

## **De la conformité à la responsabilité de résultat : le pilotage de la performance des achats publics au Maroc**

### **From Compliance to Accountability for Results: Steering the Performance of Public Procurement in Morocco**

**Aziz OUTTALEB**

Doctorant en Droit Public et Sciences Politiques

Université Mohamed V Rabat

Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales-Agdal

Laboratoire d'Economie et Droit

Groupe de recherche GRAFIP

**Date de soumission :** 15/05/2026

**Date d'acceptation :** 18/06/2026

**Pour citer cet article :**

OUTTALEB, A. (2026). « De la conformité à la responsabilité de résultat : le pilotage de la performance des achats publics au Maroc », Revue Internationale du Chercheur «Volume 7 : Numéro 2» p : 1280-1301

## Résumé

Le Décret n° 2-22-431 du 8 mars 2023 opère un changement paradigmatique dans les marchés publics marocains : il substitue à la logique de conformité procédurale une obligation de résultat mesurable. L'achat public, qui représente environ 20 % du PIB national, est désormais conçu comme un instrument de politique publique dont l'acheteur répond en termes d'efficacité, d'impact socio-économique et de développement durable. Cet article interroge les conditions de réalisation de ce passage de la logique de conformité vers une culture de la responsabilité managériale. S'appuyant sur une analyse juridico-institutionnelle combinant l'examen du cadre normatif, la mobilisation des théories du Nouveau Management Public et de l'accountability, et l'exploitation des données empiriques de la cour des comptes, de l'Inspection Générale des Finances (IGF), de l'Observatoire des délais de paiement (ODP) et de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR), il identifie les leviers stratégiques du pilotage, évalue le dispositif d'indicateurs institué par la réglementation en vigueur et met en lumière les inerties structurelles qui freinent la transition. Il intègre en outre une analyse comparative fondée sur les données de l'OCDE pour évaluer le déficit de Maroc en matière de système de gestion de la performance. Il formule enfin des propositions pour ancrer durablement la reddition des comptes dans la pratique des achats publics.

**Mots-clés :** commande publique, responsabilité managériale, Décret n° 2-22-431, Contrôle modulé des dépenses, intérêts moratoires, performance, digitalisation, gestion de la performance, OCDE.

## Abstract

Decree No. 2-22-431 of March 8, 2023 marks a paradigm shift in Moroccan public procurement: it replaces procedural compliance with a measurable obligation of results. Public purchasing, representing approximately 20% of national GDP, is now conceived as a public policy instrument for which the contracting authority is answerable in terms of efficiency, socio-economic impact and sustainable development. This article examines the conditions under which this shift from compliance-based to managerial accountability can be realised. Drawing on a legal-institutional analysis combining normative framework review, New Public Management and accountability theories, and empirical data from the Court of Auditors, the General Inspectorate of Finance (IGF), the Payment Delays Observatory (ODP) and the General Treasury of the Kingdom (TGR), it identifies the strategic levers for steering performance, assesses the performance indicator framework established by the current regulations, and highlights the structural inertia slowing the transition. It also incorporates a comparative analysis based on OECD data to assess Morocco's deficit in performance management systems. It concludes with proposals to durably embed accountability into public procurement practice.

**Keywords:** Public procurement, Managerial accountability, Decree No. 2-22-431, Modulated Control of Expenditure, Late payment penalties, Performance, Digitalization, performance management, OECD.

## Introduction

Pendant longtemps, la commande publique a été traitée comme une simple fonction d'intendance, un poste de dépense que l'on sécurisait sans trop en discuter la finalité (El Arafi, 2021). Cette lecture ne tient plus. L'achat public représente aujourd'hui près de 20 % du produit intérieur brut national, et cette masse financière en fait moins un acte comptable qu'un véritable levier de politique publique. Dès lors qu'un État dépense un dirham sur quatre par ce canal, la question n'est plus seulement de savoir si la procédure a été respectée, mais de savoir ce que cette dépense a produit.

Au Maroc, la Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances a posé les bases de ce changement en imposant une gestion axée sur les résultats. Le Décret n° 2-22-431 du 8 mars 2023 prolonge cette logique en faisant du développement durable, de l'innovation et de l'efficacité des critères de l'action publique, et non plus de simples recommandations. L'acheteur public n'est plus seulement comptable de la régularité de ses actes, il devient responsable de leurs résultats. Ce passage de la logique de conformité vers une responsabilité de résultat, se heurte pourtant à une culture administrative encore très attachée au formalisme, et c'est cette tension qui structure notre réflexion.

