rationalisation s'impose de façon à optimiser leurs effets sur la longévité et la productivité des infrastructures existantes et sur la qualité des services publics.

Concernant les dépenses de compensation, cette politique de soutien des prix réglementés était, certes, à la base de la survivance de l'économie administrée mise en place au Maroc au lendemain de l'indépendance. Les choix de politique économique opérés dès lors avaient amené les pouvoirs publics à arbitrer en faveur d'une liste de biens dont les prix devaient être impérativement réglementés.

Ainsi, en soutenant le pouvoir d'achat via les subventions, les responsables marocains font une double hypothèse : le pouvoir d'achat dépend uniquement des prix des biens, lesquels ne peuvent baisser ou être du moins stabilisés que par le biais de subventions gérées administrativement.

Or, durant les cinquante dernières années, beaucoup de choses ont changé et à la science économique de nous enseigner que l'on pourrait soutenir le pouvoir d'achat, d'une part, via la baisse des prix en faisant jouer la loi de l'offre et de la demande et celle de la concurrence, et d'autre part, via l'augmentation du revenu disponible des ménages.

Concernant le premier axe, et dans le but de rendre les prix des biens de première nécessité abordables, la libéralisation des prix ne pourrait être faisable sans agir sur le côté offre du marché. Comme la libéralisation des prix se traduira par leur augmentation dans un premier temps, pour contenir les effets négatifs non seulement pour les pauvres, mais aussi pour la classe moyenne, il est indispensable d'ouvrir les filières subventionnées à de nouvelles entreprises.

Cette ouverture des marchés des biens subventionnés permettra la baisse des prix non seulement à travers l'augmentation de l'offre, mais aussi l'intensification de la concurrence. Celle-ci, par le mécanisme de rivalité et de sanction par les pertes et profits, inciterait les producteurs à faire des efforts pour baisser les coûts et améliorer la qualité. Il faut savoir que ce sont les rentes de situation touchant les filières subventionnées ainsi que l'opacité du système de compensation qui gonflent artificiellement les prix. Il devient donc impératif de débarrasser le marché des structures monopolistiques et oligopolistiques et les lobbys qui constituent un frein à la réforme de la caisse.

Parallèlement, et en attendant la consolidation de la baisse des prix, l'État pourrait soutenir le pouvoir d'achat des plus démunis en passant à un système d'aides directes et ciblées. Ce système a l'avantage de prévenir le problème d'aléa moral en incitant les consommateurs à rationaliser leurs dépenses, mais aussi d'empêcher que les industriels continuent de profiter des subventions.

Toutefois, maintenir ces populations dans un système d'assistanat risque de pervertir leurs incitations à travailler et à vouloir se sortir de la pauvreté ; sans oublier le poids pour les finances publiques. D'où la nécessité du deuxième axe consistant à booster le revenu des ménages les plus pauvres. En effet, sortir du cercle vicieux de la compensation suppose que l'on abandonne la logique de redistribution pour aller vers l'autonomisation des ménages pauvres. Ceci peut se faire par exemple à travers une intégration de ces subventions dans les pensions, les allocations familiales, l'aide publique au ONG travaillant dans le domaine social...etc., ou encore la mise en œuvre, sur le plan structurel, d'un environnement institutionnel favorable à l'entrepreneuriat. La libération des énergies privées des contraintes réglementaires, bureaucratiques, fiscales et financières excessives, permettra d'une part, la formalisation du secteur informel avec davantage d'opportunités d'emplois pour les jeunes et les pauvres, et d'autre part, la promotion de microprojets pour permettre aux pauvres non seulement de se prendre en charge, mais aussi de faire travailler les autres.

En somme, dans la perspective du renchérissement continu du coût des matières premières et de l'énergie, la réforme de la caisse de compensation est incontournable. D'où la nécessité d'une nouvelle approche plus globale où l'on ne se contente pas uniquement de distribuer des aides, mais d'ouvrir les marchés à la concurrence et surtout de promouvoir l'autonomisation des nécessiteux : le meilleur filet de sécurité est l'emploi et non pas « l'aumône »¹⁹⁶.

1-2) Gestion efficiente de la trésorerie publique:

La gestion rigoureuse de la trésorerie publique vise, de façon tendancielle, à synchroniser sinon à rapprocher les flux de dépenses avec ceux des recettes publiques. Cette synchronisation tendancielle se fait à travers une activation des actions de recouvrement des impôts, mais surtout une maîtrise de l'exécution des dépenses publiques. In fine, il faut faire en sorte que l'État ne vive pas au-dessus de ses moyens, mais bien en dessous. Comme pour tout agent économique sérieux, la gestion rationnelle des Finances Publiques donne lieu à l'élaboration d'un budget de trésorerie qui permet d'adapter le volume de la dépense au rythme d'encaissement des recettes de l'État.

Cette synchronisation ne peut être réalisée qu'à travers une concertation et une coordination des actions de l'ensemble des autorités qui par leurs actes quotidiens, agissent directement ou indirectement sur la trésorerie publique :

- ***Au niveau de recettes, il*** faudrait veiller à l'étalement sur l'ensemble de l'année des ressources dont la perception n'obéit actuellement à aucune périodicité. Ce réaménagement porterait sur le produit des monopoles dont le versement pourrait être effectué sur la base d'acomptes prévisionnels, et sur les emprunts extérieurs dont la mobilisation devrait être étalée sur l'année.
- ***Au niveau des dépenses, il*** faudrait veiller à ce que (1) les dépenses de transfert et les subventions soient effectuées en plusieurs tranches couvrant toute l'année sur la base d'une périodicité fixée et connue d'avance ; (2) l'exécution des

¹⁹⁶ - Il faut dire que malheureusement l'arrivée du printemps arabe a eu plutôt tendance à remettre encore une fois ce chantier aux calendes grecques, paix sociale oblige.

dépenses de matériel et d'investissement soit entamée dès l'entrée en vigueur de la Loi des Finances, et réalisée conformément à des ratios mensuels sur lesquels les départements dépensiers devraient s'engager au début de chaque année budgétaire ; (3) ce processus de report progressif du règlement des salaires soit poursuivi de sorte à ce qu'il coïncide avec la date d'encaissement des ressources de fin de mois ; (4) et que les dates d'échéances des emprunts futurs soient fixées de manière à atténuer les concentrations actuelles des charges et à mieux répartir le poids du service de la dette sur l'ensemble de l'année.

- *Au niveau de la trésorerie publique, il* faudrait que le trésor puisse émettre des emprunts à très court terme (de 1 à 7 jours) sur le marché interbancaire pour faire face aux besoins temporaires de trésorerie. Ceci pour que le Trésor ne serait pas acculé à s'endetter à moyen et à long terme, et pour ne pas maintenir, auprès de Bank Al-Maghrib, des marges à des niveaux non justifiés.

Toutes ces actions doivent être menées avec efficacité et persévérance, car la réduction du niveau de la dette publique n'est pas un choix, mais une nécessité dictée par les nouvelles conditions de l'économie marocaine caractérisée par l'ouverture sur l'extérieur et l'essor du secteur privé.

La réduction de la dette extérieure est nécessaire pour alléger la pression sur les réserves de change. Alors que la diminution de la dette intérieure est indispensable pour libérer des fonds au secteur privé et provoquer une détente des taux d'intérêt.

1-3) La gouvernance comme déterminant de l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques:

Le concept de la gouvernance a reçu une dimension nouvelle dans le discours sur le développement de l'Afrique lorsque, dans ses perspectives à long terme sur le développement de l'Afrique, la Banque mondiale en 1985 constatait que la mauvaise gouvernance était le principal obstacle au développement du continent. Selon ce rapport, **«c'est la crise de gouvernance qui est à la base de la litanie des problèmes de développement en Afrique»**. A ce jour, il est possible de recenser près de 140 bases de données ou indicateurs permettant d'éclairer divers aspects de la gouvernance. Il s'agit

généralement d'évaluations subjectives produites par des agences privées de notation du risque, des organisations multilatérales, des centres de recherche ou encore des organisations non gouvernementales.

La bonne gouvernance : nouvelle exigence de la problématique du développement

Par « **gouvernance** », on entend généralement l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'une organisation. Cette dernière peut être un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise publique ou privée, elle met l'accent sur les formes de coordinations, de concertation, de participation et de transparence dans la décision. Elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts. Dans le modèle de gouvernance, les frontières entre secteur public et privé tendent à s'estomper et la séparation des fonctions politiques et économiques dans le processus de développement est inopérante. Ceci dit, aux niveaux macroéconomique et politique, il est assez difficile de définir de manière précise le concept de gouvernance ; cependant, on s'entend, généralement, pour reconnaître qu'il couvre un champ plus large que celui de la notion de gouvernement, auquel il était assimilé dans la mesure où il faisait référence à l'action ou à la manière de gouverner. Longtemps son usage est ainsi resté circonscrit aux questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des affaires de l'Etat.

En effet, selon **Boutaleb** (2004) la notion de gouvernance s'inscrit dans une problématique assez large d'efficience et d'efficacité de l'action publique, et concerne les rapports entre l'autorité et le pouvoir. La gouvernance implique ainsi une nouvelle organisation du pouvoir et une nouvelle façon de gouverner la société. En somme, la gouvernance renvoie ici à ce qui pourrait être qualifié de nouveau paradigme de la gestion publique. L'objectif d'une meilleure gouvernance actuellement poursuivi par les gouvernements comprend à la fois le désir d'une direction politique davantage capable, légitime et responsable et le projet d'une exécution administrative, techniquement correcte, moins coûteuse et plus efficace que celles auxquelles on s'était accoutumé. Le caractère hétérogène de la notion de gouvernance revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages.

Pour la **Banque mondiale**, « la gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politique, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces ». La Banque mondiale endosse ainsi les principes de l'efficience et de la responsabilisation et y réfère de manière prescriptive pour désigner les institutions et les pratiques politiques théoriquement nécessaire au développement. Elle associe la notion de gouvernance à une saine gestion du développement assurant un cadre prévisible et transparent de la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre des comptes.

Le **PNUD** souligne d'emblée pour sa part le sens qu'il entend donner au concept de gouvernance : « La bonne gouvernance se définit, parmi d'autres caractéristiques, comme participative, transparente et responsable ; elle est également efficace et équitable : elle favorise le respect de la légalité. ». La bonne gouvernance se définit d'ailleurs comme « un ensemble d'institutions sociétales qui représentent pleinement la population, qui sont reliées par un réseau solide de réglementation institutionnelle et de responsabilité (vis-à-vis du peuple, en dernier ressort) et qui ont pour objectif de réaliser le bien-être de tous les membres de la société ».

La démarche de **bonne gouvernance** met l'accent sur la production économique par le secteur privé dans les conditions de libre concurrence. Mais elle considère que le marché a ses limites. Le gouvernement n'est plus perçu comme un consommateur irresponsable de ressources publiques, dont l'importance et les fonctions doivent être en principe réduites. Il devient à nouveau essentiel pour le développement économique comme gestionnaire, planificateur et prestataire de services indispensables pour la croissance économique à long terme : enseignement, santé publique, infrastructure économique et état de droit.

La bonne gouvernance, condition nécessaire de l'efficience économique

La bonne gouvernance est un élément important de tout développement économique durable. Sachant que dans le court terme la croissance économique est également possible sans bonne gouvernance, nous soulignons qu'à longue échéance le développement ne peut être durable que dans un cadre de bonne gouvernance. En ce qui

concerne le développement économique durable, la lutte contre la corruption a le rang de priorité le plus élevé. D'où la nécessité pour les Etats et les organisations internationales de suivre une politique cohérente et de coordonner leurs actions. Une administration publique efficace, efficiente et transparente est une composante importante de l'infrastructure étatique. Par ailleurs, une croissance optimale n'est possible que si les ressources publiques sont elles aussi utilisées de manière efficiente et efficace pour fournir certains services essentiels.

Dans le cadre des grandes réformes de modernisation et de promotion pour la bonne gouvernance des dépenses publiques au Maroc, le projet GID se veut être le vecteur promotionnel de la gestion rationnelle des dépenses publiques ; et ce grâce à une utilisation efficiente des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La mise en place du système de gestion intégrée des dépenses, GID, permettra l'optimisation de la gestion de la dépense publique dans les meilleures conditions de fiabilité, célérité et efficacité.

GID est un système d'information budgétaire et comptable unifié et commun à l'ensemble des acteurs de la dépense qui permettra d'atteindre les objectifs suivants:

- L'accélération du traitement des actes liés à la dépense dans le respect de la législation en vigueur ;
- La rationalisation et la simplification des circuits et des procédures
- d'exécution des dépenses publiques, à travers le principe de la saisie
- unique de l'information et de sa communication aux partenaires concernés ;
- Le rapprochement des écritures et la concordance à tout moment, entre les comptabilités des différents intervenants dans le processus d'exécution de la dépense ;
- L'accélération du processus d'élaboration des lois de règlement ; grâce à l'élaboration des tableaux de bord nécessaires à un meilleur suivi de l'exécution des actes liés à la dépense de l'Etat.

1-4) Le contrôle d'exécution de la dépense publique : vers une vision intégrale et un essai à une bonne gouvernance financière publique:

La hisba constituait, en pays arabe et musulman depuis l'avènement de l'islam, le système de contrôle des affaires économiques et dans chaque ville le mouhtassibe qui appartenait au corps des magistrats était chargé de veiller à la réglementation des prix, à la qualité des denrées alimentaires et à la moralisation des professions libérales et des corporations artisanales, tandis qu'amine al mal était chargé des recettes et des dépenses de l'état.

En effet, les spécificités d'un contrôle sur l'exécution des budgets publics et l'utilisation des deniers publics sont posées, en France par les articles 14 et 15 de la déclaration de 1789 qui donnent le droit aux citoyens de suivre l'emploi de la contribution publique et à la société de demander compte à tout agent public de son administration.

Dans la théorie classique, la fonction de contrôle a été conçue comme profondément séparée de l'activité financière des administrations. Elle intervient après coup pour examiner la correcte exécution des décisions initialement arrêtées et en cas d'irrégularités pour prononcer des sanctions, au temps de l'action laissé à l'entière initiative des services administratifs utilisateurs s'opposaient le temps du contrôle caractérisé par une appréciation critique et indépendante. L'organisation concrète des contrôles reflétait cette conception théorique.

Depuis cinquante ans le contrôle s'est progressivement étendu pour s'exercer finalement pendant le déroulement des opérations financières réalisées par les administrations, il n'existe plus une séparation entre un temps de l'action et un temps du contrôle, mais au contraire une profonde interprétation entre eux. Cette évolution s'est techniquement concrétisée par le développement des contrôles en cours d'exécution et même parfois avant exécution, cette simultanéité entre les opérations d'exécution et de contrôle constitue indéniablement un perfectionnement des pratiques antérieures.

D'ailleurs, le mot contrôle recouvre donc des institutions de conceptions fort différentes. L'apparition des nouvelles techniques n'a pas eu pour résultat de faire

disparaître les vieux procédés du 19^{ème} siècle, résultat d'une longue évolution historique, qui a juxtaposé au gré des besoins et des formes de contrôles souvent incompatibles, les mécanismes actuels du contrôle de l'exécution des dépenses publiques ne se présentent pas comme un ensemble parfaitement rationnel, ils peuvent être plutôt comparés à un monument baroque assemblant des éléments d'origine différente, qui ne sont reliés entre eux par aucune conception d'ensemble¹⁹⁷, les différents types de contrôle de l'exécution des dépenses publiques sont donc variés et permettent des classifications diverses.

1-4-1) les contrôles administratifs internes de l'exécution des dépenses publiques :

L'exécution des opérations financières repose au Maroc sur le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public énoncé par le décret royal du **21/04/1967** portant règlement général de comptabilité publique qui dispose que « les opérations publiques incombent aux ordonnateurs et aux comptables publics ». « Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public ne sont pas seulement distinctes et séparées, elles sont également incompatibles sauf dispositions contraires ». Cette séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public offre plus d'intérêt en matière de dépenses qu'en matière de recettes, puisqu'elle permet en premier lieu, d'organiser un contrôle des opérations financières avant exécution et d'éviter, en deuxième lieu, les risques de dérapage qui pourraient avoir lieu si les deux fonctions étaient assumées par un même agent .

Les actes pris par les ordonnateurs sont ainsi soumis à un contrôle préventif, de crainte que ceux-ci n'utilisent les crédits qui leur sont accordés à des fins autres que celles autorisées par la loi des finances ou qu'ils n'observent pas les prescriptions des lois et règlements applicables en la matière, d'ailleurs, la séparation vise donc à obtenir une gestion saine des finances publiques en ce sens que si l'ordonnateur est seul habilité à prendre des actes administratifs générateurs de dépenses, il ne dispose pas matériellement de fonds publics pour exécuter lui-même le paiement des dites dépenses. De même, si le comptable a seule qualité pour détenir et manier les fonds publics pour

¹⁹⁷ P.Lalumiere, les finances publiques, 3ème édition, librairie Armand colin.

payer les dépenses publiques ; il ne détient pas le pouvoir d'édicter des actes administratifs susceptibles de donner naissance à ces dépenses. Les dépenses de l'état sont en outre soumises à un contrôle financier exercé au niveau de l'engagement par les contrôleurs des engagements de dépenses. En somme, et sous réserve de quelques particularités, le contrôle administratif des dépenses publiques obéit aux mêmes règles qu'en France. Par contre, il diffère nettement des systèmes de contrôle financiers de la dépense institués notamment aux états unis, en Belgique ou en suisse.

Les contrôles administratifs internes sont réputés être des contrôles de la régularité juridique des opérations plutôt que des contrôles de la qualité de la gestion, car on se préoccupe, le plus souvent de savoir exclusivement si la dépense a été effectuée dans le respect des règles budgétaires et financières, sans se soucier de savoir si elle était utile et compatible avec la qualité et le rendement de la gestion du service public.

Ces différents contrôles s'opèrent, le plus souvent, en adoptant une classification qui prend en compte le moment où le contrôle est effectué en distinguant : le contrôle a priori qui est efficace, mais aussi contraignant et souvent trop rigide. Le contrôle a posteriori qui est beaucoup plus souple, mais moins efficace car il s'effectue souvent avec beaucoup de retard.

1-4-2) le contrôle externe de l'exécution de la dépense publique:

Le contrôle externe de l'exécution des dépenses publiques concerne d'une part le rôle de la cour des comptes et des cours régionales de comptes et d'autre part le rôle du parlement.

Au Maroc, la création d'une juridiction financière des comptes au lendemain de l'indépendance, a posé de nombreux problèmes difficiles à résoudre à l'époque

L'accord s'est réalisé sur un compromis, l'organisme ne prendrait pas le nom de cour, il s'appellerait CNC, cet accord fut consacré par le dahir du premier avril 1960 donnant naissance à cette institution et dont la tâche principale s'est fixée sur l'apurement des comptes publics¹⁹⁸, mais les insuffisances de la pratique administrative et le laxisme économique qu'elles engendraient ont conduit le législateur à rechercher

¹⁹⁸ Bernoussi. M, la comptabilité publique au Maroc, thèse 1968

d'autres fortunes d'action dans la mise en place d'une cour des comptes, dont l'existence demeure éprouvée pour sa part du fait de nombreuses contraintes et insuffisances, allait être confrontée par sa consécration constitutionnelle lors de la révision de 1996.

1-4-3) le contrôle hiérarchisé de l'exécution de la dépense publique:

Le système actuel de la dépense publique est exercé de manière indifférenciée sur toutes les opérations de dépenses publiques quelles qu'en soit la nature ou la dimension. Il est souvent dénoncé par les gestionnaires comme étant un facteur de blocage et partant de surtout dans la réalisation des projets en raison des lenteurs qu'il peut entraîner dans l'exécution des opérations de dépenses publiques. Actuellement, la question de la rénovation des modalités du contrôle de dépenses publiques se pose avec plus d'acuité. la rénovation des modalités du contrôle de la dépense publique a pour objectif de répondre à la nécessité de concilier efficacité et régularité de la dépense, le but recherché de ce type de contrôle est de mieux contrôler la dépense, il est en effet évident qu'en contrôlant moins on contrôle mieux, c'est ce qu'attendent de nos contrôles leur apportent une sécurité juridique sur les dépenses, c'est ce que souhaitent également les agents du trésor public qui vivent avec une frustration le principe d'un contrôle exhaustif.

En outre, ce contrôle permet de passer d'une culture de méfiance à une culture fondée sur la confiance.

1-4-4) le renouveau de la gestion publique et les nouvelles logiques pour un bon contrôle des dépenses publiques :

Aujourd'hui, pourtant dans le monde, les administrations sont mises en demeure d'obtenir de meilleurs résultats avec moins de ressources, cette situation n'est pas propre à l'administration publique : le secteur privé est soumis à une pression analogue. A la veille du 19^{ème} siècle, la question de l'amélioration des performances se pose avec de plus en plus d'acuité.

Face à cette institution, les responsables de la gestion publique, adoptent des stratégies qui auraient été inconcevables il y a une vingtaine d'années seulement, les concepts d'autonomie et d'innovation résument bon nombre de ces stratégies.

D'ailleurs, l'idée d'autonomie implique que l'on donne à l'ensemble du personnel tous les éléments nécessaires pour prendre des décisions propres à aboutir aux résultats souhaités, cette innovation suppose que l'on encourage le personnel à sans cesse améliorer les produits et les services et à en réduire les coûts.

L'autonomie et l'innovation répondent pour l'essentiel au souci d'obtenir des résultats ou d'améliorer les performances.

Dans les mêmes temps, les concepts de responsabilité et de contrôle sont les outils indispensables, sans eux, l'autonomie pourrait tourner à l'anarchie et l'innovation au chaos. Cependant les deux notions doivent être élargies. La responsabilité doit couvrir non seulement l'établissement des rapports sur les résultats obtenus par une organisation mais aussi l'élaboration de plans pour l'accomplissement de sa mission et la gestion de ses ressources. De même le contrôle doit englober les moyens de créer les conditions propices à la réalisation des objectives. Pour ce faire il faut supprimer les contrôles inutiles et veiller à ce que ceux qui sont maintenus soient aussi discrets que possible¹⁹⁹.

1-4-5) la maîtrise du contrôle de la dépense publique : les chantiers à venir:

L'amélioration des performances et le renforcement de la responsabilité dans la fonction publique sont possibles et même indispensables. Les citoyens exigent de meilleures performances, ils paient des impôts et veulent de meilleurs résultats. Ils veulent aussi en savoir plus sur ces résultats et ils s'interrogent sur leur capacité à les financer²⁰⁰.en effet, le système de contrôle des dépenses publiques au Maroc, dont la réforme est en cours d'achèvement est très complet et doit désormais être en mesure de permettre un contrôle moderne de la dépense publique sous réserve qu'une rationalisation des rôles de chaque instance soit mieux définie. Par ailleurs, les systèmes traditionnels de contrôle visaient à ce que les agents suivent les instructions et ne commettent pas d'erreur ni de supercherie. Le contrôle doit ainsi migrer d'un contrôle de régularité, d'un contrôle a priori qui souvent bloque et retarde, vers un contrôle

¹⁹⁹ D.Roth, trouver l'équilibre : parvenir à un système entre l'amélioration des performances et le renforcement de la responsabilité, in audit des performances et modernisations de l'administration.

²⁰⁰ Ibid

d'accompagnement, un contrôle a posteriori, un contrôle de subsistance, un contrôle de gestion, voir un contrôle de résultat c.à.d. un contrôle qui apprécie et évalue le projet, sa faisabilité, sa pertinence et sa rentabilité, l'évolution de sa consécration, le délai de sa réalisation, son coût et le pourcentage de réalisation qu'il assigne.

1-5) Pour des marchés publics plus rentables :

Un bon programme de la commande publique peut stimuler la croissance. Il faut s'efforcer d'y inclure des projets de haute qualité, économiquement valables, compte dûment tenu des objectifs fixés sur le plan social et des recettes publiques limitées. La relance de la croissance par l'investissement gagnerait à privilégier les opérations à exécution rapide tournées vers les besoins urgents de la population et du secteur privé (eau potable, électrification rurale, aménagement de terrains industriels...) au détriment de la réalisation de grands ouvrages dont l'effet sur l'économie est à long terme.

Pour les grands programmes d'infrastructures, il serait indiqué de leur trouver des financements adaptés notamment dans le cadre du développement des concessions et de partenariats avec le secteur privé et les bailleurs de fonds. De plus, il serait judicieux de convertir progressivement, en investissement dans les zones déshéritées, les dépenses de transferts aux entreprises publiques qui représentent encore aujourd'hui l'équivalent de 37% du budget d'investissement de l'État.

Il est à signaler que la création du fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social a donné une nouvelle dimension à l'intervention publique en matière d'investissement. On assigne désormais, aux recettes²⁰¹ alimentant ce fond le rôle d'instrument de politique publique de développement plutôt que d'être un simple élément de politique budgétaire.

²⁰¹ - Depuis sa création en 1999, le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social, initialement conçu sous forme de compte spécial du Trésor, a été érigé en établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Par la même occasion, il a été décidé de lui affecter jusqu'à concurrence de 50% des recettes de privatisation. La mission principale impartie à ce Fonds est d'intervenir dans le financement de projets impliquant le privé et le public sur la base de conventions précisant les engagements réciproques et ayant un impact réel et avéré sur les plans économiques et sociaux.

1-6) L'analyse des besoins de la commande publique d'un ordre de priorités est une condition d'efficacité des dépenses:

Tout gouvernement doit faire face à un grand nombre de demandes contradictoires pour les ressources limitées dont il dispose. Un État «omniprésent et omnipotent » veut tout faire. Toutefois, en éparpillant des ressources rares pour assurer la survie d'un trop grand nombre d'activités, l'État nuit à l'efficacité des dépenses dans la mesure où aucun objectif n'est réellement atteint en fin de compte. Il faut donc inverser la formule célèbre de Jèze : « il y a des dépenses, il faut les couvrir » pour être « il y a des recettes limitées, il faut les dépenser au mieux ». En d'autres termes, il est question de rompre avec la logique de prendre ce qui existe comme définitivement acquis et d'accepter d'analyser l'utilité bien fondée des budgets plutôt que de continuer à les enregistrer et à les reconduire à des ajustements minimes près.

Comme il est impossible de satisfaire toutes les demandes, il est nécessaire de choisir rationnellement ce qui présente le plus d'avantages, c'est la condition unique pour retrouver des marges de manœuvre dans un contexte de plus en plus difficile pour les budgets publics et, en même temps optimiser les choix publics²⁰². Les «besoins » doivent être ainsi hiérarchisés en fonction de leur degré de priorité et harmonisés avec les perspectives de ressources.

Pour ce faire, l'État doit redéfinir l'ensemble des dépenses publiques pour tracer continuellement une frontière entre le prioritaire, le moins-prioritaire et le non-prioritaire pour pouvoir d'une part, détecter les dépenses obsolètes et essayer de s'en débarrasser par la suite (dans la mesure du possible) et d'autre part, maintenir ou revaloriser celles qui continuent à se justifier. Dans ce cas-là, Il s'agit plutôt de procéder à une sélection des dépenses dont la productivité économique et sociale permet de privilégier celles qui représentent le plus grand effet multiplicateur sur l'activité et l'emploi et le plus grand effet redistributif sur les revenus.

²⁰² - X.Greffé, "*Gestion publique*", Dalloz, Paris, 1999, p 368.

Partant, les ressources budgétaires vont être allouées là où l'intervention de l'État se justifie le plus. Il s'agit des domaines essentiels à l'expansion du secteur privé, à l'amélioration du niveau de vie de la population et à l'atténuation des inégalités de revenu. Selon les nouvelles théories de croissance, le champ n'est pas immense et concerne en priorité les infrastructures économiques (eau potable, assainissement, électricité, routes...) et sociales (éducation, santé publique...) ainsi que toutes autres politiques macroéconomiques destinées à alléger la pauvreté et les autres contraintes structurelles qui entravent la croissance économique.

En fait, aucun développement économique ne peut être durable sans la fourniture de ces biens et services aux externalités positives qui rejaillissent sur l'ensemble de la société. La mise à niveau des infrastructures économiques est la pierre angulaire pour l'épanouissement des entités productives et de leur compétitivité économique. Le développement du capital humain est aussi le gage d'une croissance économique axée sur les nouveaux progrès technologiques. Le secteur privé marocain est encore incapable de fournir ces biens et services en qualité optimale si bien que des retards accumulés dans les domaines d'infrastructures et de services sociaux demeurent importants et hypothèquent par ailleurs les perspectives de la croissance et d'emploi.

Les dépenses politiques qui prédominent actuellement devraient être progressivement réduites au profit des dépenses sociales et d'investissement en infrastructures économiques. Ce sont là les dépenses qui devraient être prioritaires. En revanche, l'intervention publique directe dans la production ou la commercialisation de produits industriels ou agricoles et la fourniture de services de logement ou de banque ne serait pas justifiée. Ces biens et services peuvent être efficacement fournis par le secteur privé pourvu qu'on lui assoie un environnement socio-économique propice. Le «mieux d'État » aurait incité à se désengager de ces domaines de façon à y stimuler la concurrence et accroître les ressources affectées aux autres services publics les plus prioritaires.

En général, cet exercice d'analyse et de classification des besoins peut se vouer à l'échec en cas d'absence de l'implication de tous les éléments qui se trouvent concernés par cette opération, notamment le parlement, le gouvernement et son

administration, la population par ses différentes représentations et les partis politiques, à travers les opérations de diagnostics et d'arbitrages, auquel ils doivent s'associer. Seul l'engagement collectif de ces composantes permettra tant l'acquisition de l'information fiable et pertinente, sur la parfaite réalité du champ d'action envisagé, indispensable pour faire les choix optimums que l'accord sur tels ou tels choix à planifier dans un cadre temporel proportionnel à leur dimension (annuel, plan triennal, quinquennal...).

Conclusion de la Section :

On assiste souvent à un débat récurrent qui préoccupe un peu partout, relatif à la rationalisation et l'optimisation de la gestion des dépenses publiques. Dans ce sens, plusieurs pays étaient conviés à revoir la voilure de leur plan de gestion des finances publiques surtout en matière d'austérité, une situation qui s'est vue amplifiée ces dernières années par la succession des crises économiques internationales (la dernière en date est celle relative à la crise de la dette de plusieurs États de la zone euro là où figurent certains des principaux partenaires du Maroc).

D'ailleurs, le Maroc n'est nullement en reste de cette tendance. En effet, les finances publiques continuent à se dégrader surtout avec la contraction des marges de manœuvre de l'État, péniblement constituées, si on prend en considération d'une part l'envolée des dépenses courantes sous l'effet, entre autres, de l'ampleur de la masse salariale et de l'envolée des prix des produits pris en charge par l'État, et d'autre part la tendance vers une stagnation voir un rétrécissement dans les jours à venir des sources financières surtout celles issues de la collecte des impôts, qui actuellement n'arrivent guère à combler les dépenses engagées par l'État laissant ainsi le déficit filer à des niveaux qui pourrait être intenable par la suite²⁰³.

Eu égard à ces évolutions, l'État marocain est appelé plus que jamais à engager une politique de contraction au niveau de ses dépenses qui s'appuie sur un

²⁰³ -« ...En 2011, les autorités ont répondu aux demandes sociales en relevant les salaires du secteur public et en recourant massivement aux subventions pour maintenir les prix de l'énergie et de certaines denrées alimentaires à un niveau stable... La forte augmentation des dépenses a pour effet de creuser le déficit budgétaire. Celui-ci pourrait atteindre 5½ % à 6 % du PIB en raison d'une hausse des dépenses équivalente à 3 % du PIB par rapport au budget 2011 » Rapport du FMI No. 11/341, Novembre 2011.

assainissement profond des finances publiques permettant une rationalisation au niveau des dépenses improductives pour les réorienter par la suite vers des secteurs productifs. Une opération qui nécessitera en parallèle un renforcement des recettes publiques afin de desserrer l'étai sur la contrainte des liquidités financière du pays et alléger par la suite la pression sur le financement de l'économie.


L'idée du rééquilibrage budgétaire, notamment l'affermissement des recettes publiques et son corollaire la réduction de la taille de l'État (une rationalisation des dépenses publique en l'occurrence dans une perspective de dynamisation et de rentabilisation du secteur public) serait certainement vaine si elle est établie dans un contexte caractérisé par une mauvaise gestion budgétaire jointe à une inefficience qui caractérise le rendement des institutions publiques. Ceci a constitué la justification théorique qui a amené les décideurs publics à introduire des réformes budgétaires dans un objectif de renforcement de la performance du secteur public à travers une approche basée sur les résultats.

Section.2 : Les pistes d'amélioration d'audit des marchés publics et Développement des systèmes d'information dans un objectif de performance des dépenses publiques:

L'instauration d'une gouvernance saine et la mise en œuvre de politiques publiques efficaces ne sont susceptibles d'être exécutées que sur la base de procédures claires, transparentes et autour d'un consensus de la part de tous les intervenants dont :

- ✚ L'acheteur public, dont la volonté est d'assurer un service public au meilleur rapport coût, qualité et délais de réalisation, c.-à-d. renforcer l'efficacité de l'acte d'achat public;
- ✚ L'opérateur économique, dont l'objectif principal est de développer son entreprise et d'augmenter son chiffre d'affaires et ses bénéfices ;
- ✚ Le citoyen, qui exige que ses contributions sous forme d'impôts, taxes, redevances..., soient utilisées à bon escient et gérées en « bon père de famille

» afin de répondre à ses besoins en termes d'éducation, de santé, d'emploi, de transport... et que cette utilisation se reflète réellement sur le terrain ;

 **les organismes financiers internationaux**, qui veillent au respect des normes internationales par les Etats, pour permettre aux entreprises internationales d'accéder librement aux différents marchés.

La bonne gestion des marchés publics repose essentiellement sur une bonne gestion des fonds publics par les entités publiques et la transparence de toutes phases d'exécution de marché public. L'audit semble l'outil le plus performant pour combler ces attentes et trouver l'équilibre de cette double exigence. L'audit en tant que contrôle externe indépendant comprend non seulement les questions de régularité mais surtout les quatre « E » : Efficacité ; Economie, Efficience et Excellence.

Dans cet esprit, les réformes des marchés publics ont généralement pour objet de réduire les dépenses improductives. Toutefois même la diminution des dépenses n'est pas nécessaire, une réforme des dépenses publiques peut contribuer à améliorer leur productivité à libérer des ressources pour faire face à des besoins nouveaux et à améliorer la gouvernance des dépenses publiques et la transparence, lorsque les dépenses publiques sont à la fois réduites et réaménagées la croissance économique et les indicateurs sociaux ne sont pas nécessairement menacés. D'ailleurs, les dépenses publiques doivent être évaluées en fonction de leur impact sur la croissance et l'investissement ainsi que sur la pauvreté et l'équité.

La rationalisation des dépenses publiques s'appuie sur des instruments de contrôle et d'évaluation dans une démarche d'audit robuste, dont les principes de fonctionnement sont établis de longue date mais qui sont de plus en plus perfectionnées²⁰⁴.

La réforme du contrôle d'audit de la dépense publique vise à remplacer progressivement le contrôle à priori en vigueur par un contrôle d'accompagnement et à posteriori basé sur l'appréciation des performances. Cela concourt aussi à assurer une

²⁰⁴ James Daniel, Jaffrey Davis, Manal Fouad et Caroline Van Rijckeghem, l'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance.

meilleure transparence des comptes publics et également à flexibiliser et simplifier les procédures de contrôle.

2-1) Évolution des métiers de contrôle d'audit interne et externe de la dépense publique:

La réforme actuelle relative à l'administration publique a incluse, pour l'amélioration des performances des ministères, l'introduction de l'audit interne et externe²⁰⁵. Une initiative qui faciliterait la mise en œuvre d'une méthodologie d'audit de performance qui donne à l'auditeur l'outillage nécessaire pour évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la gestion des fonds et des biens publics. Longtemps considéré comme un élément perturbateur, l'introduction de l'audit dans le secteur public et plus particulièrement au niveau de l'administration centrale n'était pas bien perçue. À cela, il y a plusieurs raisons²⁰⁶ :

- *La persistance de la culture du secret au sein des entreprises publiques et de l'administration centrale;*
- *Les recommandations des auditeurs sont encore perçues comme des éléments de remise en cause de l'organisation et des structures existantes;*
- *La gestion personnalisée des dirigeants;*
- *Le vide législatif et réglementaire caractérisant le domaine d'audit dans le secteur public;*
- *L'absence des indicateurs de performance au niveau de la gestion des ressources humaines.*

À cet égard, le métier d'audit a plutôt intérêt à se développer de façon à assurer sa cohérence avec les institutions publiques marocaines, sa pertinence par rapport aux objectifs de performance du secteur public et son utilité pour les gestionnaires, les décideurs, les parlementaires et le citoyen. Il devrait permettre aussi la mise à niveau

²⁰⁵ - Ministère de l'économie et des finances (30 JUIN 2003) : « Lettre de politique de développement relative à la stratégie de la réforme de l'administration publique ».

²⁰⁶ - D.Khoudry (1998), « Finances publiques et management stratégiques » Eds El Ahmadia, p103.

des inspecteurs au regard des normes, standards et méthodes applicables de façon générale à l'audit moderne²⁰⁷. On distinguera donc deux types d'audit, interne et externe.

2-1-1) L'audit interne:

Le système de contrôle était doté d'un corpus juridique d'ensemble de bonne qualité, mais qui a mérité d'être mieux coordonné dans le cadre de la nouvelle réforme. Cette amélioration de la coordination a visé essentiellement le contrôle interne (à priori et à posteriori) qui était certes effectif, mais qui a demandé à être mieux défini dans chacune de ses composantes. On citera dans ce sens, en particulier, le rôle des inspections générales ministérielles (I.G.M.) qui s'est réévalué dans la perspective du développement du contrôle de performance au sein de chaque ministère.

Quant à l'Inspection générale des finances (I.G.F.), corps de contrôle de niveau supérieur dont les missions définies par la loi de 1960 étaient appelées à s'actualiser pour mieux s'adapter à la réalité du nouvel environnement économique, financier et juridique du pays, de façon générale, son rôle devait évoluer d'une fonction de contrôle traditionnel des services comptables, qui constitue le cœur de l'activité de l'Inspection Centrale des Services de la Trésorerie Générale du Royaume, vers une fonction plus large d'audit des finances et du secteur publics de l'État.

2-1-1-1) Les Inspection Générales Ministérielles (I.G.M.):

Une fonction de contrôle et d'audit, exercée par les I.G.M., est en place depuis plusieurs années dans les ministères les plus importants. Le C.F.A.A.²⁰⁸ de 2003 dressait un bilan mitigé de leur statut et de leur activité, comme suit : « *Les I.G.M. autres que celles des Finances voient leurs attributions fixées par des textes qui méritent une actualisation de leurs missions à partir d'une base réglementaire. Leurs attributions ne sont que vaguement mentionnées dans les décrets régissant le fonctionnement des ministères et l'évolution récente de leurs missions n'a donné lieu, qu'à des actualisations*

²⁰⁷ - Ministère de l'économie et des finances (Juin 2003) : Appui au programme de réforme de l'administration centrale, p4 et 5.

²⁰⁸ - Connu sous le nom de : Country Financial Accountability Assessment, il procède à l'évaluation de la gestion des systèmes de finances publiques à travers des programmes soutenus par des appuis financiers au budget de l'État de la part de la Banque mondiale, de l'Union européenne, et de la Banque Africaine de Développement.

obtenues à partir de simples notes ministérielles. ». Il recommandait plusieurs types d'actions visant à « Renforcer et dynamiser leurs capacités de contrôle interne pour l'application de la réglementation au sein des ministères, évaluer leurs capacités à assumer un contrôle interne de la performance, développer et adopter des standards et normes de contrôle de performance en liaison avec les autres corps de contrôle et suivre des recommandations des différents autres corps de contrôle»²⁰⁹.

Depuis, les I.G.M. ont entamé leur processus de modernisation dans le cadre de la réforme de la gestion des finances publiques qui ont certaines actions d'audit en liaison avec l'I.G.F. dans le cadre de la politique de gestion par la performance adoptée au plan budgétaire par les autorités. Ces I.G.M. ont pour l'essentiel participé à des missions d'audits sectoriels et horizontaux avec l'I.G.F. (audit et évaluation des programmes anti-sécheresse entre l'I.G.F. et les I.G.M. de la Santé et de l'Agriculture par exemple, ou plus récemment dans le cadre des programmes à mettre en place au titre de l'INDH).²¹⁰.

En outre, les I.G.M. ont tendance à développer leur fonction d'audit interne en contrepartie de l'allègement projeté du contrôle à priori traditionnel. Il en va notamment de l'audit à posteriori des marchés publics qui est aujourd'hui prioritaire et qui devrait être rendu obligatoire. Quelques initiatives ont été prises en vue de l'élaboration du programme de contrôle et d'audit par le risque. Toutefois, ces initiatives se heurtent à des obstacles dans le redéploiement de leur mission.

Un premier obstacle est constitué par l'absence de statut de ces I.G.M. comme le relevait déjà le C.F.A.A. En effet, les attributions des I.G.M. ne sont clairement définies dans aucun texte officiel d'ensemble, la plupart du temps, ils constituent un service au sein de l'organigramme des ministères. En plus, les situations des I.G.M. varient d'un ministère à l'autre sans harmonisation possible à courte échéance compte tenu des traditions de chaque ministère, de même que, en matière de définition des programmes d'audit, ils sont encore fortement tributaires des demandes ponctuelles ministérielles,

²⁰⁹ - ÉTUDE D'ÉVALUATION DE LA GESTION DES SYSTÈMES DE FINANCES PUBLIQUES ; Groupe de travail du Ministère des Finances et de la Privatisation au Maroc et de la Banque mondiale, March 2007.

²¹⁰ - Ils ont aussi participé aux travaux de rédaction d'un « *Manuel d'audit de performance* » rédigé à leur intention (ainsi qu'à celle de l'I.G.F.) dans le cadre du deuxième Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique (PARAP – II : Rapport d'évaluation -II de la Banque mondiale en collaboration avec la Banque Africaine de Développement et basé sur les normes internationales.

qui perturbent, si elles sont trop fréquentes, la réalisation d'un programme d'audit préétabli, ainsi que des réclamations des usagers qui doivent être renseignées. De ce fait, des décrets statutaires relatifs à l'GM seraient nécessaires afin de faciliter l'exercice de leurs fonctions, mais il faut dire que de nombreuses difficultés entravent encore cette initiative, principalement les lenteurs du processus d'élaboration et de décision des actes.

Un autre obstacle est lié à la difficulté de recrutement d'auditeurs dans les ministères techniques, elle-même due au manque de statut et de perspectives attractives pour ces personnels. À cet égard, le plan de départ volontaire de 2005 a eu pour effet de réduire dans des proportions très importantes les effectifs de certaines I.G.M. (ex : l'effectif de l'I.G.M. à l'Agriculture est passé de 14 agents en 2004 à trois en 2006). Dans le même sens, le besoin de formation des auditeurs aux nouvelles techniques d'audit, ainsi qu'aux questions traitant de l'évolution des finances publiques, notamment de la technique des marchés publics, reste important. La T.G.R., qui regroupe un certain nombre de compétences en cette matière, devrait être sollicitée dans le cadre de son plan de formation à destination des ministères

Un troisième obstacle, majeur, est lié à l'insuffisance des liens juridiques entre les I.G.M. et l'I.G.F. s'avérant fondamental dans un processus de dynamisation des I.G.M. qui, seules, ne semblent pas en mesure de relever le challenge qui se dresse devant elles. À cet égard, l'attente des I.G.M. vis-à-vis de l'I.G.F. est très importante. Partant de ce constat, palier à ces différents obstacles passe nécessairement par :

- *Une redéfinition du statut réglementaire des I.G.M. (missions et carrière des auditeurs en vue de dynamiser leur fonction) ;*
- *Le renforcement des liens fonctionnels entre l'I.G.F. et les I.G.M. en vue de dynamiser le rôle et le fonctionnement des I.G.M. et de diffuser les normes et standards d'audit (court-moyen terme) ;*
- *La promotion de l'application du « Manuel d'audit de la performance » dans le cadre de missions d'audit conjointes entre l'I.G.F. et les I.G.M. ;*

- *L'inscription des I.G.M. prioritairement dans les programmes de formation dispensés au sein des ministères, notamment en matière de marchés publics.*
- *La transmission des programmes et rapports des I.G.M. à l'I.G.F. à la Cour des Comptes*
- *Il serait souhaitable de resserrer les liens entre les I.G.M. et l'I.G.F. en inscrivant dans un texte général sur les I.G.M. (décret) la nature de ces liens fonctionnels entre les I.G.M. et l'I.G.F. en vue de la diffusion des normes et méthodologies d'audit dont seule l'I.G.F. peut assurer la maîtrise. Il conviendrait aussi, dans le même texte, de promouvoir le développement des actions d'audit conjointes (I.G.F.-I.G.M.) qui, en pratique, s'avèrent un excellent moyen de développer la coordination des différentes fonctions d'audit et de renforcer les I.G.M. (de même d'ailleurs que la diffusion des méthodologies d'audit).*

2-1-1-2) L'Inspection Générale des Finances (I.G.F.):

L'I.G.F. est considéré comme le corps supérieur d'inspection placé auprès du ministre des Finances qui vérifie les actes des ordonnateurs de dépenses publiques, les comptables et agents publics de l'État, des collectivités locales et des EEP. Elle dispose de pouvoirs d'investigations extrêmement larges, dans la mesure où, ses inspecteurs sont chargés d'effectuer non seulement les vérifications des services de caisse et de comptabilité relatives aux dépenses et matière des comptables publics, mais aussi de vérifier leur gestion. Ils peuvent également apprécier le contrôle interne, l'efficacité, l'efficience et l'économicité de gestion.

Le travail de ce corps d'inspection, qui a de très larges pouvoirs en la matière, se caractérise par la rigueur dans la méthode et l'analyse des faits. D'ailleurs, leurs rapports, établis dans la seule responsabilité de leurs auteurs, obéissent à la procédure contradictoire. Ce qui constitue une garantie essentielle pour l'objectivité, la crédibilité et l'efficacité des conclusions et recommandations qui y sont contenues. D'ailleurs, grâce à son professionnalisme, ce corps ne cesse de gagner la confiance des organismes étrangers qui le choisissent pour assurer le suivi des projets qu'ils financent. Pourtant,

les moyens dont il dispose sont très insignifiants par rapport à son large champ d'intervention et de compétence²¹¹, ce qui limite considérablement son action et ses ambitions²¹².

Le rôle de l'I.G.F. dans le mouvement de réforme a incité les responsables à repenser sa mission dans le sens de promouvoir les mécanismes de contrôle et d'évaluation des deniers publics. En effet, d'une mission de contrôle des finances strictement formaliste, l'I.G.F. s'est tracé pour objectif d'être le pilier de l'application du pacte de bonne gestion, de ce fait, son domaine d'intervention était appelé à s'élargir et ses outils, correspondant aux besoins d'audit interne et d'analyse, à se diversifier.

Dans cette perspective, un chantier a été mené par l'I.G.F., axé sur l'évaluation des performances, notamment, son activité de contrôle de l'exécution budgétaire, dont l'aboutissement se concrétise par le contrôle à posteriori de la régularité des dépenses, l'évaluation de leurs capacités de gestion et de leurs performances.

Dans ce sens les quatre actions suivantes ont été menées par l'I.G.F. :

- *Audit et certification de la capacité de gestion des ordonnateurs : dont l'objectif est de mettre en place et entretenir un dispositif d'évaluation des ordonnateurs sur leur capacité globale de gestion (indicateurs de mesure de la capacité de gestion des ordonnateurs ; organes, ressources, outils et modalités d'audit et de certification ; montée en compétence des organes de contrôle interne)* ;
- *Contrôle de régularité des dépenses dans une logique d'audit : qui vise la consolidation, au sein du Ministère de l'économie et des finances et en coordination avec les autres ministères et les acteurs externes (Cour des Comptes, Parlement), du dispositif de contrôle de régularité à posteriori des dépenses dans une logique*

211 - Le nombre total des Inspecteurs à l'I.G.F. est de 85 personnes dont 65 Inspecteurs des Finances les missions d'audit et de contrôle alors que le reste occupe des postes de responsabilités dans les départements ministériels, les entités publiques, privées et les organismes internationaux. (Source : Portail Ministère des finances).