Dans quelle mesure le cadre normatif instauré par le Décret n° 2-22-431 permet-il effectivement de passer de la logique axée sur le formalisme procédural vers une approche de performance et de résultat, et quelles sont les conditions institutionnelles, humaines et organisationnelles de ce changement de paradigme ? Plus précisément, les leviers introduits par le décret - planification stratégique, digitalisation, indicateurs de performance - sont-ils en mesure de surmonter les inerties structurelles qui freinent la transition, ou se heurtent-ils à des résistances systémiques que la seule réforme normative ne peut résoudre ?

Pour répondre à ces questionnements, cet article mobilise une approche qualitative de nature juridico-institutionnelle. Elle repose sur l'analyse systématique des textes normatifs applicables croisée avec la littérature académique relative au Nouveau Management Public, à la théorie de l'agence et à l'accountability dans le secteur public. Cette analyse documentaire est complétée par l'exploitation des données publiées par l'ODP - créé en application des dispositions de l'article 5 de la loi n° 49-15 - dont les éditions 2021 à 2025 constituent la source de référence pour les intérêts moratoires (IM). Elle intègre également les données de la Cour des comptes, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de la Trésorerie Générale du Royaume (TGR)

sur le Contrôle Modulé des Dépenses (CMD) et les litiges entre services ordonnateurs et comptables publics.

Pour mettre en exergue la tension entre la réforme et sa traduction pratique sur le terrain, l'article examine d'abord le cadre institutionnel avec l'instauration de la responsabilité managériale opérée par la réforme de la réglementation des marchés publics. Ensuite, il identifie les leviers stratégiques du pilotage de la performance, puis analyse le dispositif d'indicateurs et d'évaluation, avant de mettre en lumière les obstacles structurels. Enfin, il formule des pistes d'amélioration pour un pilotage optimisé.

## **1. Cadre institutionnel et changement de paradigme**

La commande publique marocaine est un levier majeur du développement socio-économique du pays (Bouazza & Jebouri, 2024). L'évolution de son cadre juridique traduit une volonté nette : passer d'une logique de consommation de crédits à une gestion axée sur les résultats et la performance.

### **1.1. Ancrage dans le Nouveau Management Public**

Le pilotage de la performance dans l'administration marocaine s'inscrit dans le courant du Nouveau Management Public (NMP). Apparue dans les pays de l'OCDE à partir des années 1970, ce courant propose de transposer au secteur public certaines méthodes de gestion du secteur privé pour gagner en efficacité (Hood, 1991). Il marque la fin du modèle wébérien, avec sa bureaucratie rigide et sa centralisation, au profit d'une gestion orientée vers les résultats (Osborne & Gaebler, 1992).

Ce modèle repose sur trois « E » : l'économie, l'efficacité et l'efficience. Ces piliers ont été élargis pour intégrer l'environnement, l'éthique et l'équité, ce qui rapproche l'achat public d'une responsabilité sociétale assumée. Sur le plan théorique, l'accountability dans les marchés publics peut aussi être lue à travers la théorie de l'agence (Jensen & Meckling, 1976) : le principal (l'État, les citoyens) délègue à l'agent (l'acheteur public) la gestion de ressources, créant une asymétrie d'information qui génère des risques d'inefficience. La réforme de la réglementation des marchés publics de 2023 peut alors être interprétée comme un mécanisme de réduction de cette asymétrie, en imposant des indicateurs de performance à travers des rapports d'achèvement et une traçabilité accrue.

La Loi organique n° 130-13 a institutionnalisé cette approche en introduisant la gestion axée sur les résultats et en imposant une budgétisation par programmes assortis d'objectifs précis.

Son article 39 exige que chaque programme soit accompagné d'indicateurs de performance chiffrés. La réforme ne se limite donc pas à un ajustement comptable : elle change la nature même de la responsabilité du gestionnaire, qui répond désormais de l'efficacité de son action.