212 - Le nombre des interventions de l'I.G.F. au titre de l'année 2009 s'est limité à 67 missions réparties comme suit: 36 audits des projets financés par les bailleurs de fonds, 10 audits des organismes publics, 7 audits des services financiers, 6 études et enquêtes, 8 évaluations des programmes publics. Ce qui est important par rapport à l'effectif du corps, de plus que le caractère épars du contrôle diminue de sa pertinence dans la mesure où les cellules de contrôle sont éparpillées entre plusieurs ministères et institutions.

d'audit : généralisation des pratiques d'audit comptable privé, moyens dimensionnés aux objectifs, vulgarisation de l'obligation de rendre compte ;

- *Évaluation de la performance des dépenses: à travers la mise en place et l'entretien d'un dispositif de mesure de degré d'atteinte des objectifs et de la performance des dépenses publiques à travers l'évaluation des coûts des biens et services produits et leurs performances économiques et financières, une opération renforcée par la mise en place d'indicateurs de mesure de la performance des ordonnateurs²¹³, organes, ressources, outils et modalités d'évaluation de la performance et l'accompagnement des ordonnateurs;*

- *Adaptation de l'organisation de l'I.G.F. à l'évolution des métiers d'audit et d'inspection : c'est le fait d'adapter l'organisation, les modes de gouvernance de l'I.G.F. aux nouveaux métiers d'audit et d'inspection.*

Reste à savoir que, malgré que l'I.G.F. soit l'organe de contrôle qui a fait preuve de plus de dynamisme et de professionnalisme, il n'en demeure pas moins que deux obstacles atténuent de son ambition d'impacter positivement l'emploi des deniers publics : D'une part, l'institution ne dispose ni de l'effectif qu'il faut, ni d'une organisation déconcentrée qui est nécessaire à une bonne couverture de tout le territoire national, d'autre part, elle relève du ministre des finances, qui doit forcément avoir des affinités avec ses collègues de l'équipe gouvernementale, ce qui en toute logique ne participe pas à donner une portée concluante à ses brillants rapports de différentes natures. Il serait peut-être opportun de la rattacher au premier ministre, pourquoi pas au parlement ou carrément la constituer en institution indépendante et autonome et lui attribuer la mission de contrôle de la gestion et de l'audit interne.

2-1-2) L'audit externe:

Le renforcement du contrôle externe à posteriori est censé apporter une contrepartie efficace à l'allègement du contrôle à priori interne. Dans ce sens, le rôle de la Cour des

²¹³ - « Une mesure jugée importante, en ce sens qu'elle va permettre le classement des ordonnateurs dans les différents niveaux qui seront prévus dans le cadre du contrôle modulé de la dépense » ; M. Abdellatif Loudiyi, Secrétaire Général du Ministère des Finances et de la Privatisation : *La Réforme du Contrôle de la Dépense Publique ; Cadre global de conception et de mise en œuvre ; Revue AL MALIYA / Spécial n°3 Février 2007 p.8.*

Comptes et du réseau des Cours régionales, désormais reconnu par l'Exécutif et son évolution, consacrée par la Constitution, s'avère positif, dans la mesure où, au contrôle de constitutionnalité traditionnel exercé par la Cour s'ajoute une mission d'évaluation des finances publiques et d'assistance au Gouvernement qui ouvre la voie à des développements potentiels importants du rôle de la Cour. En plus, le Parlement exerce pour sa part un rôle important au stade de l'approbation du budget, mais son activité de contrôle de l'exécution budgétaire reste encore à développer.

2-1-2-1) La Cour des comptes:

L'audit externe exercée par la Cour des comptes représente une sérieuse garantie de contrôle de la régularité et de la transparence des comptes, notamment au regard des analyses de benchmark international. C'est là une sécurité appréciable dans une période sensible de modification des pratiques financières et comptables. L'audit par une institution extérieure à l'administration constitue aussi une assurance-qualité du contrôle d'un budget qui sera présenté par objectifs. De ce fait, l'examen actuel de cette institution montre que le contrôle externe est exercé en cohérence avec les normes INTOSAI²¹⁴ depuis la refonte du code des juridictions financières, de plus, l'indépendance de la Cour, principe premier de tout auditeur externe public, s'est affirmée principalement par trois faits majeurs : son statut prévu par la Constitution a été parachevé par le déploiement des Cours régionales (C.R.C), la publication d'un rapport annuel est désormais largement diffusé dans le public et ses moyens logistiques sont en progression par rapport à ceux de ces dernières années. Globalement le contrôle s'en est trouvé renforcé.

Dans le cadre de la réforme de son activité, le rôle joué par la Cour s'est développé d'un principe de jugement des comptes²¹⁵ vers des missions plus nouvelles d'audit et d'évaluation de la dépense publique dans une logique de performance²¹⁶. Il est à noter,

²¹⁴ - l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

²¹⁵ - Le contrôle juridictionnel des comptes qui est un contrôle de régularité de la dépense et qui sanctionne une responsabilité pécuniaire du comptable si les comptes font apparaître une anomalie comptable ou une irrégularité dans l'application des règles de la dépense (ce qui inclut une action possible en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard des ordonnateurs (Procédure dite de la discipline budgétaire et financière).

²¹⁶ - Article 75 du code de juridiction financière : « *Le contrôle de la Cour porte sur tous les aspects de la gestion. (...) Il comprend la régularité et la sincérité des opérations réalisées ainsi que la réalité des prestations fournies, des fournitures livrées et des travaux effectués. (...), mais aussi la qualité de la gestion (...), la réalisation des*

dans ce sens, que la réussite de la réforme budgétaire de la globalisation et de la performance, notamment la présentation des budgets par programmes et indicateurs de résultats, qui donnera un essor supplémentaire au contrôle de la performance, dans la mesure où, plus de la moitié de l'activité de la Cour est ainsi aujourd'hui consacrée au contrôle de la gestion et de la performance, avec l'objectif d'étendre cette part.

D'autre part, c'est bien de montrer les points noirs en matière de gestion de la chose publique, mais c'est encore mieux d'agir en conséquence pour rectifier le tir. Certes. Dans cet ordre d'idées, certes, les rapports de la Cour des comptes mettent le doigt sur les dysfonctionnements au sein des différentes institutions publiques et semi-publiques et ses recommandations sont généralement respectées par les organismes examinés, toutefois, ces derniers mettent du temps pour s'y conformer. Leur mise en œuvre traîne le pas jusqu'à ce que les failles deviennent criantes. Le contrôle des finances publiques devient dès lors un exercice certes régulier mais sans effet immédiat sur l'amélioration de la gouvernance des recettes et dépenses²¹⁷.

2-1-2-2) Le Parlement :

La loi organique des finances a prévu dans son article 47 le contrôle via le Parlement par le biais de la loi de règlement qui « constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée le cas échéant par les lois rectificatives ». Il s'agit en somme du moyen le plus efficace reconnu par le droit positif marocain à la chambre des représentants pour contrôler la manière dont sont dépensés les deniers publics, ainsi que les projets exécutés par voie de marchés dont la réalisation doit être conforme aux prévisions de la loi de finances.

objectifs assignés, les résultats obtenus ainsi que le coût et les conditions d'acquisition et d'utilisation des moyens mis en œuvre. (...) Il s'assure aussi que les systèmes et procédures mis en place ...garantissent la gestion optimale de leurs ressources et de leur emploi, la protection de leur patrimoine et l'enregistrement de toutes les opérations réalisées. » Le texte attribue aussi à la Cour des missions « *d'évaluation des projets publics afin d'établir sur la base des réalisations, dans quelle mesure les objectifs assignés à chaque projet ont été atteints, au regard des moyens mis en œuvre* ».

²¹⁷ - D'ailleurs, comme corollaire à cette idée on cite l'intervention du chef du gouvernement (M. Abdellah BENKIRANE) qui a envoyé une circulaire aux membres du gouvernement, les hauts commissaires, le délégué général et le délégué ministériel dans laquelle il les incite à veiller à la mise en application des recommandations du dernier rapport 2010 de la Cour des comptes.

Il reste toutefois, pour le Parlement, un pas important à franchir pour permettre une analyse de la performance de l'action publique. Il s'agit d'orienter les budgets vers les résultats en associant à chaque programme une stratégie clairement définie, basée sur des objectifs précis en nombre limité et mesurés par des indicateurs. Ce "Rapport annuel de performances" doit être accompagné des "Plans stratégiques", c'est-à-dire de documents qui présentent la stratégie, les programmes, les leviers d'intervention ainsi que les résultats obtenus par les ministères.

Néanmoins, plusieurs contraintes jusqu'à présent se dressent devant l'accomplissement d'une telle mission²¹⁸, on citera, entre autres, notamment²¹⁹ :

- *La présentation du budget aux parlementaires qui se fait par nature de dépenses (fonctionnement, investissement, personnel, matériel, etc.), et non par politiques publiques (justice, santé, éducation, etc.). Ce qui donne une nomenclature lourde (plus de 800 pages), sans toutefois permettre d'appréhender clairement la finalité des dépenses ;*

- *Les textes juridiques relatifs au budget ne précisent à aucun moment qui est responsable de la transmission et la diffusion des informations pertinentes aux parlementaires pour leur mission d'examen, de suivi d'exécution et de contrôle des dépenses publiques. Les informations relatives au projet du budget en cours ne sont communiquées que dans le cadre des présentations réalisées par le ministère de l'Économie et des Finances, ainsi les parlementaires subissent de facto, un certain nombre de choix, d'orientations et d'hypothèses, "considérées par l'exécutif comme étant des données de base non soumises au débat public.*

À cet effet, une cellule de contrôle et d'évaluation des dépenses publiques est appelée à voir le jour afin d'appuyer les commissions parlementaires. Le Parlement prendra donc activement part à l'exécution budgétaire, à travers notamment une étroite

²¹⁸ - Dans une démocratie avancée le Parlement est le lieu privilégié où il peut être débattu de la globalité de la dépense publique, où les limites de la tolérance fiscale des contribuables peuvent s'exprimer et où peuvent se faire les grands arbitrages entre les catégories de dépenses, la désignation des priorités économiques, mais aussi la remise en cause des dépenses ou des actions inutiles.

²¹⁹ - « Rapport d'initiative parlementaire sur la réforme de la loi organique des finances », initié par la Fondation Abderrahim Bouabid et un groupe pilote de députés et de conseillers issus des principaux groupes parlementaires des deux Chambres

collaboration avec le gouvernement. Dans ce même cadre, le calendrier budgétaire ainsi que celui du règlement du budget pourront être revus pour mieux les adapter au contexte.

En outre, la réforme budgétaire n'aura de sens que si elle instaure un cadre de transparence dans l'élaboration et la mise en œuvre du budget. Le Parlement devra donc être «sincèrement informé» sur toutes les dispositions du projet de loi de Finances. Il s'agit par exemple de réduire les «zones d'opacité budgétaire» et de mobiliser les outils devant permettre aux parlementaires d'examiner en profondeur le budget et toutes ses implications.

2-2) Développement des systèmes d'information : levier stratégique de la modernisation de la gestion des dépenses publiques:

Dans le cadre des grandes réformes de modernisation et de promotion pour la bonne gouvernance de la dépense publique, le développement des systèmes d'information se veut être le vecteur promotionnel de la gestion rationnelle des dépenses publiques ; et ce grâce à une utilisation efficiente des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dans cette perspective, la mise en place du système de gestion intégrée des dépenses et de celui de la gestion du personnel de l'État permettra l'optimisation de la gestion de la dépense publique dans les meilleures conditions de fiabilité, célérité et efficacité.

D'ailleurs, le souci majeur de la TGR était d'asseoir un système de production fiable, cohérent et qui devait en outre assurer une couverture fonctionnelle de ses principaux métiers. Le développement des applications informatique a ainsi constitué une activité très importante au niveau du processus d'information de la TGR en égard à la multiplicité des attributions de celle-ci et à la complexité des données et des informations y circulant.

Actuellement, les systèmes de production disponibles permettent une grande rapidité de traitement de l'information, offrant ainsi une meilleure qualité de service aux usagers²²⁰.

²²⁰ A. El hassani, aperçu sur l'évolution du système d'information de la TGR depuis le schéma directeur informatique depuis 1989 in revue numéro 2 ALKHAZINA

2-2-1) Le système de gestion intégrée de la dépense (G.I.D.) : Rationalisation et Optimisation :

Dans un système traditionnel, de budget par nature et par poste de dépense, le contrôle des dépenses publiques est principalement un contrôle à priori, qui a pour objet de vérifier, dépense par dépense, que l'emploi des moyens s'inscrit en parfaite cohérence réglementaire avec les crédits votés selon la nomenclature budgétaire par nature.

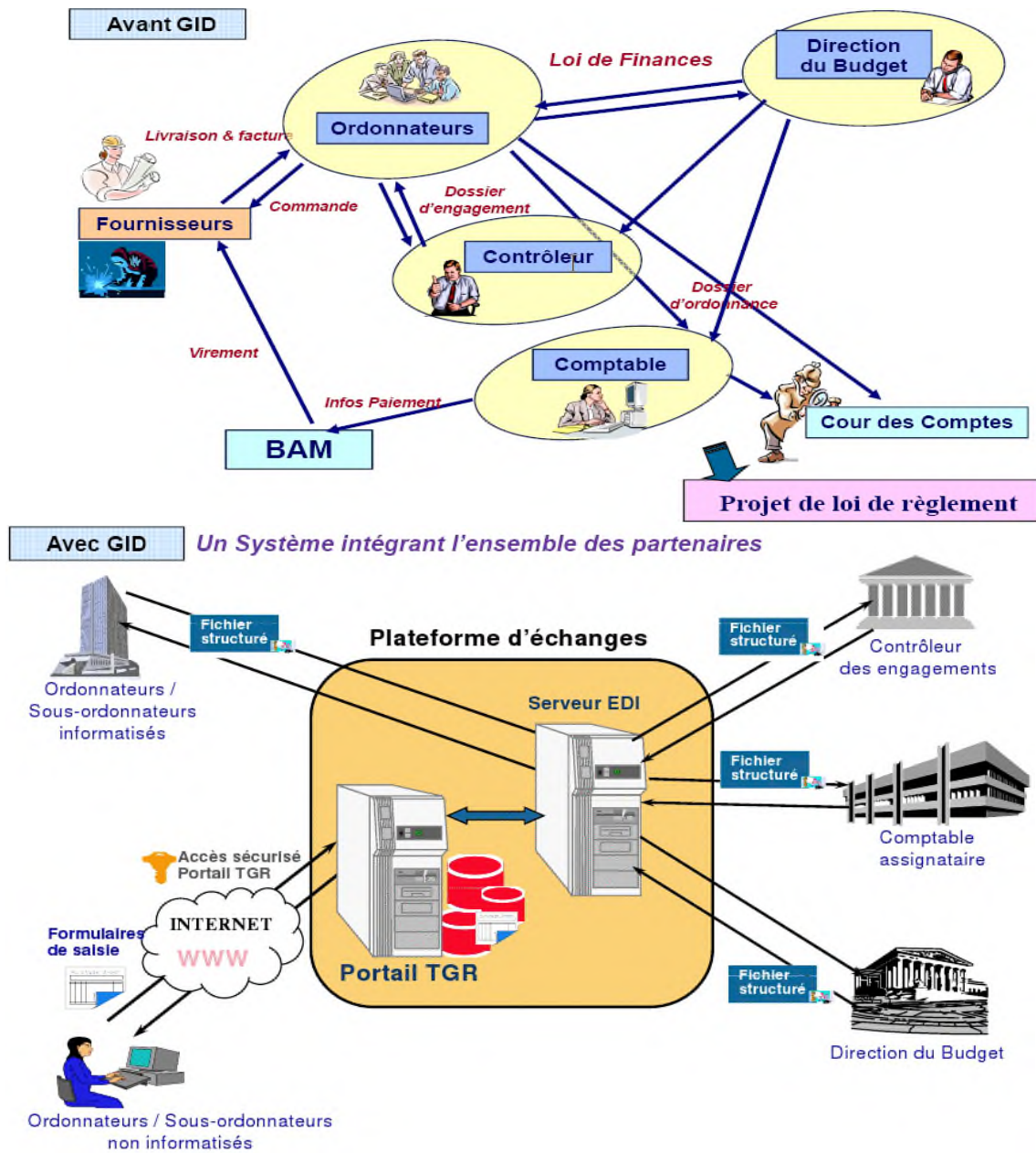
Caractérisé par des exigences de plus en plus accrues, en termes de qualité de service, de transparence, d'efficacité et d'efficience, l'État marocain était appelé, dans ce sens, à concevoir et mettre en œuvre un système de gestion visant la rationalisation et l'optimisation de la dépense publique à travers notamment une utilisation avisée des nouvelles technologies de l'information et de communication.

Ainsi, la mise en place d'un système de Gestion Intégrée de la Dépense Publique (G.I.D.), en tant que levier de la modernisation de l'administration publique et un socle pour la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables, ayant pour but une gestion rationnelle et optimale des dépenses publiques et une meilleure qualité de service aussi bien pour les fournisseurs que les partenaires de l'État.

Son objectif étant, donc, d'accélérer le traitement des actes liés à la dépense publique dans le respect de la législation en vigueur, de simplifier et rationaliser les circuits et procédures de son exécution, de mettre en concordance les comptabilités des différents intervenants et d'élaborer des tableaux de bord nécessaires à la prise de décision et ce grâce à une utilisation efficiente des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le schéma, ci-dessous, montre la différence entre l'ancien système de gestion de la dépense et la G.I.D. tout en illustrant l'avantage de ce dernier en tant que système intégrant l'ensemble des partenaires chargés de l'exécution des dépenses publiques :

Figure n° 10 : Schéma Système de gestion de la dépense publique avant et avec "G.I.D."²²¹



En effet, à travers ce schéma, nous pouvons facilement constater que la gestion de la dépense publique était caractérisée par une chaîne de gestion de la dépense qui paraissait si complexe, due notamment à la disparité ainsi qu'au manque de coordination entre l'ensemble des intervenants chargés de cette mission, sans oublier le peu d'intégration des systèmes d'information dans cette chaîne, situation que l'on devait généralement à l'insuffisance constatée auprès du personnel des différents organes

²²¹- "Gestion Intégrée des Dépenses", site web de la Trésorerie Générale du Royaume.

concernés par cette gestion en matière de qualification et spécialisation dans les technologies de l'information et de communication (T.I.C).

De ce fait, cette forme de gestion avait pour conséquence :

- Des retards dans la mise à la disposition des organes constitutionnels de contrôles, des outils nécessaires à l'exercice de leurs missions ;
- Une redondance et inefficacité des contrôles ; et
- Une absence de système d'évaluation de l'efficacité des services : indicateurs de performance et allocation des ressources

Partant de ce constat, la G.I.D, qui était engagée par le ministère des Finances afin de dépasser ces lacunes et d'optimiser la gestion de la dépense publique dans les meilleures conditions de fiabilité, de célérité et d'efficacité, consiste en l'automatisation du suivi des crédits budgétaires à travers la mise en place d'un réseau unifié et commun des systèmes informatiques à l'ensemble des différents intervenants dans l'exécution de la dépense publique (ordonnateurs / sous ordonnateurs, direction du budget, contrôle des engagements de dépenses de l'État et comptable de la trésorerie générale du Royaume), qui permettra d'atteindre les objectifs suivants :

- *L'unification des concepts et des méthodes budgétaires et comptables et l'optimisation des coûts de traitement des actes ;*
- *La réduction des délais de traitement des actes de la dépense, du niveau de hiérarchie des contrôles tout au long du cycle de la dépense et la simplification et l'harmonisation des pièces justificatives de la dépense à chaque stade de ce cycle ;*
- *L'allègement des contrôles à priori grâce à une meilleure responsabilisation des ordonnateurs et le renforcement simultané du contrôle à posteriori ;*
- *L'instauration du principe de la saisie unique de l'information par l'initiateur de l'opération et de sa communication aux partenaires concernés par la dépense ;*

- *La dématérialisation avec signature électronique, l'optimisation du workflow²²² ;*
- *La mutualisation des ressources des différents acteurs de la dépense ;*
- *Assurer la concordance entre les comptabilités des différents intervenants (ordonnateurs, contrôleurs et comptables) ;*
- *Accélérer le processus d'élaboration des projets de lois de règlement.*

Par conséquent, à l'issue de la généralisation du système « G.I.D. », chaque intervenant dans le processus de la dépense (direction du budget, ordonnateurs, C.E.D. et T.G.R. et leurs services déconcentrés) sera doté d'un outil qui lui permettra les améliorations suivantes :

- *L'information en temps réel sur l'état d'avancement de l'exécution du budget et la consommation des crédits ;*
- *Localisation des goulots d'étranglement au niveau du circuit de la dépense ;*
- *L'accès à l'information dans des conditions de rapidité et de sécurité.*

En outre, au terme de sa mise en œuvre, la « G.I.D. » portera sur 1617 acteurs dont 1500 ordonnateurs et sous ordonnateurs, 61 contrôleurs des engagements et 56 comptables assignataires. Elle portera sur l'ensemble des actes de la dépense publique depuis l'ouverture des crédits jusqu'à l'élaboration du projet de loi de règlement. Ce système concernera l'intégralité des composantes du budget²²³ de l'État, à l'exception des dépenses du personnel pris en compte dans le cadre du « G.I.P.E. ».

2-2-2) Le système de gestion intégrée du personnel de l'État (G.I.P.E.):

Le système de gestion intégrée du personnel de l'État, connu sous le terme générique de « G.I.P.E. » est un système qui s'inscrit dans un contexte global de la réforme de l'administration publique qui, en se basant sur un ensemble de normes et de

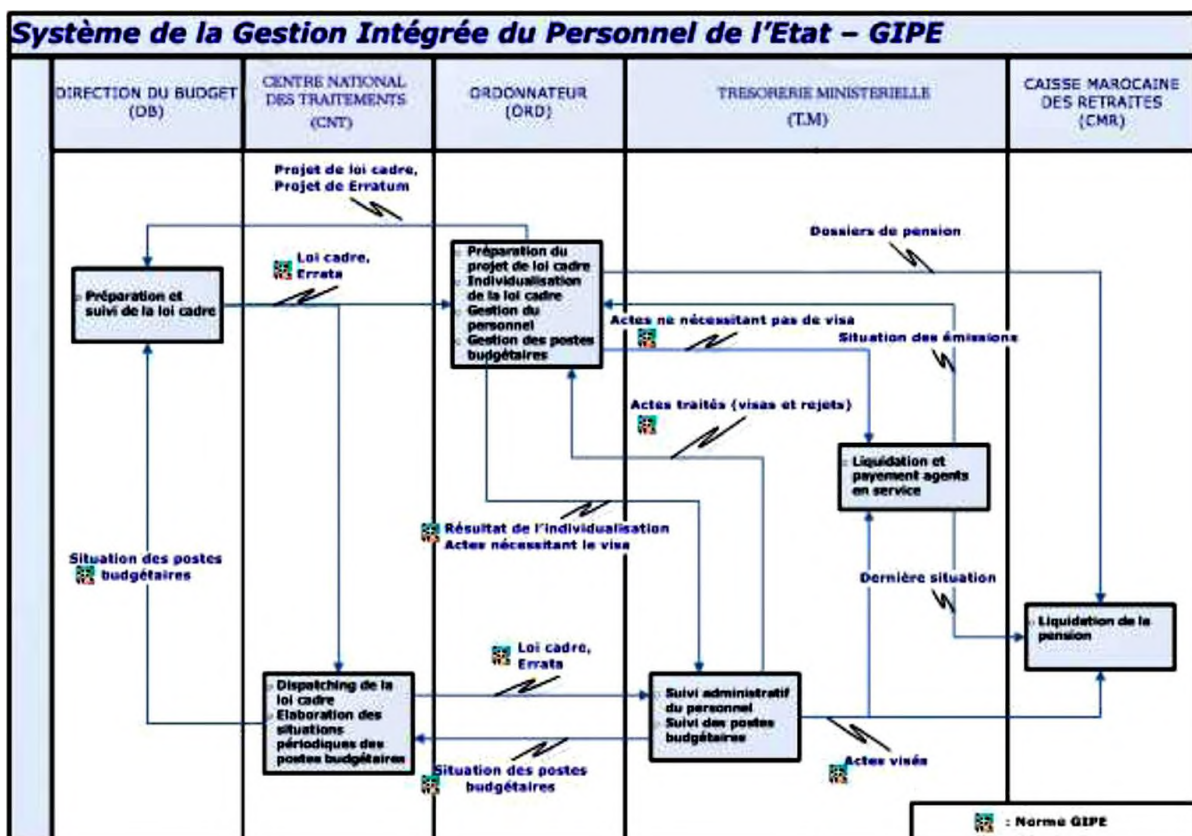
²²² - De façon plus pratique, le workflow (Un workflow est un flux d'informations au sein d'une organisation, par exemple la transmission automatique de documents entre des personnes.) décrit le circuit de validation, les tâches à accomplir entre les différents acteurs d'un processus, les délais, les modes de validation, et fournit à chacun des acteurs les informations nécessaires pour la réalisation de sa tâche.

²²³ - Budget général, Budget annexe, comptes spéciaux du trésor et les Services de l'État Gérés de Manière Autonome (SEGMA).

règles de gestion régissant les échanges d'information, permet à l'ensemble des intervenants²²⁴ dans le processus de la gestion, du contrôle et de la rémunération du personnel de l'État d'appliquer les mêmes règles de gestion, d'unifier les concepts et les procédures et d'adopter les mêmes normes de communication en matière traitement des dossiers des fonctionnaires de l'État en s'appuyant sur des technologies de l'information identiques et modernes.

Par conséquent, le système G.I.P.E. est conçu pour pallier aux insuffisances et dysfonctionnements du système traditionnel de la gestion du personnel dus à l'augmentation du nombre des fonctionnaires et à la complexité de leurs situations administratives.

Figure n° 11 : Schéma de Gestion Intégrée du Personnel de l'État (G.I.P.E.)²²⁵



²²⁴ - la Direction du Budget, les Ordonnateurs, le Contrôle des Engagements de Dépenses, la Paierie Principale des Rémunérations et la Caisse Marocaine des Retraites.

²²⁵ - « Du fichier central à l'e-RH : Cas du Maroc » ; Séminaire de renforcement des capacités sur: La "Mesure et gestion prévisionnelle de l'emploi public", Rabat, 16-17 juin 2009.

Amorcé depuis les années 90, ce système qui a été, dès le départ, conçu en fonction de l'utilisation généralisée de l'informatique, est un projet qui aspire à la réalisation des objectifs suivants :

- Unifier les concepts relatifs aux données et aux procédures concernant la gestion du personnel de l'État;
- Normaliser les règles de gestion en adoptant pour chaque type de statut les mêmes règles quel que soit le département ou l'entité concernée par l'application de la règle;
- Simplifier les procédures et les circuits administratifs en vue de réduire les délais de traitement des dossiers des fonctionnaires;
- Harmoniser et rapprocher les données échangées entre partenaires dans le but d'aboutir à une « fiche identique » du fonctionnaire au niveau de tous les intervenants dans le processus de gestion du personnel.

2-3) Les pistes d'amélioration d'audit des marchés publics :

La réforme du décret sur les marchés de l'Etat survenue en 2013 constitue certes, une grande avancée dans le mouvement de modernisation des procédures et de renforcement de la transparence et de l'efficacité dans la passation, le contrôle et la gestion de la commande publique. ledit décret exprime la détermination des pouvoirs publics d'inscrire de manière irrévocable la passation des marchés de l'Etat dans une optique de respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats, de transparence et de simplification des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics, ce qui exige des mesures de contrôle rigoureuses dans l'utilisation des dépenses publiques afin d'accroître la valeur ajoutée maîtriser les risques et les coûts, pour ce faire, l'audit semble l'outil le plus performant pour combler ces attentes et trouver l'équilibre et l'efficacité recherchés, généralement, ces mesures de contrôle s'articulent autour des principaux axes suivants :

2-3-1) Mieux réaliser les principes de concurrence, de transparence, d'égalité d'accès et efficacité :

✚ La réglementation marocaine dans cette mission a considérablement de chose à améliorer afin de mieux aboutir et accomplir les principes de transparence, d'efficacité et d'égalité d'accès. Il est ainsi pressant d'éditer un code des marchés publics à l'instar de ce qui se fait dans tous les pays afin d'incorporer tous les textes traitant des marchés publics et ainsi faciliter à tous les intervenants dans la matière l'atteinte à l'information. De même que les collectivités locales doivent faire l'objet de dispositions claires et plus souples que celles de l'Etat vue l'élection de ses organes, la faiblesse de leur budget et la nature de la tâche qui leur revient.

✚ Pour mieux concrétiser la transparence, un centre d'information et des guides de renseignement doit être mis en place et à la dispositions des opérateurs, entrepreneurs, prestataires et fournisseurs de l'administration afin de leur assister la compréhension de la réglementation et de leur permettre d'être actualiser et à jour au niveau des nouveautés qui palpent le secteur des marchés publics et ainsi leur permettre de bien montrer leurs offres que ce soit au niveau de la forme ou du fond et ainsi éviter tout ce qui peut causer leur disqualification autre que leur capacité. Un site Internet dédié à cet objectif est une valeur ajoutée et ce en conformité avec la note du Premier ministre n°4/2001 du 14/5/2001 sur la création d'un site internet dédié aux marchés publics.

✚ Toutes les administrations publiques et sans exception, sont obligées de diffuser annuellement une liste appréhendant tous les marchés et les bons de commandes réalisées. Cette liste doit donner l'objet du marché, le montant du marché ou du bon de commande, la procédure poursuivie, et la société bénéficiaire et les concurrents afin de produire un climat de confiance et de transparence.

✚ L'opérateur public doit aussi respecter les dispositions du décret des marchés publics à propos la proclamation du programme prévisionnel avant

31 mars de chaque année. Ce programme doit en outre être plus clair en matière de l'objet des marchés à passer afin de permettre à toutes les entreprises désireuses de participer à un appel à la concurrence de bien se préparer.

- ✚ La prise en considération des accords, contrats et conventions réalisés par l'Etat et les collectivités locales conformément aux règles du droit commun dans le domaine d'application de la réglementation sur les marchés.

- ✚ L'acheteur public doit consulter au minimum trois entreprises quant à l'achat par bons de commande pour être rationnel.

- ✚ Atténuer le caractère très absolu de la procédure. En effet, si l'ouverture des plis en séance publique est un plus très intéressante, il reste que l'intérêt donner à la forme et à la présentation des offres est très important et conduit à l'élimination de plusieurs candidats. (il n'est pas rare de voir un candidat évincé pour ne pas avoir mentionner l'adresse correcte de son société ou celle du maître d'ouvrage ou a oublié de mettre l'heure d'ouverture des plis sur l'enveloppe ou d'absconse d'un timbre sur un marché et dont l'élimination a fait que la commission à statuer sur une seule offre ou a été obligée de recommencer toute la procédure). La procédure de jugement des offres doit donner beaucoup plus d'importance aux capacités des candidats c'est-à-dire avantager le fond sur la forme. Il est ainsi sensé de réformer la législation dans le but de donner aux candidats la possibilité de rattraper les insuffisances de formes et de compléter les pièces qui leur manquent.

- ✚ L'élimination des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires pour manques de leur capacités particulièrement pour ne pas avoir accompli des marchés ne peut être interprété comme un motif acceptable car il borne la concurrence et ne permet pas à des sociétés qui n'ont pas habituées à travailler dans la sphère de l'achat public d'y accéder et notamment les PME.

- ✚ Concernant la publicité, l'usage des journaux à diffusion nationale dont un est forcément en arabe ne peut permettre de réaliser le dessein ultime d'informer tous les concernés. En effet, plusieurs maîtres d'ouvrage diffusent

leur annonces d'appel à la concurrence dans des journaux qui sont à diffusion nationale mais dont le tirage est étroit à quelques milliers à cause du manque de lecteurs et ce pour respecter les délais de publication. Ces journaux ne couvrent pas le territoire du pays ou arrivent en retard et parfois en nombre réduit. Pour faire face à ce genre de problème, un journal officiel national doit être consacré à cette fin. Un tel remède est avantageux pour l'administration qui ne sera plus confrontée au problème de non publication des appels à la concurrence dans les délais. Elle est aussi profitable pour les candidats qui ne seront plus obligés d'acheter tous les journaux pour pouvoir être au courant de toutes les annonces. Ceci va permettre aux PME qui n'ont pas les moyens requis pour faire face à ces dépenses de participer aux marchés publics.

✚ Le dispositif électronique peut réaliser un rôle capital dans la publicité et la publication des annonces. En effet, la création d'un site Internet dans ce sens à faciliter beaucoup plus la tâche. Si actuellement on peut consulter tous avis d'appel à la concurrence sur les sites de certaines administrations et de certains ministères généralement ils ne sont pas tous publiés avant ou ne sont pas à jour c.-à-d. ne respectent pas le délai imposé par la réglementation en vigueur pour les publier. De plus, les entreprises ne peuvent se reposer sur ses appels à la concurrence pour dévoiler leurs offres car rien n'oblige les entités publiques à avoir forcément recours à ce moyen d'information.

Cet instrument peut jouer un rôle fondamental aussi bien pour la diffusion que pour la réduction des délais de réception des offres. Une réforme dans ce sens peut faire gagner beaucoup de temps et réduire de la durée de la procédure.

✚ Pour accroître l'efficacité et le rendement des acquisitions publiques, il est utile de dépasser certains obstacles qui détournent l'établissement d'un bon processus d'achats et ainsi échapper à l'administration d'acheter toujours à des prix plus hauts que les normes du marché. Il est essentiel de :

1. Bien décrire les besoins de l'établissement public en quantité et qualité.

2. Effectuer des enquêtes afin de contrôler l'évolution des prix sur le marché et ce durant plusieurs années tout en recherchant les causes de cette évolution.
3. promouvoir les formations spécialisées ou recruter un personnel qualifié dans le domaine de l'acquisition publique et leur encourager de suivre des formations continues afin d'actualiser ses connaissances dans ce domaine. Ce personnel doit aussi avoir des intuitions assez solides de la réglementation appliquée dans le domaine.
4. Concevoir des cellules d'inspection chargés du suivi des achats et des performances et de leur harmonie avec les besoins et les demandes révélés par l'administration et ainsi remédier aux déficiences des autres contrôles qui s'intéressent plus au respect des procédures sans donner de l'importance à l'efficacité et à l'économie.
5. Incorporer les marchés publics dans un cadre qui leur permet de jouer leur rôle de stimulateur de l'économie nationale et comme outil d'intervention de l'Etat dans ce sens.
6. Mieux matérialiser la concurrence en obligeant à tous les entreprises les mêmes conditions et l'obligation de répondre aux critères d'indépendance par rapport à l'entité et aux entreprises publiques. Il est, en effet, injuste de traiter sur le même pied d'égalité les entreprises publiques qui sont contrôlées par l'Etat et qui bénéficient des subventions et les autres entreprises généralement des PME. Toutefois, il faut tenir en compte la nature des subventions données.
7. Palier au problème de la sous-traitance caché. Cet instrument joue un rôle important dans l'élévation de l'achat public et dans la mauvaise réalisation surtout pour les travaux.

2-3-2) Améliorer les structures et les procédures de la commande publique

✚ La reformulation de la commission doit être adéquate aux objectifs tracés par la réglementation. Cette dernière n'a pas laissé assez de manœuvre au maître d'ouvrage dans le choix des membres qui composent cette commission. Si parmi les objectifs proclamés est la recherche de l'efficacité, le rôle des envoyés des autres administrations doit être tout au plus consultatif. Chaque entité alerte de la mauvaise application du décret et le maître d'ouvrage assure la responsabilité du choix des membres. Dans les collectivités locales, il faut mettre au point un système qui permet la sélection des membres de la commission afin de permettre la participation de toutes les tendances politiques représentées dans le conseil. En effet, l'exclusion de l'opposition au niveau de la composition des commissions d'ouverture des plis ne lui permet pas d'être impliquée dans la gestion des affaires locales.

✚ Les représentants des commissions doivent avoir les connaissances importantes pour gouverner à bien leur tâche. Si ce n'est pas le cas, ils doivent être formés dans ce sens et être conscients de la responsabilité qu'ils assument

✚ inclure d'autres facteurs qui assistent dans le choix de la procédure à suivre pour exécuter des achats. En effet, le recours à certaines procédures n'est pas toujours facile à justifier par l'acheteur public c'est le cas de l'urgence par exemple.

✚ Simplifier l'application des procédures en précisant la définition de certains concepts comme l'offre particulièrement basse

✚ Décrire les besoins en se référant aux règles marocaines et internationales ou suivant la performance demandée tout en permettant aux candidats de prouver que leurs offres correspondent réellement aux besoins de l'acheteur public.

✚ Piloter de nouvelles procédures moins formalisées et où une grande liberté soit donnée à l'ordonnateur dans le choix du moyen le plus adéquat au niveau de la publicité et de la mise en concurrence pour réaliser ses achats. Ces formules peuvent résulter de la nature de la prestation ou de son montant.

✚ utiliser de nouvelle formule d'achat comme les groupements de commande ou les centrales d'achat pour permettre à l'Etat, les établissements publics et aux collectivités locales d'arranger leur achat et ainsi mieux négocier les prix. La collaboration peut être ouverte aux personnes privées consacrant encore plus l'ouverture de l'administration sur son milieu et profitant des techniques suivies dans le secteur privé afin de perfectionner ses modes de gestion

✚ S'ouvrir plus sur l'outil électronique (Internet) en jouissant des éventualités qu'il offre au niveau de la rapidité de l'achat ce qui va permettre de diminuer les délais, d'être transparent et d'assurer l'égalité des candidats. Un effort doit être étalé envers les PME et PMI pour leur faciliter l'accès à l'information.

2-3-3) Mieux décrire les responsabilités :

✚ Il faut réaménager les services administratifs chargés de la mission achat au niveau des organigrammes de chaque établissement. La fonction achat doit être indépendante et centralisatrice des besoins révélés par les autres services.

✚ Les différents cycles de l'achat doivent être séparés pour permettre la l'apparition d'un contrôle interne et une meilleure appréciation du travail de chaque intervenant. Les étapes de préparation à l'achat sont importantes. Ainsi une importance toute singulière doit être donnée au planning de la passation des marchés et à la préparation des documents nécessaires. Dans ce cadre, les administrations publiques doivent investir dans la préparation de

ces dossiers soit en confiant cette tâche à un bureau d'étude soit en recrutant les compétences requises.

✚ La protection de la confidentialité des offres est une nécessité de premier ordre qui concerne le maître d'ouvrage. Le service qui recueille les offres doit être en courant sur la responsabilité qu'il assume car beaucoup de services ne sont pas éveillés des enjeux de cette responsabilité.

✚ Le maître d'ouvrage doit être assuré de la bonne tenue des registres qui permettent de suivre les appels à la concurrence et les marchés en exécution. Toutes les informations utiles dans ce sens doivent y être ajournées.

2-3-4) Moderniser les rapports administration titulaire du marché :

✚ Garantir l'économie du marché public : la longueur des délais appliqués dans les marchés publics induit des surcoûts supplémentaires pour les contractants de l'administration. Il est ainsi favorable d'introduire des instruments qui permettent de remédier à cette situation notamment en permettant la révision automatique des prix pour des commandes dont l'exécution s'étale sur une longue période ou le cas où ces marchés requièrent des produits qui sont affectés par les devises internationales à ce que les fluctuations soient prises en compte sans se limiter à un délai d'un an.

✚ réviser le taux de retenue de garantie de son maximum de 7% car elle constitue une charge importante qui pèse sur les sociétés.

✚ Le maître d'ouvrage doit déployer un effort important dans l'application de son rôle de contrôle. En effet, beaucoup des sociétés qui exécutent les marchés publics ne respectent pas la réglementation du travail et ne veillent pas à sa bonne exécution.

✚ De ne pas accuser les retards qui résultent de non validation et la non notification à temps des marchés. De même qu'il faut diminuer les retards qui résultent du non envoi des ordres de services à temps pour permettre à l'attributaire du marché de débiter l'exécution du marché.

2-3-5) Développer des organes de contrôles plus efficaces :

✚ Dans le but d'assurer l'efficacité des sommes engagées dans un marché, la commission des marchés doit exercer un contrôle de rigueur notamment sur les marchés qui dépassent un certain seuil et présenter ainsi ses remarques et ses recommandations. De même qu'il faut la doter des divers moyens nécessaires afin de lui permettre de conduire à bien les missions qui lui sont confiées notamment de faire des analyses et des statistiques sur les marchés publics et leurs rôle dans l'économie nationale. Il est important dans ce sens de publier des études qui repèrent l'importance des marchés publics pour chaque volet de l'économie, la répartition des marchés attribués à l'échelle nationale et le nombre de marchés conclus durant l'année. Ces efforts doivent être menés en coordination avec tous les intervenants dans la matière que ce soit les ordonnateurs, les contrôleurs ou les comptables. A cela, s'ajouter également que le recours devant la commission doit être ouvert devant les contractants de l'administration afin de les éclairer et de les assister à mieux faire valoriser leur droit et à mieux les défendre. Au niveau de l'organisation, une certaine dynamique doit être introduit dans le mode de fonctionnement de cette commission notamment en ce qui concerne les délais pour émettre des avis qui doivent être réduits et aussi au niveau de la composition qui doit comprendre aussi les représentants des collectivités locales et du patronat.

✚ La création de nouvelles structures d'arbitrage et de règlement des différends. Cette instance doit être décentralisée pour assurer la rapidité et la proximité aussi bien à la personne publique qu'au contractant. Le dessein recherché est de trouver des remèdes aux différends qui peuvent apparaître moyennant la conciliation afin d'éviter le gaspillage de temps et les coûts que ceci peut induire pour les parties. Ces instances doivent être composées de spécialistes en droit, des représentants de l'administration en cause et de représentant de la partie contractante et de son secteur d'activité. Il faut leur ouvrir la possibilité de consulter l'administration, les entreprises et les cocontractants de l'administration.

✚ Pour accomplir la transparence, l'administration doit respecter les orientations de l'article 44 du décret concernant la justification de l'élimination des candidats. En effet cette motivation doit être faite automatiquement avant 15 jours. Les justifications offertes doivent être convaincantes et claires afin de nourrir un climat de confiance entre l'administration et ses cocontractants.

✚ Les pouvoirs publics doivent réagir vers plus de responsabilisation de l'acheteur public et ce à travers la pénalisation de son contentieux à l'exemple de ce qui se fait en France et notamment par la réforme de la loi pénale en introduisant des dispositions claires qui pénalisent toutes personnes exerçant un mandat électif ou fonctionnaire de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics qui procure à autrui un avantage injustifié par des actes contraires à la législation en vigueur. De plus il faut ouvrir la saisine à toute personne qui se sent victime de tels actes.

✚ Diffuser les jugements et les arrêts des tribunaux en matière de marché publics afin d'enrichir la jurisprudence diversifiée. Cette dernière va aider indubitablement dans la progression de ce droit et dans les éventuels réformes.

✚ Rendre les contrôles antécédents moins pénibles et renforcer les contrôles à posteriori. Ces derniers doivent être dotés des outils nécessaires à leur efficacité et ne pas se limiter à un simple contrôle des pièces du marché mais procéder à des expertises professionnelles pour s'assurer que l'exécution a été faite dans les conditions requises.

✚ Concevoir un nouvel organe d'audit constitué de personnes compétentes qui ont des connaissances larges en matière de marchés publics et qui peut intervenir pour pallier aux cas de marchés qui ne respectent pas les principes de la transparence, l'égalité d'accès et la concurrence. Ce corps doit se consacrer strictement à l'achat public tout en ayant la possibilité de saisir directement le ministère public.

Conclusion de la Section :

L'approche budgétaire classique qui a prévalu au Maroc durant les quarante dernières années est une gestion budgétaire axée sur les moyens. Les gestionnaires étaient surtout tenus de rendre compte de l'utilisation prudente des ressources qui leur étaient confiées, des pouvoirs qu'ils exerçaient et des activités qu'ils menaient. Cela n'incitait pas à penser aux résultats obtenus grâce à l'engagement des dépenses; c'était surtout la conformité aux règles qui retenait l'attention des gestionnaires.

L'introduction de la réforme budgétaire et le changement de mode de gestion ne conduit pas à supprimer la réglementation, ni le rôle des directives données par les échelons hiérarchiques, elle concerne plutôt le degré de détail jusqu'où ces outils traditionnels doivent intervenir moyennant une déréglementation de la gestion courante, la globalisation des crédits, une déconcentration effective de la gestion des ressources et un allègement des procédures de contrôle.

De plus, la mise en place d'une gestion plus orientée vers les résultats, nécessitant notamment des méthodes de pilotage nouvelles qui passe par la mise au point d'un certain nombre d'outils d'amélioration de la gestion des dépenses publiques, fait l'objet d'un nouveau modèle de gouvernance plus performant, plus transparent et plus responsable entrepris par l'État.

Ce nouveau modèle de gestion des deniers publics, ne pouvant être complètement orienté vers les résultats si le changement se limite à leurs méthodes de gestion interne, a amené l'État à développer des systèmes d'information qui se veulent être le vecteur promotionnel de la gestion rationnelle des dépenses publiques et ce grâce à une utilisation efficiente des nouvelles technologies de l'information et de la communication selon un principe de simplification d'harmonisation des procédures entre les différents départements concernés.

Conclusion du chapitre :

La plupart des grands pays industrialisés ont profondément réformé leur procédure budgétaire et leurs méthodes comptables au cours des dernières années.

Ces réformes ont généralement visé à mettre en place des budgets axés non seulement sur les moyens, mais surtout sur des objectifs qu'il s'agit d'évaluer grâce à des indicateurs de résultat pertinents. Quant aux nouvelles méthodes de gestion budgétaires, elles permettent de doter ces États d'une base de données procurant une image beaucoup plus précise et sincère de la réalité de leur situation budgétaire et comptable. Il est, ainsi, un fait que ces réformes ont généralement donné des résultats substantiels en matière d'assainissement financier et de retour à l'équilibre des finances publiques.

Au Maroc, là où la réalisation des grands chantiers à la base des défis d'une croissance durable et la remédiation à la hausse continue du déficit budgétaire s'avère de plus en plus délicate (du fait de l'accroissement continu des dépenses publiques, liée notamment à l'accroissement soutenu des dépenses récurrentes, les salaires notamment, et la stagnation, voire l'amenuisement des recettes de l'État), la politique budgétaire menée actuellement est devenue synonyme d'un risque majeur vis-à-vis de la stabilité budgétaire à moyen et long terme, une situation qui ne profitera guère au développement durable du pays.

De ce fait, la recherche de l'efficacité de la dépense publique est placée à la base des chantiers de réformes amorcées par le gouvernement marocain, dans ce sens où s'est inscrit une nouvelle gouvernance financière publique visant l'amélioration de l'efficacité de l'administration dans la gestion budgétaire via notamment :

- La mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme permettant d'assurer une meilleure visibilité des politiques publiques, une meilleure articulation des programmes sectoriels et une allocation des ressources tenant compte d'une hiérarchie des priorités et des impératifs de la qualité de la prestation au profit de l'utilisateur du service public.