Il convient toutefois d'admettre que le NMP n'est pas exempt de critiques : la logique de performance peut engendrer des effets pervers - optimisation des indicateurs au détriment de la qualité substantielle, fragmentation de l'action publique (Pollitt & Bouckaert, 2017), ou affaiblissement du sens de l'intérêt général.

## **1.2. Du contrôle de régularité à l'obligation de résultat**

Le cadre juridique des marchés publics a évolué par étapes. Au lendemain de l'indépendance, la réglementation relevait surtout de la comptabilité publique, avec un contrôle formel de régularité financière. Le Décret n° 2-06-388 du 5 février 2007 a introduit le portail des marchés publics et favorisé la transparence. Le Décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 a renforcé la concurrence et simplifié les procédures.

Le Décret n° 2-22-431 du 8 mars 2023 marque une rupture plus profonde. Son article premier impose au maître d'ouvrage d'intégrer, dès la passation, les objectifs de développement durable. L'innovation, la recherche-développement, la compensation industrielle, la protection de l'environnement, l'efficacité énergétique et la préservation des ressources hydriques deviennent des critères d'admissibilité et d'évaluation à part entière. On passe ainsi d'un contrôle de conformité procédurale à un contrôle de la performance opérationnelle. Cette évolution n'est pas propre au Maroc : l'OCDE recommande depuis 2015 d'intégrer les objectifs stratégiques secondaires (Marchés publics verts, questions sociales, participation des PME, innovation...) dans la commande publique comme vecteurs de politique publique (OCDE, Réforme des marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE, 2019, p. 15-16).

Cependant, le passage normatif de la responsabilité vers le résultat se heurte à un obstacle institutionnel et structurel : le CMD, instauré par le décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008, qui devait matérialiser ce transfert de responsabilité, affiche un bilan d'implémentation alarmant. Comme nous le verrons dans la partie (4.1), le dispositif fournit l'architecture juridique d'un régime de responsabilité managériale fondé sur la qualification par audit, mais son appropriation managériale demeure inaboutie.

La conversion du CMD en un véritable levier de responsabilité managériale se heurte à un faisceau d'obstacles qui touchent simultanément au dispositif de contrôle interne des services audités, au capital humain et à la culture administrative ainsi qu'à l'infrastructure informationnelle.

## **2. Les leviers du pilotage de la performance**

La fonction achat ne peut plus être lue comme un simple support logistique. Située à l'intersection des politiques publiques et de leurs résultats concrets, elle suppose de mobiliser des leviers organisationnels, méthodologiques et technologiques.

### **2.1. Organiser et spécialiser la fonction achat**

La première marque de maturité d'un système d'achat performant tient à sa structuration. En revanche, l'administration marocaine a longtemps souffert d'une fonction achat éclatée entre plusieurs structures, sans vision d'ensemble. Cet émiettement empêche les économies d'échelle et réduit l'achat à une mission purement logistique (El Araf, 2021).

Le pilotage de la performance exige un niveau élevé de technicité, surtout pour les biens d'équipement complexes. Créer des structures dédiées permet d'obtenir de meilleurs coûts unitaires en agrégeant les demandes. Des expériences comparables existent au Royaume-Uni avec Government Commercial Agency (GCA) créée le 1<sup>er</sup> Avril 2026 en remplacement du Crown Commercial Service (CCS) et de plusieurs équipes commerciales centrales du Cabinet Office (several Cabinet Office Central Commercial teams) et en France avec la Direction des Achats de l'État « DAE » (Décret, 2017). Encore faut-il un contrôle de gestion achat solide, capable de proposer des améliorations en amont des marchés plutôt que de vérifier la seule régularité comptable.

### **2.2. Planifier et analyser les besoins**

La performance d'un marché ne se joue pas seulement à l'attribution. Elle se décide en grande partie pendant la phase préparatoire. L'analyse des besoins doit vérifier dans quelle mesure l'achat envisagé sert les objectifs stratégiques de la collectivité publique. L'article 5 du Décret n° 2-22-431 oblige d'ailleurs le maître d'ouvrage à déterminer ses besoins et ses spécifications techniques aussi précisément que possible, en fonction de critères de performance et de qualité.