- La mise en place d'une gestion budgétaire axée sur les résultats, fondée sur la responsabilisation des gestionnaires (budgets de performance à l'échelon local, cadre relatif aux modalités de la déconcentration et à l'affectation de dépenses par niveau d'administration) ;

- La globalisation et la déconcentration des crédits dans un objectif de contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés jointes à une poursuite du travail de simplification des procédures budgétaires en vue de rendre de plus en plus fluide le circuit d'exécution de la dépense publique ;

- L'amélioration de la gouvernance par la reconfiguration de la chaîne des contrôles (allègement du contrôle à priori, audit interne et contrôle de performances) ;

- La redéfinition des systèmes d'information et l'accroissement de l'efficacité et de la transparence du circuit de la dépense publique par la redynamisation des projets transversaux en apportant l'appui nécessaire de la G.I.D. en raison de son caractère stratégique et structurant et en poursuivant l'amélioration du projet de G.I.P.E. et sa généralisation à l'ensemble des administrations;

Dès lors, la réussite de la mise en œuvre de ces réformes budgétaires, globales, intégrées et porteuses de modifications importantes dans les pratiques et les modes de gestion publique, implique une généralisation à l'ensemble des départements ministériels de la mise en œuvre des différents volets de la réforme budgétaire axée sur les résultats, la diffusion de la culture et des pratiques de performance et l'extension de la logique de performance à l'ensemble du champ des politiques publiques et des opérateurs qui concourent de façon active à la réalisation sur le terrain.

En somme, les réformes que nous venons d'exposer auront sûrement des retombés bénéfiques -bien que difficilement quantifiables - sur l'efficacité de l'action étatique, dans la mesure où elles permettraient la réalisation des économies conséquentes sur les dépenses publiques et le renforcement des recettes ordinaires hors recettes exceptionnelles, l'État peut ainsi dégager une épargne suffisante à même de stabiliser le ratio d'endettement public et faire face aux énormes besoins de la mise à niveau de l'économie nationale et de développement social en matière d'investissement en infrastructures économiques et d'essor du domaine de l'innovation et de la recherche et développement avec tout ce que cela peut avoir

comme conséquences positives sur la stimulation de l'investissement privé tant intérieur qu'extérieur et partant sur la dynamique de la croissance économique dans notre pays.

Conclusion générale

En somme, réorienter l'achat public vers l'efficacité (réduction des coûts), l'efficacité (satisfaction des besoins des bénéficiaires) et la reddition des comptes (indicateurs de performance) est une nécessité induite par l'exigence de performance des finances publiques. Elle s'inscrit dans une dynamique globale de performance constatée au niveau international et reprise dans les réformes engagées au Maroc ces dernières années. Le souci de conformité réglementaire inhérent à la pratique de l'achat public ne saurait être préjudiciable à sa performance comme le laisseraient entendre certaines analyses. Rehausser le niveau de performance de l'achat est à chercher non plus dans la réglementation, garante d'une situation d'équilibre entre les intérêts de l'administration et ceux du secteur privé, mais dans les capacités managériales des gestionnaires publics.

Des modèles d'organisation et de maîtrise du processus d'achat ont fait leurs preuves dans certains établissements publics et probablement dans certains départements ministériels marocains. Un effort de mutualisation des bonnes pratiques entre les organismes publics semble être le court chemin vers l'appropriation des méthodes et outils de la performance des achats.

Par la suite, une réflexion plus structurante pourrait être conduite, à un niveau interministériel, si la culture de performance atteint un certain niveau de maturité dans l'administration publique.

Certes à partir d'une telle démarche, l'audit devient un réel outil de management. L'auditeur interne peut aborder ses collègues de l'entreprise sans complexes pour leur faire exprimer leurs propres stratégies, leurs propres politiques et discuter leurs approches. Mais, la mise en place d'un service d'audit interne ne peut réussir que si la direction est convaincue de son utilité. La préoccupation d'audit est devenue une donnée constante de la gestion, de volume des affaires et la complexité de la gestion conduisent à lui accorder une place toujours plus grande.

A cet égard, la compétence des auditeurs, leur recrutement, formation continue ainsi que les guides de leurs diligences professionnelles constituent des atouts pour le succès de cette activité de contrôle. L'indépendance des auditeurs, du fait de leur appartenance à l'administration qu'ils contrôlent doit être clairement définie.

Si la gestion effective de la fonction d'audit interne relève de la direction générale du comité d'Audit, est donc la gestion de l'entité de la mission d'audit interne est totalement et exclusivement au responsable de l'audit; on ne peut reprocher le responsable l'inexistence de la charte d'audit ou la réduction de champ d'action au domaine comptable et financier, mais on lui reprochera le défaut d'organisation du travail, le manque de professionnalisme des auditeurs, l'absence d'expériences et le défaut de méthode d'audit. C'est-à-dire que l'équipe d'audit doit examiner chaque point du plan d'actions et vérifier qu'il répond bien au problème soulevé.

Cependant, le programme de vérification n'est ni une obligation, n'est une excuse: l'auditeur garde une marge de manœuvre, et devra faire preuve d'initiative et de jugement.

L'audit, comme n'importe quelle fonction spécifique doit veiller à savoir communiquer, vendre, "marketer" son produit. Cet effort ne peut qu'aboutir à faire préciser par les opérations de l'audit leurs propres points de force et points de faiblesse et à rechercher un meilleur rapport coûts performances au bénéfice du client.

Les conclusions de l'audit concernant la capacité de l'organisation auditée à accomplir sa mission; en mettant l'accent sur les dysfonctionnements pour que soient développées des actions de progrès. Il constitue le point culminant de la mission, mais non sa fin. L'audit public est la clé de voûte d'une saine gouvernance dans le secteur public. En offrant une évaluation objective et impartiale du caractère responsable et efficace de la gestion des ressources publiques en vue de l'obtention des résultats escomptés, les auditeurs aident les organisations gouvernementales à agir de façon responsable et intègre, à améliorer leurs activités et à garder la Confiance, de citoyennes et autres parties prenantes. L'audit public va de pair avec les aspects surveillance, informations et prévoyance de la gouvernance. La surveillance vise à contrôler si les entités publiques font ce qu'elles sont censées faire et sert à détecter et à décourager la

corruption publique. Les informations visent à éclairer les décideurs en leur fournissant une évaluation indépendante des programmes, politiques et activités du gouvernement et des résultats qu'il obtient. La prévoyance tendances et les obstacles à venir. Les auditeurs utilisent des outils comme l'audit financier, l'audit de l'optimisation des ressources ainsi que les conseils pour s'acquitter de chacun de ces rôles. En fait, Pour protéger l'intérêt public, chaque administration doit prévoir des services d'audit indépendants qui comportent toute une gamme de services d'assurance et de services de conseils allant des certifications financières aux vérifications de l'optimisation des ressources et de l'efficacité opérationnelle, par le recours à des services d'audit interne ou externe ou une combinaison des deux.

Les administrations publiques doivent adopter des mesures de sauvegarde pour s'assurer que les auditeurs sont habilités à signaler les questions significatives aux autorités de surveillance. L'un des moyens pouvant être utilisés à cet égard est la création d'un comité d'audit indépendant pour préserver leur indépendance, les auditeurs du secteur public qui offrent des services de conseils ou d'assistance ne devraient jamais assumer un rôle opérationnel. En outre, les auditeurs doivent préserver leur indépendance et leur objectivité dans les cas où ils ont précédemment offert des services de conseils ou d'assistance à l'unité visée par l'audit.

De par l'importance des enjeux économiques et financiers qu'il implique, le système de passation et d'exécution des marchés publics détermine, pour une part importante, la qualité de la gouvernance publique. Partant de ce constat largement partagé, les pouvoirs publics ont procédé, en 2007, à une réforme d'envergure de la réglementation régissant le système de passation des marchés de l'état et ce, en concertation avec les associations professionnelles des fournisseurs ; après une évaluation partagée du système préexistant ; dans le respect des engagements souscrits avec nos partenaires étrangers ; et avec la ferme volonté de promouvoir les principes de la transparence, de l'éthique, du libre jeu de la concurrence et de l'égalité d'accès à la commande publique. A présent, le Maroc en dépit des progrès qui restent à réaliser peut légitimement prétendre disposer d'une réglementation conforme aux normes internationales en la matière. D'ailleurs, la Banque Mondiale et l'OCDE n'ont pas manqué de le souligner la première, dans son rapport de revue analytique du système

marocain de passation des marchés publics en cours de finalisation et la seconde dans l'étude d'apprentissage mutuel relatif à l'intégrité dans les marchés publics au Maroc. Le même constat a été fait par les experts participant à la conférence régionale sur la promotion de l'intégrité dans les marchés publics, organisée par la Trésorerie Générale du Royaume en partenariat avec l'OCDE. Experts, qui ont été nombreux à estimer que le système marocain peut servir de modèle pour les pays de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient. Toutefois, des insuffisances ont été identifiées et des propositions pour leur dépassement formulées. C'est ainsi qu'il a été recommandé de poursuivre dans la voie de la réforme, de parfaire le dispositif réglementaire et de mettre à niveau les capacités et les mécanismes de gestion des marchés publics. Les actions à mettre en œuvre devraient tendre à : Améliorer l'efficacité et la réactivité du système de recours ; Renforcer les mécanismes de contrôle interne pour un meilleur suivi de l'activité de passation et d'exécution des marchés ; Responsabiliser les gestionnaires et renforcer concomitamment la fréquence et la qualité des audits ; Normaliser et uniformiser les procédures et les pratiques de gestion ; Compléter le dispositif réglementaire relatif à la phase de l'exécution ; Professionnaliser la fonction d'acheteur public ; Mettre en place une véritable stratégie de formation d'accompagnement et de renforcement des capacités de gestion tant des acheteurs publics que des fournisseurs ; Insuffler une nouvelle dynamique au processus de dématérialisation. A l'issue de ce travail de recherche, nous avons jugé utile d'émettre des recommandations et des conclusions essentielles. On en citera, notamment :

- La corruption dans les marchés publics est un phénomène auquel tous les pays sont confrontés. Elle peut causer de graves préjudices au plan économique, social et politique si elle n'est pas combattue efficacement ;

- Toutes les phases des marchés sont exposées aux risques de corruption (détermination des besoins, attribution, exécution et paiement)

- La réduction des risques de corruption suppose un dispositif juridique sous-tendu par les principes de la transparence, le libre jeu de la concurrence, la liberté d'accès à la commande publique, des pratiques garantissant le respect effectif de ces principes et la

distinction au sein des services gestionnaires des autorités chargés d'engager le marché et celles en charge de son approbation;

- L'existence de système de contrôle interne efficace pour le suivi de la qualité de gestion des marchés et des organes de contrôle externe soumettant ces marchés à des audits systématiques et assortis des sanctions requises pour toute fraude constatée sont une condition fondamentale dans toute stratégie de prévention de la corruption;

- L'existence d'un système de recours indépendant et crédible pour l'instruction des plaintes constitue une condition essentielle de promotion de l'intégrité ;

- La professionnalisation du métier d'acheteur public est un facteur important d'amélioration de la qualité de passation des marchés, notamment, au niveau de la détermination des besoins, des spécifications des marchés et du suivi de leur réalisation;

- La normalisation des documents de soumission des offres et la simplification des procédures ont été souvent citées parmi les conditions de réduction des marges de la fraude;

- La dématérialisation des procédures de passation des marchés (information électronique des concurrents, soumission électronique des offres, enchères électroniques inversées, centrales d'achats) constitue un levier porteur dans la lutte contre la corruption.

De ce fait l'auditeur et en tant qu'organe de contrôle doit dépasser la simple recherche de conformité aux textes qui régissent les marchés publics, la recherche des causes ayant conduit à la mauvaise planification, gestion, exécution et au gaspillage doivent être présents chez l'auditeur tout au long de la mission qui doit aussi avoir un effet préventif et non seulement curatif.

Dans un autre volet, force est de constater que le contenu et la qualité des dépenses publiques importent autant que leur masse, de ce fait, une sélection appropriée au niveau de ces dépenses s'impose. Dans ce sens, il faut reconnaître que les faiblesses des structures chargées de la gestion des dépenses publiques par voie des marchés publics et les carences du système de contrôle ont été les éléments qui fragilisaient l'efficacité des dépenses publiques dans notre pays. Ainsi, autant qu'il faudrait procéder à des

réformes techniques en matière de restructuration des dépenses publiques, il est aussi primordial d'engager des réformes institutionnelles destinées à mettre à niveau les structures administratives chargées de la planification, l'exécution et le suivi des programmes de dépenses.

L'État doit ainsi rompre avec l'ère de la mauvaise gestion et de laxisme dans l'audit des structures chargées de l'exécution des dépenses publiques pour ouvrir une nouvelle page de responsabilisation de transparence et de l'efficacité dans l'affectation des deniers publics. Autrement dit, il s'agit de substituer à la logique de moyens qui prévaut actuellement dans la gestion de la dépense une logique de résultats prenant en compte les réalisations obtenues par rapport aux objectifs fixés.

De plus, une meilleure gestion des dépenses publiques nécessite aussi d'assurer dans la programmation des dépenses une meilleure articulation entre objectifs, moyens et résultats, entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement, entre initiatives de l'État et celles des autres collectivités publiques concernées. Mieux distinguer, en ce qui concerne les dépenses publiques, entre prévisions et engagements, et concentrer les engagements sur ce qui est vraiment prioritaire et efficient.

Ces réformes et ajustements budgétaires sont primordiaux pour que la dépense publique contribue de plus en plus à la réalisation de l'efficacité recherchée, car si la vitesse du train de vie de l'État n'est pas ralentie, on risquerait de vérifier le scénario désastreux des armées 80. Il est donc primordial, dans la conjoncture actuelle favorable aux réformes de grandes envergures, de s'attaquer résolument aux lacunes de la politique budgétaire sachant que plus le temps passe plus les mesures à prendre seront plus douloureuses.

Pour clore, il faut aménager l'environnement naturel et institutionnel en vue de relancer rationnellement les marchés publics tout en accélérant les réformes nécessaires et en luttant contre les mentalités réfractaires aux changements au niveau des centres de décision. En outre, ces réformes sont une entreprise de longue haleine et demandent de la persévérance. Pour produire leurs pleins effets, elles doivent être inscrites dans une vision globale de l'action du secteur public.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- Adam, SMITH, « An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations » (éd. originale : 1776), trad. fr. par Germain Garnier revue par Adolphe Blanqui, « Enquête sur la nature et les causes de la richesse des Nations », Paris, Flammarion, 1991.
- Alain Samuelson : « Les Grands Courants De La Pensée Économique - Concepts De Base Et Questions Essentielles », 5^{ème} édition, Libres cours.
- Abed G. T. (2003), « Croissance et mondialisation : pourquoi la région du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord est à la traîne ? », Finances & Développement (mars).
- ABEN (Jacques), EUZEBY (Alain) et PERCEBOIS (Jacques), Dictionnaire de finances publiques, édition Armand Colin, 1995, 207p.
- AGENOR P. (2000) : « L’économie de l’ajustement et de la croissance », Banque Mondiale, Washington, 2000, 848P.
- ARTUS, P. et MUET, P.A., Investissement et emploi, Paris, Economica, 1986, 260p.
- AUVERNY-BENNETOT (Philippe), « La dette du tiers monde, mécanismes et enjeux », édition Economica, 1991, 129p.
- AVRAMOVIC (Dragoslav) et alii, “Economic growth and external debt”, Baltimore, the Johns Hopkins Press, 1964.
- ARTUS (Patrick), Déficit Publics, théorie et pratique, édition Economica, 1996.
- Bendaoud EL MATAOUI : “Contraction budgétaire et croissance économique au Maroc”
- Bensalah Zemrani : « Les Finances de l’État au Maroc », Tome 1, Edition l’Harmattan 2003.
- Blais, André et Nadeau, “The Electoral Budget Cycle”, Public Choice, 74(4), December 1992.
- BORENSZTCIN E., « Les Effets de la Dette Extérieure sur l’Investissement », Finances & Développement, septembre 1959.
- BRESSON, G. et PIROTTE (1995), « Econométrie des Séries Temporelles: Théorie et Application », Edition Puf.
- BURLAUD (A.)& SIMON (C.), « La comptabilité de gestion », Edition Vuibert, Paris 1993.

- Catherine Benjamin, Isabelle Cadoret, Franck Martin, Nadine Herrard, Steven Tanguy: “Econométrie appliquée: Méthodes, Applications, Corrigés”, Edition DeBoek 2004.
- CAPUL, J.Y. et GARNIEN, O., Dictionnaire d'économie et des sciences sociales, Paris, Hatier, 2005.
- COTTA, A., Dictionnaire des sciences économiques, 3e édition, Tours, Mame, 1972.v.
- Crozet Y. (1997): « Analyse économique de l'État », Armand colin, 2e édition.
- D. Khoudry (1998), “ Finances publiques et management stratégiques” Eds El Ahmadia.
- DERUEL (François), Finances publiques budget et pouvoir financier, édition Dalloz, 2007.
- Driss GUERRAOUI “ 50 ans de politiques sociales au Maroc, enseignement pour l'avenir”.
- Eric Devaux & Claude LAMBOIS : « Droit Budgétaire et comptabilité publique », Edition Dalloz, 1972, parue dans « Finances Publiques ».
- FMI, département des finances publiques : “Les dépenses publiques improductives ; Analyse de l'action des pouvoirs publics”, séries de brochures n°48-F.
- GILBERT (P.) & DELAVERGNE (Ph), « L'analyse des coûts pour le management », Ed. Economica, Paris 1978.
- Greffe X. (1999) : « Gestion publique », Paris, Dalloz.
- Hamdi Sebbakkhi : « Etudes en Economie Générale », Casablanca, 1982 (en arabe).
- Henry LEPAGE : « L'école du “Public choice” », Chapitre V : “Demain le capitalisme”.
- Jacquemin Alexis, Tulkens Henry et Mercier Paul : Fondements d'économie politique, De Boeck Université, 3ème édition 2000. Bruxelles.
- J.A. Schumpeter “The Theory of Economic Development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle”, 1911.
- Jean BROT, Hubert GERARDIN « Infrastructure et développement », l'Harmatan , 2001 .
- JELINEK (M.) et SCHON'HAVEN (C.B.), “The innovation marathon: lessons for High-technologie Firms, Edition Brasil Blackwell”. Oxford 1990.
- KEYNES J.M, « Théorie Générale de l'Emploi, de l'intérêt et de la Monnaie », traduit en français par J. de LARGENTAYE, Pavot, 1968.
- KEYNES (John Maynard), The collected writings, volume XXIX, London, edition Macmillan, 1979.
- KRUGMAN (Paul), “Are currency crises self-fulfilling ?”, NBER Macroeconomics annual, volume 11, 1996.
- Lahcen Achy et Khalid Sekkat : « L'économie marocaine en questions (1956-2006) ».
- LANDAIS (Bernard), Leçons de politique budgétaire, éditions Balises, 1998.

- Le PAGE (Jean-Marie), Crises Financières Internationales et risque systémique, édition de Boeck Université, 2003.
- LEVITT (T.), « Réflexions sur le management », Edition Dunod, Paris. 1991.
- Louis Trotabas : « Précis de sciences et législation financière », Edition Dalloz, 1953 - 461 pages.
- M'Hamed SASGOU « Les politiques macro-économiques ».
- Marc MONTOUSSE : « Analyse économique et historique des sociétés contemporaines », 2^{ème} édition.
- Marie Ange VEGANZONES : « Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches. », Centre d'Etude et de Recherche de Développement International (CERDI), Université Clermont Ferrand.
- Mohammed KENBIB : « Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc, le Maroc indépendant, 1955-2005 : Essai de synthèse ».
- MUNNELL, A.H. (1993) « Les Investissements d'Infrastructure : Évolution de leurs Tendances Actuelles et de leurs Effets Economiques », in OCDE. Politiques d'infrastructures pour les années 90, OCDE. Paris.
- MUSGRAVE R.A. d: «The theory of public finance» ,1959.
- Nouredine EL AOUI « La marocanisation ». Editions Toubkall, Casablanca, 1990.
- OECD Publishing « Perspectives économiques de l'OCDE », Numéro 1, Volume 201, 2010.
- OECD Publishing « Gérer les ressources pour le développement: L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publique », août 2009.
- OECD Publishing, «La compétitivité et le développement du secteur privé au Maroc », 2010 ;
- Patrick, F. et P. Hénin (1998) : « Une Evaluation Econométrique de la Soutenabilité dans les Pays en Développement », Revue économique-vol. 49, n° 1, janvier 1998 : 75-86.
- Philippe CASIN : “Econométrie : Méthodes et applications avec Eviews”, Editions Technip, Paris, 2009.
- Philippe DARREAU, « Croissance et politique économique », Edition De Boek Université, 2003.
- Pierre ROBERT : « Méthodologie d'analyse économique et historique des sociétés contemporaines », Edit. Pearson, 2008.

- QUINET E., Ecole des Ponts Paris-Tech PSE (Paris School of Economics,1992), « Infrastructures de transport et croissance », Edition Economica, Paris.
- Rémy HERRERA: « Dépenses publiques et croissance économique: Pour sortir de la fiction néoclassique », Edition l'Harmattan , 2010.
- SEMEDO, S., Économie et finances publiques, Paris, Ellipses édition Marketing, 2001.
- SOLOW, R., (1956), «A Contribution to the Theoy of Ecoitomic Growth », Quaterly Journal of Economics, Vol 70 ; traduction française dans G. Abraham-Fois (1974), «Problémutique de la croissance », Vol I. Economica. Paris.
- STOLERU, L., L'équilibre et croissance économique, Paris, Dunod, 1967.
- TAYLOR, Philip. E., The economics of public finance, revised Edition, MC Millian, N. Y., 1953.
- TAYLOR (F.), Principes généraux de l'organisation systématiques des bureaux et de l'industrie, Paris : Edition le Seuil, Pans.
- X.Greffé, "Gestion publique", Dalloz, Paris, 1999.

Thèses et mémoires:

- Abdelhak SAHIB EDDINE « Investissement Etranger et Privatisation au Maroc », Thèse de doctorat de l'Université de Bourgogne, 1997.
- ABDELKAFI Rami : "Développement soutenable et croissance endogène : étude théorique et application à certains pays en voie de développement". Thèse de Doctorat, Université Nice Sophia Antipolis, France.
- Aziz BABOUNIA : « Le rôle des pouvoirs public dans la provision d'infrastructure : le cas du financement des autoroutes au Maroc.», Thèse de doctorat, FSJES Rabat-Agdal, 2004.
- Brahim MANSOURI : “Soutenabilité, Déterminants et Implications Macro-économiques des Déficits Budgétaires dans les Pays en Voie de Développement : Cas du Maroc”, Thèse de Doctorat d'État en Sciences Economiques, Faculté de Droit, Université Hassan II, Casablanca, 2003.
- El Mehdi DIOURAN : « Le financement de l'économie marocaine », 2007, Mémoire DESA, Faculté de Droit, Université Hassan II, Casablanca.
- HADDAD (Abdallah), Les marchés publics : étude théorique et pratique, Thèse doctorat d'Etat, Université Mohammed 5 Rabat, Avril 1985

- Hassane EL ARAFI : « Le management des dépenses de l'État : Les exigences d'une gestion axée sur la performance. », Thèse de Doctorat, FSJES, Rabat-Agdal, 2004.
- Mohammed EL MATAOUI : « Analyse économique des dépenses publiques au Maroc: 1980-2002 bilan et perspectives », Thèse de Doctorat, FSJES Rabat-Agdal, 2005.
- Mohamed BOUSSETTA : « Financement Public et Soldes Budgétaires : Cas du Maroc », Thèse de Doctorat, Faculté de Droit, Rabat,1992.
- M. KARIM OUHADDO,: « Impact économique des corrections budgétaires : Une analyse en équilibre général appliquée au Maroc », FSJES, Rabat-Agdal.
- Nadia ELOUAER BEN NJIMA : “LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE TUNISIENNE”, thèse de Doctorat en Finances Publiques et Fiscalité, Université Jean Moulin Lyon III, 2009.
- Said RHOMAD, Jamaledine Mohammed IDRISSE: “Le financement de l'innovation dans la PME marocaine : Quel apport du capital investissement ? ”, Mémoire pour l'obtention du diplôme du Cycle Supérieur de Gestion, Institut Supérieur de Commerce et d'Administration des Entreprises (ISCAE) - Rabat -.
- ZRIOUIL (M'.), « Essai sur la régionalisation de la décision économique au Maroc », mémoire de D.E.S. en Sciences économiques, Unv. Med (V)-FSJES Rabat Agdal 1989.

Rapports, revues, études et publications :

- Abdelaziz CHAGOU, responsable du CNT (Centre national des traitements), « Fonction publique : La masse salariale crève le plafond » 2009.
- Abdelkader ELKHIDER, El Mustapha KCHIRID & Chakib TAHIRI : « Identification (ventilation) des dépenses publiques porteuses de croissance économique : Cas du Maroc de 1970 à 2003 », Centre d'Etudes en Macroéconomie et Finance Internationale, FEMISE 2004.
- AIT SAKEL (Mourad), La réforme des marchés publics entre son droit substantiel et le cadre procédural de la justice administrative, , REMAL, n°65, novembre décembre 2005
- ALESINA, A. et PEROTTI, R. (1996), “Fiscal Adjustment in OECD Countries Composition and Macroeconomic Effects ».IMF Working Paper, n° 96/70
- ARTUS, P. et KAABI, M. (1993), « Dépenses Publiques, Progrès Technique » Revue Economique, vol. 44, n° 2, mars 1993.

- ASCHAUER, D.A. (1989), « Does Public Capital Crowd Out Private Capital? », *Journal of Monetary Economics*, Vol. 24, N° 2, pp. 171-188.
- ASCHAUER, D.A. (1990), « A Government Spending Simulations », *Contemporary Policy Issues*. Vol. VII, N° 4, pp. 30-46.
- Audit et contrôle interne des collectivités locales « Revue marocaine d'audit et de développement » ;Bank Al Maghrib, Rapports Annuels (1990-2010) présentés à sa Majesté Le Roi.
- Banque Mondiale, “Politiques du marché du travail et chômage au Maroc : Une analyse quantitative”, *Labor Market Policies and unemployment in Morocco : A Quantitative Analysis*. Pierre Richard Agénor et Karim El Aynaoui, octobre 2003.
- Banque Mondiale (2002), « Qualité de la croissance », De Boeck Université, Bruxelles. 2002, 282P.
- Banque Mondiale (2002), « Manuel de Gestion des Dépenses Publiques », In Collection : Les Pratiques de Pointe en Management Public.
- Banque Mondiale (2002), « Moroccan manufacturing sector at the turn of the century. Results of the firm analysis and competitiveness survey (FACS-MOROCCO 2000) », February, World Bank, Washington, D.C.
- BENBACHIR (Hassani Houssine), La transparence dans la gestion des marchés publics, *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, mai-juin 2003, n° 50, p. 57-64
- BARRO, R. (1991) : « Economic Growth in a Cross Section of Countries », *Quarterly Journal of Economics* : 407-443.
- BARRO, R. J (1990), « Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth ». *Journal of Political Economy*, Vol 98.
- BARRO et Sala-I-Martin (1995), « Economic Growth », McGraw-Hill, New York.
- BAUMOL W.J. (1967) : « The macroeconomics of unbalanced growth », *American Economic Review*.
- BARRO, Rt, et Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.
- BECKER, G. (1983), “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics* 98(3).
- Banque Européenne d'Investissement pour la Méditerranée «les besoins des PME Méditerranéennes» La 5ème Conférence FEMIP. Rabat - Maroc mars 2009.

- BERTHELEMY, J.-C. et A. Vourc'h (1994), « Allégement de la Dette et Croissance », Études du centre de développement, OCDE, Paris.
- BLEJER, M.I et KHAN, M.S., «Government policy and private investment in developing countries», *Staff Papers*, Vol. 31, N°2, 1984.
- Brahim MANSOURI: « Why the Moroccan Government Does Not Use Reliable Policy Research When Implementing Fiscal Policy Reform? : The Driving Role of Governance and Interest Group Pressures», Bridging Research and Policy Program, RAPNET, Global Development Network, Washington, D.C, 2003b
- Brahim ZAYANI : « Décentralisation et réforme administrative au Maroc », communication présentée au quatrième forum méditerranéen du développement, amman 8-10 avril 2002.
- Bruno CREPON Nicolas JACQUEMET : “Econométrie linéaire appliquée” Septembre 2006.
- Buchanan J. and Tullock G. (1962), “The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy”. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CHORFI, Zouheir (1997), « Entre les Contraintes du Financement et le Poids des Dépenses: Quelle Marge de Manœuvre Budgétaire ? », In «Dépenses Publiques et Gestion du Déficit Budgétaire » ; Publication de la Fondation BOUABID pour les Sciences de la Culture.
- Claude BERTHOMIEU - “L'étude du lien dépenses publiques croissance: y a-t-il une "taille optimale" de l'État, Cas du Maroc”, DÉPENSES PUBLIQUES, CROISSANCE ET SOUTENABILITÉ DES DÉFICITS ET DE LA DETTE EXTÉRIEURE : Étude de cas pour six pays riverains de la Méditerranée : Tunisie, Maroc, Turquie, Liban, Israël, Égypte ; Rapport final du projet de recherche FEM2-02-21-39 ; (CEMAFI. Nice)
- Conseil Supérieur de l'Enseignement ; “État et Perspectives du Système d'Education et de Formation, Volume.3”, Publication. 2008.
- Crozet Y. (1997): Analyse économique de l'État, Armand colin, 2^e édition.
- D. GUELLEC et P. RALLE (1995), " Les Nouvelles Théories de la Croissance". Repères, n° 161, la Découverte, Paris.
- DESSUS, S. et R. HERRERA (1996), « Le Rôle du Capital public dans la Croissance des pays en développement ». Centre de Développement de l'OCDE, Document Technique. NJ. 115. Paris.

- Devaux & Claude LAMBOIS : « Droit Budgétaire et comptabilité publique », Edition Dalloz, 1972, parue dans « Finances Publiques ».
- DIAMOND, J. (1989), « Government Expenditure and Economic Growth», IMF Working Paper No. 89/45, Washington D.C.
- DPEG/DEPF, Rapports (1995-2004)/(2005-2010).
- DPEG « Les PME au Maroc : Éclairage et Propositions », Document de Travail N° : 50
- Driss BEN ALI, « La Corruption, Obstacle au Développement », Pole de Compétences en Economie, n° 1, 2002.
- DUHAUTOIS, R., « Le ralentissement de l'investissement est plutôt le fait des petites entreprises tertiaires », Économie et statistique, n° 341-342, 2001-1/2, P. 48.
- ELMATAOUI, M : « Structure des dépenses publiques au Maroc », repères et perspectives, 2002.
- Engle R.F et C.W.J Granger (1987), « Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing », Econometrica, March.
- « Étude relative à l'évaluation de l'opération "Départ volontaire" dans la fonction publique » ; 2006, Ministère de la modernisation des secteurs publics.
- Étude du Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique, Phase IV (PARAG. IV), Pays : Royaume du Maroc, Banque Africaine de Développement, Mai 2010.
- Emmanuel COMBE, Université de Paris-XI, in La Documentation Française, Découverte de l'économie, 2. Histoire de la pensée économique, n°280, mars – avril, 1997.
- FISHER, S. (1993) : « The role of Macroeconomic Factors in Growth », Journal of Monetary Economics, Vol. 32.
- FONTAGNE, L. et GUERIN, J.L. : « l'ouverture, catalyseur de la croissance », Economie Internationale, n°71, 3ème Trimestre.
- F.M.I : "Les dépenses publiques improductives : Analyse pragmatique de l'action des pouvoirs publics", Série des brochures N° 48-F.
- FMI Publications : « Structure des dépenses publiques, investissement privé et croissance dans l'UEMOA », , Document d'Étude et de Recherche, N° DER/07/04 - Septembre 2007.

- Fouzi MOURJI «Evaluation du secteur des petites et moyennes entreprises au Maroc dans le cadre du programme empretec Maroc» Étude effectuée pour le Secrétariat de la CNUCED dans le cadre du Programme Méditerranée 2000, Juin 2001.
- Granger W. J. (1969), «Investigation causal relations by econometric models and cross spectral methods », *Econometrica*, Mai.
- Habib Ahmed et Stephen M. Miller (1999), « Crowding- Out and Crowding-In Effects of the Components of Government Expenditure », University of Connecticut, Department of Economics, Working Paper Series.
- Groupe de la Banque Africaine de Développement : “Maroc : Consolidation du programme d’Ajustement Structurel”, 2010.
- HCP, Rapports annuels (2003-2010).
- Hamdi SEBBAKKHI, “Etudes en Economie Générale”, Casablanca, 1982 (en arabe)
- ISMAILI ALAOUI Rachid, JAIDI Driss : « Le Marché des titres de l’État et la gestion de la dette publique intérieure au Maroc », Publication IB / n°1764, ISCAE, 2005.
- James E. Payne et Bradley T. Ewing (1996), « International evidence on Wagner’s hypothesis: a cointegration analysis», *Public finance*, vol 51(2)
- Jean François Clément : « les effets sociaux du PAS marocain », , In: *Politique étrangère* N°.4 - 1995 - 60e année.
- Jean Philippe cotis : « Comprendre la croissance économique », Publication OCDE, 2004.
- Kamel Melkah, Rapport de l’enquête qualitative sur le dispositif institutionnel et les dynamiques de l’innovation dans les entreprises au Maroc, mai 2007
- Khalid BEN OSMANE “Le programme de départ volontaire de la fonction publique marocaine”, Ecole Nationale d’Administration. Avril, 2005.
- LUCAS (1988), « On the Mechanics of economic Development », *Journal of monetary Economics*, n°22
- M.DUVERGER, *Finances publiques*, 5ème Ed. PUF, Paris, 1984, *Revue économique*. Volume 1, n°5, 1950.
- M.Moumen, "Le contrôle de la dépense publique", in *Al Maliya* n°26 avril 2001.
- M.DUVERGER, *Finances publiques*, 5ème Ed. PUF, Paris, 1984, *Revue économique*. Volume 1, n°5, 1950.
- M. Richard Walter (Auteur d’une étude sur le secteur informel dans 7 pays africains : Maroc, Afrique du Sud, Ethiopie, Angola, Sénégal, Cameroun, Bénin)- “Le secteur

informel au Maroc : gangrène ou aubaine ?”, , AMGE-Caravane - Conférence du 10 février 2008

- Marius Ooms : “ Introduction Eviews for Orientation course Econometrics”, March 2005, Afdeling Econometrie vrije Universiteit Amsterdam
- MERZOUKI (Mohammed), Marchés de l’Etat : Les nouvelles règles de paiement, AL KHAZINA, Décembre 2003, 6p-7p
- Ministère de l’Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, Enquêtes Annuelles sur les Industries de Transformation, 2000-2008.
- Ministère de l’Economie et des Finances, Rapports économiques et sociales (2000-2010).
- Mohamed BOUSSETTA : « Déficit Budgétaire et Déficit Extérieur : Cas du Maroc”, Revue de la Faculté de Droit de Fez, printemps, 1995.
- Mohamed Raja AMRANI, Lahcen OULHAJ & Khalid HAMMES : « Les dépenses publiques porteuses de croissance au Maroc (1970-2004) », Projet : Analyse des investissements publics de croissance (capacity building public investments) et les difficultés de leur financement, Réseau Monnaie - Finance –Banque, (Rabat-Agdal) PROJET FEM22-26.
- Mohammed Amine BENABDALLAH, Professeur à l’Université Mohammed V Rabat-Souissi « Repenser l’administration ».
- Mohammed Tawfik MOULINE, Anissa LAZRAK “Rapport sur les perspectives du Maroc à l’horizon 2025 : Pour un développement humain élevé”.
- MUET, P.A., « Les modèles «néo-classiques», et l’impact du taux d’intérêt sur l’investissement », Revue économique, n° 2, mars 1979.
- Musgrave R.A. (1969), « Fiscal systems », New Haven : Yale University Press
- Myrième ZNIBER et Mostafa KHAROUFI “Gouvernance et développement participatif”.
- Nordhaus. 1975. “The political business cycle”. Review of Economic Studies nbr. 42.
- N’Guessan Berenger ABOU : « Structure des dépenses publiques, investissement privé et croissance dans l’UEMOA », Banque Centrale de l’Afrique de l’Ouest, Document d’Etude et de Recherche, N° DER/07/04 - Septembre 2007.
- Omar IDALI, Professeur de l’enseignement supérieur à l’Université Mohamed V-FSJES Agdal, Rabat. et Directeur de Recherches à l’Ecole Nationale d’Administration : “ Chômage et intégration sociale”.

- OCDE : « Compétitivité et développement du secteur privé : Maroc 2010 : Stratégie de développement du climat des affaires » ; 2011.
- Patrick, F. et P. Hénin (1998) : « Une Evaluation Econométrique de la Soutenabilité dans les Pays en Développement », Revue économique-vol. 49, n° 1, janvier : 75-86.
- Philippe Mills, Alain Quinet : « Dépenses publiques et croissance », In: Revue française d'économie. Volume 7 N°3, 1992.
- Prospectives Universitaires, n°1, 2008.
- RAGALA OUAZANI (Abdallah), La transparence facteur primordial de moralisation de la chose publique : cas des marchés publics, Revue marocaine d'administration locale et de développement, 2001, n° 37, p. 51-68
- Rapport : « 50 ans de développement humain & perspectives 2025 » ; Chapitre IV, Mobilisation du potentiel humain, politiques économiques, croissance et emploi.
- Rapport de l'enquête pour l'analyse de la compétitivité des entreprises (FACS-MAROC : « Le secteur manufacturier marocain à l'aube du 21ème siècle. », Projet conjoint entre le Ministère chargé de l'industrie et du commerce et la Banque Mondiale.
- Rémy Herrera « Capital public, infrastructures et croissance économique dans les pays en développement », Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Paris I
- REMY HERRERA: « Dépenses publiques d'éducation et capital humain dans un modèle convexe de croissance endogène », Revue économique. Vol.49, n°3,1998. p. 831-844.
- Rapport sur les perspectives du Maroc à l'horizon 2025 : Pour un développement humain élevé.
- Rapports Cour des Comptes (2007-2009).
- Rapport sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc. Commission Économique Pour L'Afrique. VIème Forum sur la gouvernance en Afrique, 2006.
- ROMER P. (1986), « Increasing Returns and Long-run Growth », Journal of Political Economy, Vol 94.
- Sandrine MICHEL, Delphine VALLADE : « Financement des dépenses sociales et croissance économique de longue période : Apports d'un indicateur synthétique de développement des hommes », Colloque International ÉTAT ET REGULATION SOCIALE COMMENT PENSER LA COHERENCE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ?, Université Montpellier I, 2006.

- Sanjeev Gupta, Keiko Honjo et Marijn Verhoeven (1997), « The efficiency of Government Expenditure : Experiences from Africa », IMF WP, WP/97/153.
- Sanjeev Gupta, Marijn Verhoeven et Erwin Tiongson (1999), « Does Higher Government Spending Buy Better Results in Education and Health Care ? », IMF WP, WP/99/21.
- Saïd TOUNSI, M. Lahsen SBAI EL IDRISSE & M. MAHROUG: « Les finances publiques et la contrainte de l'ouverture de l'économie marocaine », 7èmes rencontres méditerranéennes sous le thème "Chocs exogènes, politiques d'ouverture et d'ajustement et négociations commerciales internationales ", 2003.
- Sébastien Dessus et Rémy Herrera (1996), « Le rôle du capital public dans la croissance des pays en développement au cours des années 80 », Centre de développement de l'OCDE, Doc. techniques N° 115.
- TANZI V., ZEE H. (1997), "Fiscal Policy and Long-Run Growth", IMF Staff Papers. Vol. 4-I. Juin 1997. PP. 179-209.
- TAYLOR, Philip. E., The economics of public finance, revised Edition, MC Millian, N. Y., 1953.
- Yves Cannac - "Moins de dépenses publiques pour davantage de croissance, d'emplois et de liberté", Institut de l'Entreprise, Pub. Mars 1996.
- Y. GASSE, M. Bouchard, L. Carrier «Posséder mon Entreprise », Fischer Presses, 1993, Québec.

Webographie:

- Réglementation des marchés publics au Maroc :

- http://www.finances.gov.ma/textes/marche/Mar-pub/marche_pub.htm
- http://marchesdeletat.cged.gov.ma/ced_doc_marches.cfm

-Site de la Banque Mondiale :

- www.worldbank.org

-Site de l'OCDE:

- www.OCDE.org

Liste des tableaux

N° Tableau	Intitulé	Page
Tableau. 1	Evolution des objectifs de l'audit à travers les temps	89
Tableau. 2	Évolution du PIB, des dépenses publiques au Maroc entre 1970-1977	175
Tableau. 3	Évolution du PIB et des dépenses publiques au Maroc entre 1978-1982	178
Tableau. 4	Situation macroéconomique du Maroc en 1982	179
Tableau. 5	L'évolution du PIB et des dépenses publiques au Maroc entre 1983 – 1992	181
Tableau. 6	Comparaison de la situation macroéconomique du Maroc entre 1983 et 1993	182
Tableau. 7	Évolution du PIB et des dépenses publiques totales au Maroc de 1993 à 2002 en millions de DHS et en pourcentages	184
Tableau. 8	Évolution des taux d'épargne intérieure et publique au Maroc (1980-2001)	185
Tableau. 9	Évolution des déficits budgétaires entre 1993 et 2004	189
Tableau. 10	Encours et charges de la dette entre 1993 et 2004 (en milliards de Dhs)	188
Tableau. 11	Évolution du PIB et des dépenses publiques au Maroc de 2005 à 2013 en millions de DHS et en pourcentages	189

Liste des graphiques

N° graphiques	Intitulé	Page
Graphique. 1	Evolution des dépenses d'investissement entre 1970 et 1977, en millions DH	29
Graphique. 2	Evolution des dépenses d'investissement entre 1978 et 1997/98, en milliards DH	30
Graphique. 3	Dépenses d'investissement entre 1998/99 et 2010, en milliards DH	32
Graphique. 4	Evolution de la commande publique (en Mrd MAD)	35
Graphique. 5	Evolution commande publique vs évolution du PIB	35
Graphique. 6	Évolution des taux d'épargne intérieure et publique au Maroc (1980-2001)	186
Graphique. 7	Part des recettes non fiscales dans les recettes ordinaires entre 1993 et 2005 dépenses totales	186
Graphique. 8	Évolution de l'encours et des charges de la dette sur le marché international de 1993 à 2004 (en milliards de dirhams)	187
Graphique.9	Évolution du taux des investissements au Maroc entre 2000 et 2011 par secteur	192
Graphique. 10	Schéma Système de gestion de la dépense publique avant et avec "G.I.D."	293
Graphique. 11	: Schéma de Gestion Intégrée du Personnel de l'État (G.I.P.E.)	296

ANNEXES

ANNEXE 1: Décret n° 2-12-349 du 20-03-2013 relatif aux marchés publics.

N° 6140 – 23 jourmada I 1434 (4-4-2013)

BULLETIN OFFICIEL

1645

Décret n° 2-12-349 du 8 jourmada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics

LE CHEF DU GOUVERNEMENT,

Vu la Constitution, notamment ses articles 72 et 90 ;

Vu la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, promulguée par le dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003), telle que modifiée et complétée ;

Vu la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements promulguée par le dahir n° 1-09-02 du 22 safar 1430 (18 février 2009), notamment son article 55 ;

Vu le décret n° 2-98-401 du 9 moharrem 1420 (26 avril 1999) relatif à l'élaboration et à l'exécution de la loi des finances, notamment son article 6 ;

Sur proposition du ministre de l'économie et des finances ;

Après avis de la commission des marchés ;

Après délibération en Conseil du gouvernement du 14 safar 1434 (28 décembre 2012),

DÉCRÈTE :

Chapitre premier

Dispositions générales

ARTICLE PREMIER. – Principes généraux

La passation des marchés publics obéit aux principes :

- de liberté d'accès à la commande publique ;
- d'égalité de traitement des concurrents ;
- de garantie des droits des concurrents ;
- de transparence dans les choix du maître d'ouvrage.

Elle obéit également aux règles de bonne gouvernance.

La passation des marchés publics prend en considération le respect de l'environnement et les objectifs du développement durable.

Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ils exigent une définition préalable des besoins de l'administration, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Ces principes et obligations sont mis en œuvre conformément aux règles définies par le présent décret.

ART. 2. – Objet et champ d'application

Le présent décret fixe les conditions et les formes dans lesquelles sont passés les marchés de travaux, de fournitures et de services pour le compte de l'Etat et des établissements publics figurant dans la liste fixée par arrêté du ministre chargé des finances prévue par l'article 19 de la loi n° 69-00 susvisée telle que modifiée et complétée.

Le présent décret fixe en outre, certaines règles relatives à la gestion desdits marchés et à leur contrôle.

A titre transitoire, et en attendant l'entrée en vigueur de la loi organique fixant le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales prévue à l'article 146 de la constitution et des textes pris pour son application, le présent décret fixe également les conditions et les formes dans lesquelles sont

passés les marchés de travaux, de fournitures et de services pour le compte des régions, des préfectures, des provinces et des communes.

ART. 3. – Drogations

Demeurent en dehors du champ d'application du présent décret :

- les conventions ou contrats passés dans les formes et selon les règles du droit commun tels que définis à l'article 4 paragraphe 7 ci-dessous ;
- les contrats de gestion déléguée de services et d'ouvrages publics ;
- les cessions de biens entre services de l'Etat ou entre l'Etat et les régions, les préfectures, les provinces et les communes ;
- les prestations effectuées entre services de l'Etat régies par la législation et la réglementation en vigueur.
- les contrats relatifs aux transactions financières effectuées sur le marché financier international et les services y afférents.

Il peut être dérogé aux dispositions du présent décret en ce qui concerne les marchés passés dans le cadre d'accords ou conventions que le Maroc a conclus avec des organismes internationaux ou des Etats étrangers, lorsque lesdits accords ou conventions stipulent expressément l'application de conditions et de formes particulières de passation des marchés.

ART. 4. – Définitions

Au sens du présent décret, on entend par :

- 1 – **Attributaire** : concurrent dont l'offre a été retenue avant la notification de l'approbation du marché ;
- 2 – **Autorité compétente** : l'ordonnateur ou la personne déléguée par lui pour approuver le marché ou toute autre personne habilitée à cet effet par un texte législatif ou réglementaire ;
- 3 – **Bordereau des prix** : document qui contient une décomposition par poste des prestations à exécuter et indique, pour chacun des postes, le prix applicable ;
- 4 – **Bordereau des prix des approvisionnements** : document qui indique la liste des matériaux à approvisionner sur le chantier et les prix unitaires correspondants ;
- 5 – **Bordereau du prix global** : document qui, pour un marché à prix global, indique la prestation à réaliser et le prix forfaitaire correspondant ;
- 6 – **Concurrent** : toute personne physique ou morale qui propose une offre en vue de la conclusion d'un marché ;
- 7 – **Conventions ou contrats de droit commun** : sont des conventions ou des contrats qui ont pour objet soit la réalisation de prestations déjà définies quant aux conditions de leur fourniture et de leur prix et que le maître d'ouvrage ne peut modifier ou qu'il n'a pas intérêt à modifier soit la réalisation de prestations qui en raison de leur nature particulière peuvent être passées selon les règles de droit commun.

La liste des prestations qui peuvent faire l'objet de contrats ou de conventions de droit commun est prévue à l'annexe 1 du présent décret. Cette liste peut être modifiée ou complétée par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition du ministre concerné et après avis de la commission des marchés.

8 – Décomposition du montant global : document qui, pour un marché à prix global, contient une répartition des prestations à exécuter par poste, effectuée sur la base de la nature de ces prestations ; ce document peut indiquer les quantités forfaitaires pour les différents postes ;

9 – Détail estimatif : document qui, pour un marché à prix unitaires, contient une décomposition des prestations à exécuter par poste et indique, pour chaque poste, la quantité présumée et le prix unitaire correspondant du bordereau des prix ; le détail estimatif et le bordereau des prix peuvent constituer un document unique dit « bordereau des prix-détail estimatif » ;

10 – Groupement : deux ou plusieurs concurrents qui souscrivent un engagement unique dans les conditions prévues à l'article 157 ci-dessous ;

11 – Maître d'ouvrage : autorité qui au nom de l'un des organismes publics visés à l'article 2 ci-dessus passe le marché avec l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de services.

12 – Maître d'ouvrage délégué : administration publique, établissement public, société d'Etat ou filiale publique auxquels sont confiées certaines missions du maître d'ouvrage dans les conditions prévues à l'article 161 ci-dessous ;

13 – Marché : contrat à titre onéreux conclu entre, d'une part, un maître d'ouvrage et, d'autre part, une personne physique ou morale appelée entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services tels que définis ci-après :

a) Marchés de travaux : contrats ayant pour objet l'exécution de travaux relatifs notamment à la construction, à la reconstruction, à la démolition, à la réparation ou à la rénovation, à l'aménagement et à l'entretien d'un bâtiment, d'un ouvrage ou d'une structure ainsi que les travaux de reboisements.

Les marchés de travaux comprennent également les prestations accessoires aux travaux tels que les sondages, les forages, les levées topographiques, la prise de photographie et de film, les études sismiques ou études géotechniques et les services similaires fournis dans le cadre du marché ;

b) Marchés de fournitures : contrats ayant pour objet l'achat ou la location avec option d'achat de produits ou de matériels. Ces marchés englobent également à titre accessoire des travaux de pose et d'installation nécessaires à la réalisation de la prestation. La notion de marchés de fournitures recouvre notamment :

- les marchés de fournitures courantes ayant pour objet l'acquisition par le maître d'ouvrage de produits existant dans le commerce et qui ne sont pas fabriqués sur spécifications techniques particulières exigées par le maître d'ouvrage ;
- les marchés de fournitures non courantes qui ont pour objet principal l'achat de produits qui ne se trouvent pas dans le commerce et que le titulaire doit réaliser sur spécifications techniques propres au maître d'ouvrage ;
- les marchés de location avec option d'achat qui ont pour objet la location de biens d'équipement, de matériel ou d'outillage qui, donne au locataire la possibilité d'acquies, à une date préalablement fixée, tout ou partie des biens loués, moyennant un prix convenu tenant compte, au moins pour partie, des versements effectués à titre de loyers.

La notion de marchés de fournitures ne recouvre pas l'acquisition et la location avec option d'achat relatives à des biens immobiliers.

c) Marchés de services : contrats ayant pour objet la réalisation de prestations de services qui ne peuvent être qualifiés ni de travaux ni de fournitures. La notion de marché de services recouvre notamment :

- les marchés de prestations d'études et de maîtrise d'œuvre qui comportent le cas échéant, des obligations spécifiques liées à la notion de propriété intellectuelle ;
- les marchés de services courants qui ont pour objet la réalisation de services pouvant être fournis sans spécifications techniques particulières exigées par le maître d'ouvrage ;
- les marchés de location, sans option d'achat, notamment, la location d'équipements, de matériels, de logiciels, de mobiliers, de véhicules et d'engins. La notion de marchés de location ne recouvre pas la location de biens immobiliers ;
- les marchés portant sur les prestations d'entretien et de maintenance des équipements, des installations et de matériel, de nettoyage et de gardiennage des locaux administratifs et des prestations de jardinage ;
- les marchés portant sur les prestations d'assistance au maître d'ouvrage ;
- les marchés portant sur les prestations de formation ;
- les marchés de prestations de laboratoires de bâtiment et travaux publics relatives aux essais, contrôles de qualité des matériaux et essais géotechniques ;
- les contrats portant sur les prestations architecturales.

14 – Prestations : travaux, fournitures ou services ;

15 – Prestataire : entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services ;

16 – Signataire au nom du maître d'ouvrage : l'ordonnateur, son délégué ou le sous-ordonnateur désigné conformément à la réglementation en vigueur ;

17 – Sous détail des prix : document qui fait apparaître, pour chacun des prix du bordereau, ou seulement pour ceux d'entre eux désignés dans le cahier des prescriptions spéciales, les quantités et le montant des matériaux et fournitures, de la main-d'œuvre, des frais de fonctionnement du matériel, des frais généraux, taxes et marges ; ce document n'a pas de valeur contractuelle sauf disposition contraire prévue dans le cahier de prescriptions spéciales ;

18 – Titulaire : attributaire auquel l'approbation du marché a été notifiée.

ART. 5. – Détermination des besoins et estimation du coût des prestations

1 – Les prestations qui font l'objet des marchés doivent répondre exclusivement à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire.

Le maître d'ouvrage est tenu, avant tout appel à la concurrence ou toute négociation, de déterminer aussi exactement que possible les besoins à satisfaire, les spécifications techniques et la consistance des prestations.

La détermination des besoins doit être définie par référence à des normes marocaines homologuées ou, à défaut, à des normes internationales.

Les spécifications techniques doivent être basées sur des caractéristiques portant notamment sur la performance, la capacité et la qualité requises.

Les spécifications techniques ne doivent pas mentionner de marque commerciale, de références au catalogue, appellation, brevet, conception, type, origine ou producteurs particuliers, à moins qu'il n'y ait aucun autre moyen suffisamment précis et intelligible de décrire les caractéristiques des prestations requises et à condition que l'appellation utilisée soit suivie des termes "ou son équivalent". Dans ce cas, si une telle référence est mentionnée, elle inclut les prestations ayant des caractéristiques équivalentes et qui présentent une performance et qualité au moins égales à celles qui sont exigées.

La définition des spécifications techniques ne doit pas avoir pour effet de créer des obstacles au libre jeu de la concurrence.

Si le concurrent propose une marque répondant aux spécifications techniques exigées par le maître d'ouvrage, cette marque doit être mentionnée dans le marché.

2 – Le maître d'ouvrage établit, avant tout appel à la concurrence ou toute négociation, une estimation des coûts des prestations à réaliser sur la base de la définition et de la consistance des prestations objet du marché et des prix pratiqués sur le marché en tenant compte de toutes les considérations et sujétions concernant notamment les conditions et le délai d'exécution.

L'estimation est établie sur la base des différents prix contenus, selon le cas, dans le bordereau des prix, le détail estimatif, le bordereau des prix-détail estimatifs, le bordereau du prix global. Le montant total de l'estimation s'entend toutes taxes comprises. Elle est consignée sur un support écrit et signé par le maître d'ouvrage.

Lorsque le marché est alloué, le maître d'ouvrage établit une estimation pour chaque lot.

Chapitre II

Types et prix des marchés

Section première. – Types de marchés

ART. 6. – Marchés-cadre

1 – Par dérogation aux dispositions de l'article 5 ci-dessus, il peut être passé des marchés dits « marchés-cadre » lorsque la quantification et le rythme d'exécution d'une prestation, ayant un caractère prévisible et permanent, ne peuvent être entièrement déterminés à l'avance.

Les marchés-cadre ne portent que sur le minimum et le maximum des prestations, arrêtés en valeur ou en quantité, susceptibles d'être commandés au cours d'une période déterminée n'excédant pas l'année en cours de leur passation. Ces minimum et maximum doivent être fixés par le maître d'ouvrage avant tout appel à la concurrence ou toute négociation.

Le maximum des prestations ne peut être supérieur à deux fois le minimum.

2 – Les marchés-cadre déterminent notamment les spécifications et le prix des prestations ou les modalités de détermination dudit prix.

La liste des prestations qui peuvent faire l'objet de « marchés-cadre » figure à l'annexe n° 2 du présent décret. Elle peut être modifiée ou complétée par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition du ministre concerné et après avis de la commission des marchés.

3 – Les marchés-cadre sont conclus pour une période déterminée n'excédant pas l'année en cours.

Les cahiers des prescriptions spéciales afférents aux marchés-cadre comportent une clause de tacite reconduction. Les marchés cadre sont reconduits tacitement d'année en année dans la limite d'une durée totale de trois (3) années consécutives, pour les prestations figurants au paragraphe A de l'annexe 2 du présent décret et cinq (5) années consécutives, pour les prestations figurant au paragraphe B de la même annexe.

La durée du marché-cadre court à compter de la date de commencement de l'exécution des prestations prévue par ordre de service.

La non reconduction du marché-cadre est prise à l'initiative de l'une des deux parties au marché moyennant un préavis dont les conditions sont fixées par le cahier des prescriptions spéciales afférent au marché. Elle donne lieu à la résiliation du marché.

4 – Pendant la durée du marché-cadre, les quantités des prestations à exécuter et leur délai d'exécution sont précisés pour chaque commande par le maître d'ouvrage en fonction des besoins à satisfaire.

Si le marché-cadre le prévoit, chacune des parties contractantes peut demander qu'il soit procédé à une révision des conditions d'exécution du marché. Dans ce cas, le cahier des prescriptions spéciales afférent au marché-cadre prévoit les conditions qui peuvent faire l'objet de ladite révision. Cette révision est introduite par avenant. Au cas où un accord n'intervient pas sur cette révision, le marché est résilié.

5 – Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 3 du paragraphe 1 du présent article, le minimum et le maximum des prestations à réaliser peuvent être réajustés en diminution ou en augmentation. Ce réajustement ne doit pas être supérieur à 10% du maximum des prestations en cas d'augmentation de la quantité ou de la valeur desdites prestations, et à 25% en cas de diminution de la valeur ou de la quantité des prestations. Les taux de 10% et de 25% sont à apprécier dans le cadre de la durée totale du marché-cadre. Ce réajustement est introduit par avenant.

6 – L'engagement comptable du marché cadre porte, chaque année, sur le montant maximum. Toutefois, pour la première année, cet engagement peut, éventuellement, porter sur le montant correspondant aux besoins à satisfaire ou au prorata de la période considérée et ce dans la limite des crédits de paiement disponibles pour l'année budgétaire en cours.

Pour la dernière année, l'engagement comptable doit porter sur le montant correspondant aux besoins à satisfaire ou au prorata de la période restante pour atteindre la durée totale dudit marché-cadre, sans toutefois que le montant cumulé des engagements du marché cadre ne puisse dépasser trois (3) fois le montant maximum pour les prestations figurant au paragraphe A de l'annexe 2 prévue ci-dessus et cinq (5) fois le montant maximum pour les prestations figurant au paragraphe B de ladite annexe.

Lorsque l'engagement comptable du montant du marché cadre n'a pas été effectué au titre d'une année, le marché doit être résilié.

Le maître d'ouvrage établit, à la fin de chaque année budgétaire un décompte partiel et définitif à hauteur du montant des prestations réalisées au titre de la période considérée et un décompte définitif et général à la fin de la dernière période du marché-cadre, à hauteur du montant des prestations réalisées au titre de la durée totale du marché cadre.

ART. 7. – Marchés reconductibles

1. Il peut être passé des marchés dits « marchés reconductibles » lorsque les quantités peuvent être déterminées, aussi exactement que possible, à l'avance par le maître d'ouvrage et présentent un caractère prévisible, répétitif et permanent.

2. Les marchés reconductibles doivent déterminer notamment les spécifications, la consistance, les modalités d'exécution et le prix des prestations susceptibles d'être réalisées au cours d'une période n'excédant pas l'année en cours de leur passation.

La liste des prestations qui peuvent faire l'objet de « marchés reconductibles » figure en annexe n° 3 du présent décret. Elle peut être modifiée ou complétée par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition du ministre concerné et après avis de la commission des marchés.

3. Les marchés reconductibles sont conclus pour une période déterminée n'excédant pas l'année en cours. Les cahiers des prescriptions spéciales comportent une clause de tacite reconduction. Les marchés reconductibles sont reconduits tacitement d'année en année dans la limite d'une durée totale de trois (3) années consécutives pour les prestations figurant au paragraphe A de l'annexe 3 du présent décret et cinq (5) années consécutives pour les prestations figurant au paragraphe B de la même annexe.

La durée du marché reconductible court à compter de la date de commencement de l'exécution des prestations prévues par ordre de service.

La non reconduction du marché reconductible est prise à l'initiative de l'une des deux parties au marché moyennant un préavis dont les conditions sont fixées par le cahier des prescriptions spéciales afférent au marché. Elle donne lieu à la résiliation du marché.

4. Pendant la durée du marché reconductible, les quantités des prestations à exécuter et leur délai d'exécution sont précisés pour chaque commande par le maître d'ouvrage en fonction des besoins à satisfaire.

Si le marché reconductible le prévoit, chacune des parties contractantes peut demander qu'il soit procédé à une révision des conditions d'exécution du marché. Dans ce cas, le marché reconductible prévoit les conditions qui peuvent faire l'objet de ladite révision. Cette révision est introduite par avenant. Au cas où un accord n'interviendrait pas sur cette révision, le marché est résilié.

Les prestations à réaliser dans le cadre du marché reconductible peuvent faire l'objet de modifications. Ces modifications sont effectuées dans les conditions prévues au cahier des clauses administratives et générales applicable à la prestation objet du marché reconductible.

5. L'engagement comptable du marché reconductible porte, chaque année, sur le montant total. Toutefois, pour la première année, cet engagement peut, éventuellement, porter sur le montant correspondant aux besoins à satisfaire ou au prorata de la période considérée et ce dans la limite des crédits de paiement disponibles pour l'année budgétaire en cours.

Pour la dernière année, l'engagement correspond à la période restante pour atteindre la durée totale du marché reconductible.

Lorsque l'engagement comptable du montant du marché reconductible n'a pas eu lieu au titre d'une année, le marché doit être résilié.

Le maître d'ouvrage établi, à la fin de chaque année budgétaire et à la fin de la dernière période du marché reconductible, un décompte définitif à hauteur du montant des prestations réalisées au titre de la période considérée.

ART. 8. – Marchés à tranches conditionnelles

Les marchés à tranches conditionnelles sont des marchés pour lesquels il est prévu une tranche ferme couverte par les crédits disponibles et que le titulaire est certain de réaliser, et une ou plusieurs tranches conditionnelles dont l'exécution est subordonnée, d'une part, à la disponibilité des crédits et, d'autre part, à la notification d'un ou plusieurs ordres de service prescrivant son (ou leur) exécution, dans les délais prévus par le marché.

La tranche ferme et les tranches conditionnelles constituent chacune un ensemble de prestations cohérent, autonome et fonctionnel.

Les marchés à tranches conditionnelles portent sur la totalité de la prestation et définissent la consistance, le prix et les modalités d'exécution de chaque tranche.

Lorsque l'ordre de service afférent à une ou plusieurs tranches conditionnelles n'a pu être donné dans les délais prescrits, le titulaire peut à sa demande :

- soit bénéficier d'une indemnité d'attente si le marché le prévoit et dans les conditions qu'il définit ;
- soit renoncer à la réalisation de la ou des tranches conditionnelles concernées.

La renonciation par le maître d'ouvrage à réaliser une ou plusieurs tranches conditionnelles est notifiée, par ordre de service, au titulaire. Dans ce cas, une indemnité dite « indemnité de dédit » est accordée au titulaire, si le marché le prévoit et dans les conditions qu'il définit.

ART. 9. – Marchés allotis

1 – Les travaux, fournitures ou services peuvent faire l'objet d'un marché unique ou d'un marché alloti.

Le maître d'ouvrage choisit entre ces deux modalités de réalisation des prestations en fonction des avantages financiers ou techniques qu'elles procurent ou lorsque l'allotissement est de nature à encourager la participation des petites et moyennes entreprises.

Dans le cas où plusieurs lots sont attribués à un même concurrent, il peut être passé avec ce concurrent un seul marché regroupant tous ces lots.

Le maître d'ouvrage peut le cas échéant, limiter le nombre de lots pouvant être attribués à un même concurrent pour des raisons liées :

- à la sécurité de l'approvisionnement ;
- à la capacité des prestataires à réaliser le marché ;
- au délai d'exécution ;
- au lieu d'exécution ou de livraison.

Le règlement de consultation, prévu à l'article 18 ci-dessous, doit comporter à cet égard toutes précisions utiles.

2 – Pour l'attribution des lots, le maître d'ouvrage procède :

- soit à l'ouverture, à l'examen des offres de chaque lot et à l'attribution des lots, lot par lot, dans l'ordre de leur énumération dans le dossier d'appel d'offres ;

ANNEXE 2 :

FORMULAIRE D'INSCRIPTION DES ENTREPRISES

1. Entrez les coordonnées de l'entreprise:	
Raison sociale de l'entreprise *	
Pays de domiciliation *	
Adresse *	
Numéro du registre de commerce ^{226*}	
Tribunal d'octroi du registre de commerce ^{227*}	
Numéro d'identifiant national (Exemple: N° d'enregistrement national, DUNS Number, etc.) ^{228*}	
Nom et prénom de la personne agissant pour le compte de l'entreprise ^{229 *}	
Téléphone *	
Fax	
Adresse de messagerie électronique *	
<p>N.B: Votre code d'accès vous sera communiqué par email via l'adresse de messagerie électronique telle que vous l'avez renseignée ci-dessus.</p> <p>Pour tout renseignement complémentaire l'équipe du portail est à votre disposition par mail sur l'adresse :</p> <p style="text-align: center;">marchespublics@tgr.gov.ma</p>	

Signature et cachet * :

²²⁶ A servir uniquement par les entreprises nationales, pour les architectes ne disposant pas d'un numéro de RC, préciser qu'il s'agit d'un architecte et renseigner le numéro et la date de l'autorisation d'exercice.

²²⁷ Préciser le tribunal de délivrance du certificat d'immatriculation au registre de commerce : A servir uniquement par les entreprises nationales sauf pour les architectes ne disposant pas d'un RC.

²²⁸ A servir uniquement par les entreprises étrangères.

²²⁹ C'est le premier responsable de l'entreprise ayant les pouvoirs d'agir au nom de l'entreprise, et ayant la responsabilité de gestion du compte de l'entreprise et de la fiabilité des informations qui y sont renseignées. Il a également la responsabilité de création des comptes des différents utilisateurs relevant de l'entreprise.

ANNEXE 3 : Évolution des différentes catégories des dépenses, des recettes et des soldes budgétaires selon le HCP (en millions de Dhs)

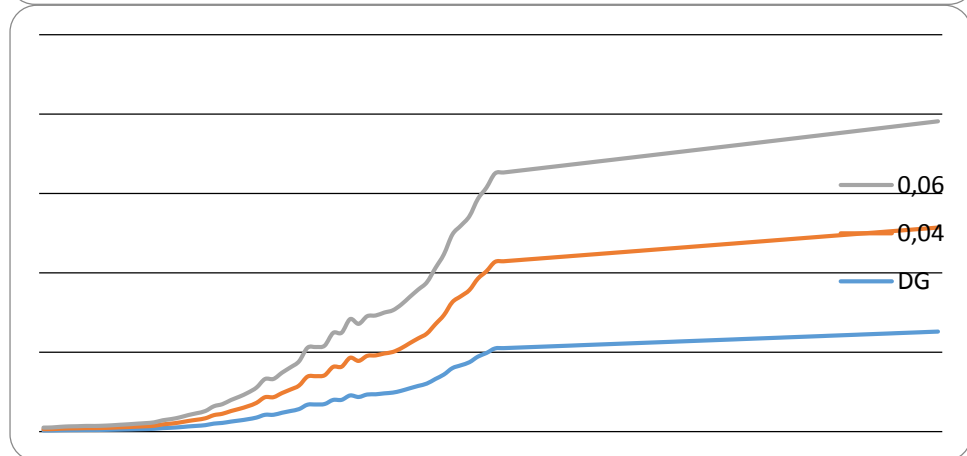
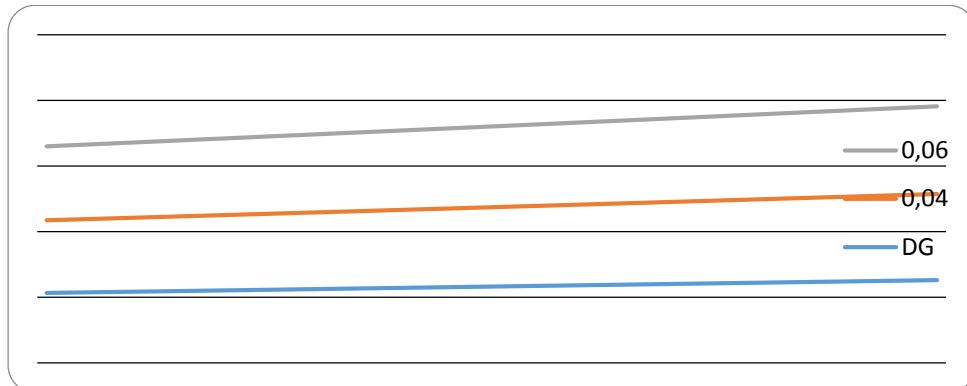
(En Millions de dirhams, prix courants)							
RUBRIQUES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes totales (yc TVA coloc)	109386	108648	122442	135378	156789	184662	168327
Recettes totales (nc TVA coloc)	101559	102464,1	115594,5	127169,7	146345,7	171795,9	156678
1- Recettes fiscales totales	91219	88730	100603	113579	135205	167132	149255
1- Recettes fiscales	83392	82546,1	93755,5	105370,7	124761,7	154265,9	137606
- Impôts directs	33299	36402	43460	50639	60308	81593	71392
dont: IS.....	14528	15828	19328	24182	30013	46489	41300
IGR.....	17642	19679	22880	24386	28009	32862	27760
- Droits de douane	10671	11413	12409	12344	13415	13706	10520
- Impôts indirects nc tva cl	34121	29236,1	31522,5	35192,7	41707,7	48709,9	45537
Impôts indirects total	41948	35420	38370	43401	52151	61576	57186
TVA.....	26090	20613	22825	27361	34811	42887	38830
tva intérieur.....	11583	8834	8937	11611	14511	18084	17310
tva importation.....	14507	11779	13888	15750	20300	24803	21520
TIC.....	15858	14807	15545	16040	17340	18689	18356
-Produits énergétiques	9445	8509	9002	9202	10159	10639	10802
-Tabacs.....	5349	5139	5345	5617	6133	6983	6584
-Autres.....	1064	1159	1198	1221	1048	1067	970
à déduire tva des col-loc	7827	6183,9	6847,5	8208,3	10443,3	12866,1	11649
- Droits d'enregistrement	5301	5495	6364	7195	9331	10257	10157
2- Recettes non fiscales	14939	16427	17807	18870	18400	15542	16322
Monopoles et expl.	5520	7135	5490	7728	7758	7784	10268
Domaines	199	169	0	0	0	0	
Autres recettes	2913	3915	5418	8764	7589	7758	6054
Produits pétroliers							
C.libératoire							
dont : Privatisation	6307	5208	6899	2378	3053	0	0
3- Recettes exceptionnelles							
3- Recettes de certains							
comptes spéciaux du trésor	3228	3491	4032	2929	3184	1988	2750
- Fonds de soutien des prix	1731	1881	2244	1058	2174	1393	600
- Fonds spécial routier	1304	1610	1788	1871	1010	595	2150
B- DEPENSES COURANTES	97545	105098	127229	123919	133869	155817	149979
1- Dette publique(intérêt)	17351	17586	17441	18652	19261	18219	18406
- Intérieure	14442	15059	15052	16212	16552	15380	15450
- Extérieure	2909	2527	2389	2440	2709	2839	2956
2- Fonctionnement	75305	79613	98519	92124	98258	106148	119573
-Personnel	53405	56559	61897	63164	65665	69976	76470
-Autres biens et services	21900	23054	36622	28960	32593	36172	43103
3- Compensation	4889	7899	11269	13143	16350	31450	12000
-Fonds de soutien des prix	1993	2212	2124	1140	1029	544	600
	1,02497552	1,57949853	2,15613155	2,28466633	2,6531268	4,56562671	
- SOLDE COURANT	4014	-2633,9	-4787	11459	22920	28845	18348
a déduire tva des col-loc	7827	6183,9	6847,5	8208,3	10443,3	12866,1	11649
- Dépenses d'investissement	19818	21403	20519	23846	28212	38178	43254
- Fonds spécial routier		1587	1962	2150	1891	2272	2150
- Fonds Hassan II	0						

- Solde des compt.spéc.trésor	1967	8612,9	4529	3584	9602	11202	5030
Solde du Budget Global (base ord)	-13837	-15424	-20777	-8803	4310	1869	-19876
SBG/PIB en (%)	2,90091764	-3,08421134	-3,9753257	1,53023798	0,69938694	0,27132453	2,71195049
SBG(nc:privat)/PIB en (%)	4,22317589	-4,12561258	5,29533205	1,94360909	0,20397434	0,27132453	2,71195049
SBG/PIB en (%) selon le ministère des finances				-1,9	0,3	-2	
- Variation des arriérés	-2098	1987	-7805	-1255	433	-3113	
remb des dettes de certains CST							
DEFICIT GLOBAL (base caisse)	-15935	-13437	-28582	-10058	4743	-1244	-19876
Financement	15935	13029	28529	11022	-4488	416	-8794
- Financement Intérieurs net.....	24680	19446	29986	11560	-8085	-8795	-8794
- Bancaire.....	-2160	-5882	4810	-2055			
dont:							
BAM.....	-2601	-792	749	-1350			
- Non-bancaire.....	26840	25328	25176	13615	0	1	
*marché des capitaux(adjud)	21102	17287					
* dépôts au.trésor et cpost...	0	9					
* autres dépôts.....	5738	8032					
- concours extérieurs net...	-8745	-6417	-1457	-538	3597	9211	
Tirages.....	8423	4691	9284	8857	13600	13600	
Amortissements.....	-17168	-11108	-10741	-9395	-10500	-10500	
PIB en valeur	476987	500095,431	522649	575270	616254	688843	732904,235
(*) Selon le PLF 2008- et actualisation 2007							
	3,04578531	3,16499592	3,69808418	4,20359136			

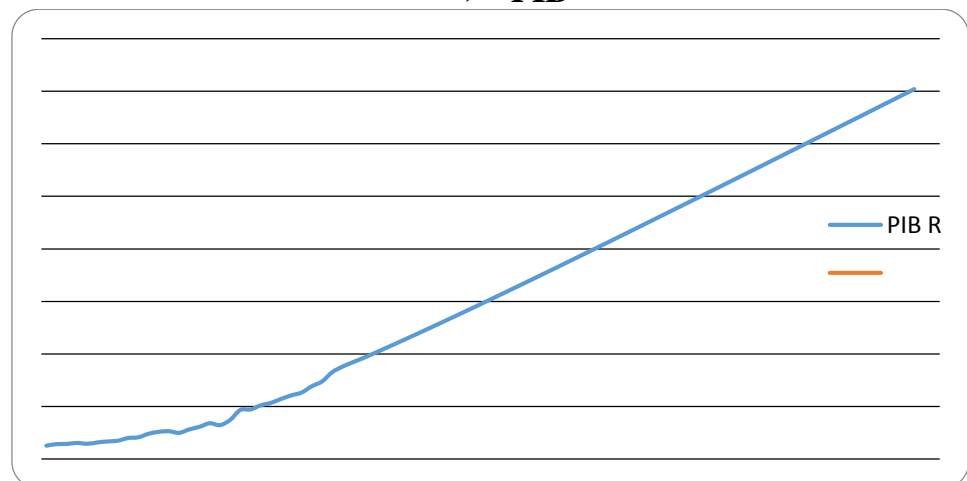
ANNEXE 4 : L'impact des dépenses publiques agrégées sur la croissance économique

Projection d'évolution des variables de 2015 à 2065

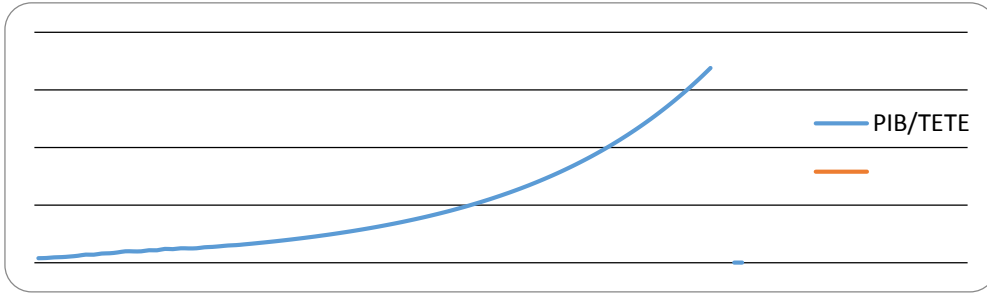
➤ DEPENSES



➤ PIB



➤ **PIB/TETE**



Annexe. 5: les données chiffrées des variables :

Années	PIB réel annuel (en millions de DH base 98)	Taux d'investissement	Exportations (en valeurs) En millions de dirhams	Inflation (IPC)*, (série)	Dépenses d'investissement	Dépense de consommation	Dépenses en capital humain	Dépenses
1980	239940,573	25,40	16479,00	9,36	23668,00	51310,00	15310,00	90288,00
1981	227476,186	29,60	20755,00	12,48	26512,00	55612,00	18898,00	101022,00
1982	239388,087	29,40	22857,00	10,54	32137,00	63928,00	20475,00	116540,00
1983	243602,333	26,00	26113,00	6,19	27966,00	70822,00	22820,00	121608,00
1984	243119,569	24,20	33262,00	12,46	35550,00	78898,00	25289,00	139737,00
1985	259921,292	24,20	38216,00	7,76	40384,00	89242,00	28767,00	158393,00
1986	283371,192	22,50	38541,00	8,70	43489,00	106647,00	31139,00	181275,00
1987	279300,52	21,30	40656,00	2,78	40456,00	106859,00	32032,00	179347,00
1988	319736,139	21,40	52374,00	2,30	45787,00	119534,00	37765,00	203086,00
1989	328843,83	24,00	49950,00	3,14	56926,00	130463,00	41090,00	228479,00
1990	340560,964	25,00	61075,00	7,00	68121,00	142623,00	43010,00	253754,00
1991	358092,091	23,90	62670,00	8,04	69118,00	170389,00	48058,00	287565,00
1992	343201,316	23,80	63757,00	5,71	70637,00	171674,00	51999,00	294310,00
1993	334331,195	24,40	64474,00	5,16	70131,00	174460,00	54754,00	299345,00
1994	355945,352	22,40	68506,00	5,14	75373,00	200371,00	59793,00	335537,00
1995	339472,908	23,00	75461,00	6,14	76125,00	200844,00	62335,00	339304,00
1996	374373,754	20,70	82047,00	3,00	81652,00	228511,00	68120,00	378283,00
1997	364766,664	22,00	89090,00	1,02	83673,00	218817,00	69833,00	372323,00
1998	384385	23,40	93835,00	2,77	99934,00	234359,00	76590,00	410883,00
1999	386793,573	25,10	102545,00	0,68	96626,00	235814,00	77222,00	409662,00
2000	383377,669	26,00	110077,00	1,89	100440,00	241716,00	81622,00	423778,00
2001	412933,838	24,80	125411,00	0,62	111487,00	246292,00	90180,00	447959,00
2002	419691,492	25,20	134303,00	2,80	115490,00	257990,00	88796,00	462276,00

2003	444272,9	25,10	136737,00	1,16	130481,00	273562,00	95552,00	499595,00
2004	463308,196	26,30	148325,00	1,49	147109,00	288602,00	102886,00	538597,00
2005	479509,133	27,50	170513,00	0,98	151955,00	303172,00	125105,00	580232,00
2006	507784,482	28,10	197459,00	3,28	169902,00	331996,00	110776,00	612674,00
2007	530189,196	31,30	220302,00	2,51	200187,00	360008,00	118085,00	678280,00
2008	571454,915	33,10	258165,00	3,75	262560,00	400395,00	125586,00	788541,00
2009	601406,471	30,90	210241,00	0,97	261075,00	418461,00	139302,00	818838,00
2010	621771,343	35,90	253941,00	0,96	267658,00	437547,00	139910,00	845115,00
2011	646570,725	39,00	285530,00	0,91	288562,00	472938,00	142304,00	903804,00
2012	660288,355	41,30	296384,00	1,31	292377,00	501385,00	145002,00	938764,00
2013	689875,607	48,23	332465,00	1,90	342354,00	554192,00	145629,00	1042175
2014	693265,843	52,57	378405,00	0,40	375950,00	590227,00	154832,00	1121009

TABLE DES MATIERES

	Page
Liste des abréviations.....	1
Introduction générale.....	3
CHAPITRE I : La réglementation des marchés publics : un outil efficace pour réduire les risques associés à l'audit.....	13
Section.1 : Diagnostic et champs d'application des marchés publics.....	14
1-1) Marchés publics au Maroc : Définition, notion et typologie.....	15
1-1-1) La définition d'un Marché Public:.....	16
1-1-2) Les Marchés Publics et la notion du contrat administratif:.....	17
1-1-3) Les Marchés Publics et la concession des services publics:.....	19
1-1-4) La typologie des marchés publics :.....	20
1-2) Aperçu sur l'évolution historique des marchés publics.....	23
1-2-1) Période d'avant le protectorat : achats publics selon les usages du commerce.....	24
1-2-2) Les Dahir de 1917 et de 1958 : la réglementation des marchés publics, partie intégrante de la comptabilité publique.....	25
1-2-3) La réforme de 1965 : adoption d'une réglementation propre aux marchés publics.....	27
1-2-4) La réforme de 1976 : une réponse à l'accroissement du volume de la dépense publique.....	28
1-2-5) Les réformes de 1998 et de 2007 : l'exigence de convergence avec les normes et standards internationaux.....	30
1-3) L'importance du poids des marchés publics : retombés économiques.....	32
1-3-1) La contribution des marchés publics dans le développement des entreprises.....	35
1-3-2) Les marchés publics et la promotion de l'emploi :	36
1-3-3) Le marché public : moyen de l'amélioration des conditions du travail.....	37
1-3-4) Intervention des marchés publics dans Le domaine d'urbanisme et d'environnement... ..	38
1-4) les défis et les enjeux des marchés publics:.....	39
1-4-1) la transparence un élément essentiel pour une gestion efficace des marchés publics....	39
1-4-2) l'identification préalable des besoins en tant que moyen d'éviter les commandes publiques aléatoires.....	40
1-4-3) la publication de l'appel à la concurrence :.....	40
1-4-4) faire le choix de l'offre la plus avantageuse économiquement :.....	41
Conclusion de section:.....	42
Section.2 : Les modes et procédures de passation des marchés publics.....	43
2-1) Procédures de passation des marchés de l'Etat.....	43
2-1-1) Publication des programmes prévisionnels.....	44
2-1-2) Etablissement du marché et du Règlement de la Consultation.....	44
2-1-3) Lancement du marché et réception des offres.....	45
2-1-4) Travaux de la commission d'ouverture des plis.....	48
A - Réunion de la commission et préparation du procès-verbal.....	48
B - Information du soumissionnaire retenu et ceux éliminés.....	50
C - Etablissement du rapport de présentation du marché.....	51
D - Approbation du marché et sa notification à l'attributaire.....	51
2-2) Modes de passation des marchés publics :	52
2-2-1) Marchés sur appel d'offres :.....	53
A - Marchés sur appel d'offres ouvert :	53
B - Marchés sur appel d'offres restreint:.....	54
C - Marchés sur appel d'offres avec présélection :	54
2-2-2) Marchés sur concours :	55

2-2-3) Marchés négociés :	55
2-2-4) Le bon de commande :	56
2-3) Les apports et avancées de la nouvelle réforme des marchés publics	56
2-3-1) Une réforme participative et globale	57
2-3-2) Une réforme renforçant la transparence et l'efficacité	59
2-3-3) Une réforme améliorant le climat des affaires et favorisant la concurrence	60
2-3-4) Une réforme améliorant les recours et le règlement des litiges	61
2-3-5) Une réforme favorisant plus d'efficacité pour l'acheteur public	62
Conclusion de la section	63
Section 3: Etique et transparence des marchés publics et les risques liés à leur gestion	64
3-1) Marchés publics et recherche de rente	65
3-2) Analyse de la corruption dans les marchés publics au Maroc	66
3-3) Les différentes formes de corruption dans la passation des marchés	70
3-4) les surcoûts de la corruption des marchés publics	71
3-5) Les moyens classiques de lutte contre la corruption dans les marchés Publics	72
3-5-1) Stratégie nationale de lutte contre la corruption	72
3-5-2) Les principes	73
3-5-3) Les règles générales	74
3-5-4) Les mesures d'accompagnement de la réforme du cadre juridique	75
3-6) Les risques liés à la gestion des marchés publics	76
3-6-1) Les risques pendant la passation du marché	76
3-6-2) Risques pendant l'exécution du marché	78
Conclusion de la section	78
Conclusion du chapitre	79
Chapitre : II : L'audit des marchés publics : une nécessité pour la rentabilisation du capital public	81
Section 1 : De l'audit en général, du privé à l'audit public	83
1-1) Aperçu historique, définition et classement de l'audit	84
1-1-1) Définition et concepts de base	86
1-1-2) Typologie de l'audit	88
1-1-3) Comparaison entre l'audit interne et externe	90
A / Audit interne	90
B/ Audit externe	90
1-2) Les risques liés à la mission d'audit	91
1-2-1) Le risque d'audit	91
1-2-2) Le risque de l'entreprise	92
1-2-3) Le risque lié au contrôle (par l'entreprise)	92
1-2-4) Le risque lié de non-détection (par l'auditeur)	92
1-2-5) Evaluation des risques	92
1-3) L'émergence de l'audit dans le secteur public	93
1-3-1) La conception moderne de l'audit dans la gestion publique	94
1-3-2) Les comités d'audit de direction	96
1-3-3) Les facteurs propres à favoriser l'efficacité d'un audit dans le secteur public	97
1-4) L'utilité de l'audit dans le secteur public marocain	98
1-4-1) L'aide à la décision	98
1-4-2) Soutien de la modernisation de l'administration	100
1-4-3) L'animation des ressources humaines	102
Conclusion de section	102
Section 2 : Le fondement et l'organisation de l'audit prévue par le décret sur les marchés publics	103

2-1) Le contrôle classique des marchés publics :.....	104
2-2) La procédure de contrôle à posteriori : «la transparence» :.....	105
2-3) En quoi les audits diffèrent-ils des contrôles des marchés publics :.....	105
2-3-1) Le contrôle des marchés publics :.....	106
2-3-1-1) Contrôle interne spontané des marchés public:	106
2-3-1-2) Contrôle interne des marchés publics de plein droit :.....	107
2-3-1-3) Les moyens rendant le contrôle interne réalisable:.....	108
2-3-2) Pratique de l'audit et du contrôle interne des marchés publics :.....	109
2-4) Démarche et méthodologie d'audit des marchés publics :.....	109
2-4-1) L'audit organisationnel des marchés publics :.....	110
2-4-2) Audit procédural de la phase de préparation:	111
2-4-3) Audit de la phase de passation des marchés :.....	112
2-4-4) Audit de la phase de l'exécution :.....	113
2-4-4-1) Champs d'intervention de l'audit de l'exécution :.....	114
Conclusion de la section :.....	115
Section 3 : L'émergence des contraintes de mise en place de l'audit des marchés publics et ses perspectives :.....	115
3-1) Contraintes et limites d'extension d'une fonction d'audit au Maroc :.....	116
3-1-1) Contraintes liées à la spécificité de l'administration:.....	117
3-1-2) Contraintes législatives, éthiques et humaines :.....	120
3-1-3) les surcoûts et les inconvénients de recours aux cabinets d'audit étrangers.....	123
3-2) Les conditions d'un audit plus efficace :.....	125
3-2-1) La nécessaire adaptation aux nouveaux impératifs.....	125
3-2-2) la promotion des cabinets privés d'audit et de conseil.....	127
3-2-3) le rôle de la recherche scientifique.....	129
3-3) La nouvelle approche du contrôle des marchés publics :.....	130
3-3-1) Alléger le contrôle à priori et renforcer le contrôle à posteriori :.....	131
3-3-2) Rationaliser le contrôle des marchés publics :.....	132
3-3-3) Moraliser la gestion des marchés publics :.....	132
3-3-4) Améliorer la transparence dans la gestion des marchés publics.....	133
3-3-5) Revaloriser la fonction « achat public ».....	134
3-3-6) Orienter le contrôle des marchés publics vers la qualité :.....	134
3-3-7) Manager les marchés publics.....	135
Conclusion de la section :.....	136
Conclusion du chapitre :.....	137
CHAPITRE. III : L'efficacité des dépenses publiques comme source porteuses de la croissance économique.....	139
Section 1 : Exploration théorique de l'efficacité des dépenses publiques : une tentative de définition :.....	142
1-1) L'efficacité des dépenses publiques : Notion et particularités.....	143
1-1-1) La notion de la dépense publique :.....	143
1-1-2) Caractéristiques des dépenses publiques :.....	148
1-1-2-1) La Classification économique des dépenses publiques :.....	149
a- Dépenses courantes :.....	149
b- Dépenses d'investissement :.....	150
c- Les dépenses de transferts :.....	150
1-1-2-2) Classification administrative :.....	151
1-1-2-3) Classification fonctionnelle :.....	151
1-1-2-4) La classification en fonction des personnes :.....	152
1-1-3) Définition du concept d'efficacité:.....	153
1-2) Problématique de l'efficacité des dépenses publiques selon les pensées :.....	153
1-3) Efficacité des dépenses publiques : Revue de Littérature :.....	156

1-4) L'inefficacité des dépenses publiques :	158
1-5) L'efficacité du marché :	159
1-6) Enjeux et contraintes d'efficacité des dépenses publiques :	161
Conclusion de la section :	163
Section.2 : Explications et Impacts de l'évolution des dépenses publiques.....	164
2-1) 1970-1982 : La phase ante-ajustement.....	166
2-1-1) Sous-période 1970-1977 : Relance par le budget :	166
2-1-2) Sous-période 1978-1982 : La période de stabilisation :	169
2-2)1983-1992 : La phase de l'ajustement structurel et le retour aux équilibres fondamentaux :	171
2-3)1993-2013 : La phase post-PAS :	175
2-3-1) Sous-période 1993 – 2004 : La consolidation de l'ajustement :	175
2-3-2) Sous-période à partir de 2005 : La croissance dans la stabilité et la relance de l'investissement.....	180
Conclusion de la Section :	184
Section.3: analyse économétrique des déterminants de l'efficacité des dépenses publiques et essai d'évaluation de leur effet sur l'économie :	186
3-1) Spécification des modèles :	187
3-1-1) Formulation des modèles :	188
3-1-1-1) Modèle 1 : L'impact des dépenses publiques agrégées sur la croissance économique :	188
3-1-1-2) Modèle 2 : L'impact des dépenses publiques désagrégées sur la croissance économique	189
3-1-2) Données et méthodes d'estimation :	190
3-2) Résultats et explications :	191
3-2-1) Résultats de la formulation des modèles :	191
3-2-2) Explication des résultats :	193
3-2-2-1) Modèle avec dépenses publiques agrégées :	193
3-2-2-2) Modèle avec décomposition des dépenses publiques :	197
3-3) Analyse en terme d'élasticité et de causalité :	198
Conclusion de la section :	200
Conclusion du chapitre :	201
CHAPITRE IV: Les obstacles liés à l'efficacité des dépenses publiques et à leurs contrôles...	203
Section.1 : Les contraintes relatives à la performance et l'efficacité des dépenses publiques ...	205
1-1) Les défaillances du processus de planification des dépenses:	205
1-1-1) Des perceptions dissemblables du Plan:.....	205
1-1-2) Une interruption au niveau de la continuité entre les Plans:.....	207
1-1-3) Manque au niveau de l'évaluation des objectifs :	207
1-2) Une formalisation inefficace du Plan:.....	209
1-2-1) Au niveau de la phase de préparation :	209
1-2-2) Durant l'étape de validation:	201
1-2-3) Au cours de la phase d'approbation:.....	211
1-3) L'articulation incertaine entre le Plan et le budget:.....	211
1-4) L'incompatibilité entre les prévisions et les réalisations:.....	213
1-5) Dépenses publiques : L'inefficience au niveau de l'allocation des ressources disponibles :	215
1-5-1) Budget de l'État : Une tendance plutôt au gaspillage (trop de dépenses tue la capacité de dépense) :	215
1-5-2) Dépenses publiques : Mauvais ciblage:.....	218
1-5-3) Fardeau des Établissements et Entreprises Publiques (EEP) :	220
1-6) Les surcoûts de la corruption: Source de gaspillages de la commande publique:.....	223

Conclusion de la section :	226
Section 2 : Les insuffisances des missions d'audit et du contrôle d'exécution en matière d'efficacité des dépenses publiques :	227
2-1) Dispositif comptable actuel : Inadaptation aux nouvelles exigences d'optimisation de la dépense en termes de coûts – objectifs.....	228
2-1-1) Opacité de la comptabilité générale de l'État : Une dualité au niveau de l'organisation	228
2-1-2) La comptabilité de gestion : Une pratique mitigée:.....	231
2-1-3) Délicatesse des effets techniques sur la performance de la dépense en termes d'analyse des coûts:.....	232
2-1-4) L'analyse des coûts: les effets psychologiques de sa mise en œuvre:.....	233
2-2) Les limites du système de contrôle de la dépense publique:.....	235
2-2-1) Un contrôle plutôt étouffant :	235
2-2-2) Un contrôle pourtant peu efficace:.....	238
Conclusion de la section:.....	240
Conclusion du chapitre :	241
Chapitre V : La consolidation de l'efficacité des dépenses publiques via une nouvelle approche de l'audit axée sur les résultats et la performance.....	243
Section1 : Rationalisation des dépenses publique pour une structure optimale et efficace.....	245
1-1) Réorientation des engagements de l'Etat vers une gestion rationnelle des dépenses....	246
1-2) Gestion efficiente de la trésorerie publique:.....	249
1-3) La gouvernance comme déterminant de l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques:.....	250
1-4) Le contrôle d'exécution de la dépense publique : vers une vision intégrale et un essai à une bonne gouvernance financière publique:.....	254
1-4-1) les contrôles administratifs internes de l'exécution des dépenses publiques.....	255
1-4-2) le contrôle externe de l'exécution de la dépense publique:.....	256
1-4-3) le contrôle hiérarchisé de l'exécution de la dépense publique:.....	257
1-4-4) le renouveau de la gestion publique et les nouvelles logiques pour un bon contrôle des dépenses publiques.....	257
1-4-5) la maîtrise du contrôle de la dépense publique : les chantiers à venir:.....	258
1-5) Pour des marchés publics plus rentables :	259
1-6) L'analyse des besoins de la commande publique d'un ordre de priorités est une condition d'efficacité des dépenses:.....	260
Conclusion de la section :	262
Section.2 : Les pistes d'amélioration d'audit des marchés publics et développement des systèmes d'information dans un objectif de performance des dépenses publiques:.....	263
2-1) Évolution des métiers de contrôle d'audit interne et externe de la dépense publique:.....	265
2-1-1) L'audit interne:.....	266
2-1-1-1) Les Inspection Générales Ministérielles (I.G.M.):.....	266
2-1-1-2) L'Inspection Générale des Finances (I.G.F.):.....	269
2-1-2) L'audit externe:.....	271
2-1-2-1) La Cour des comptes:.....	272
2-1-2-2) Le Parlement :	273
2-2) Développement des systèmes d'information : levier stratégique de la modernisation de la gestion des dépenses publiques:.....	275
2-2-1) Le système de gestion intégrée de la dépense (G.I.D.): Rationalisation et Optimisation :	276
2-2-2) Le système de gestion intégrée du personnel de l'État (G.I.P.E.).....	279
2-3) Les pistes d'amélioration d'audit des marchés publics :	281

2-3-1) Mieux concrétiser les principes de transparence, de concurrence, d'égalité d'accès et efficacité :.....	282
2-3-2) Améliorer les organes et les procédures de la commande publique.....	286
2-3-3) Mieux définir les responsabilités :.....	287
2-3-4) Améliorer les rapports administration titulaire du marché :.....	288
2-3-5) Développer des instances de contrôles plus efficaces :.....	289
Conclusion de la section :.....	291
Conclusion du chapitre :.....	291
Conclusion générale :.....	295
Bibliographie.....	301
Liste des tableaux.....	313
Liste des graphiques.....	314
Annexe.....	315
Tables des matières.....	327