Une définition précise des besoins est la condition pour que l'offre réponde à la demande, sans procédures infructueuses ni contentieux coûteux en phase d'exécution. Pour rompre avec les cahiers des charges « types », souvent mal adaptés, les acheteurs ont intérêt à recourir à

l'analyse fonctionnelle ou à l'analyse de la valeur (Moad El Alaoui, 2021). L'idée est de définir le besoin non par une solution figée, mais par les fonctions de service attendues, ce qui ouvre la porte à l'innovation et à des solutions plus économiques.

La planification temporelle compte tout autant. Des outils de gestion de projet comme les diagrammes de Gantt ou la méthode PERT aident à découper les délais, de l'expression du besoin jusqu'au moment opportun de l'achat. À cela s'ajoute l'obligation de publier un programme prévisionnel triennal, qui donne aux opérateurs économiques une visibilité pour planifier leurs investissements. Mieux on planifie, moins on recourt à l'urgence, et moins on subit les surcoûts liés aux avenants.

### **2.3. La digitalisation comme accélérateur**

La dématérialisation des procédures, portée par le Portail des marchés publics, a profondément changé la donne. La dématérialisation des procédures constitue l'un des leviers reconnus d'efficacité dans la commande publique : en substituant des flux numériques aux processus manuels, l'e-procurement réduit les coûts de transaction, limite les erreurs et les doublons, et renforce la traçabilité des dépenses (Daif & Er-Radi, 2021 ; OCDE, Réforme des marchés publics, 2019, p. 23).

L'e-procurement favorise également l'inclusion économique : la consultation libre et gratuite des documents abaisse les barrières à l'entrée et facilite l'accès des PME. Il convient néanmoins de noter que son potentiel reste conditionné à la qualité des ressources humaines chargées de l'exploiter. Au Maroc, une part significative - environ 30 % - de la chaîne d'exécution de la dépense demeurait encore sur support papier selon une étude conjointe effectuée par l'Union Européenne et la TGR en 2019.

### **3. Indicateurs et évaluation de la performance : analyse empirique**

Le pilotage de la commande publique s'inscrit dans le cadre de la Loi organique n° 130-13. Le Décret n° 2-22-431 a institutionnalisé cette recherche en introduisant des mécanismes d'évaluation systématiques, dont le rapport d'achèvement pour les marchés dépassant un million de dirhams et le rapport d'évaluation soumis au chef du gouvernement ou au ministre de l'intérieur pour les marchés de conception-réalisation passés respectivement au nom de l'État et des collectivités territoriales (Article 11, dernier alinéa). L'évaluation s'organise autour de trois axes, dont certains peuvent désormais être illustrés par des données empiriques.

### **3.1. Transparence et concurrence**

La transparence et la concurrence figurent parmi les principes fondamentaux posés par l'article premier du décret. Elles garantissent l'égalité de traitement des concurrents et freinent les pratiques opaques. Dès 2007, près de 88,8 % des marchés de l'État étaient attribués par appel d'offres ouvert (TGR, 2022). Toutefois, ce pourcentage doit être relativisé : raisonné en montants, le poids des marchés négociées reste non négligeable dans certains secteurs sensibles.

Dans le même ordre d'idées, entre 2006 et 2009, le ministère de l'Équipement et des transports a passé en moyenne 1670 marchés par an, pour un montant annuel moyen de 12 420 millions de Dhs. 89,4% du montant total des appels d'offres ont fait l'objet d'appels d'offres ouverts, pour 98% en nombre (conseil de concurrence, 2011).

### **3.2. Optimisation des coûts**

Optimiser les coûts ne revient pas à chercher le prix le plus bas. Il s'agit de maximiser le rapport qualité-prix sur l'ensemble du cycle de vie de l'achat. L'article 6 du décret oblige le maître d'ouvrage à établir une estimation précise avant tout appel à la concurrence. La nouvelle procédure d'évaluation des offres financières fondée sur un prix de référence, calculé comme la moyenne arithmétique entre l'estimation du maître d'ouvrage et la moyenne des offres, crée un manque à gagner pour les donneurs d'ordre qu'il serait utile d'évaluer avant toute réforme ultérieure.

Par ailleurs, l'ordonnateur président de la commission de consultation par défaut se trouve le plus souvent dans un dilemme, celui de respecter la réglementation en choisissant l'offre la plus proche par défaut ou par excès et non pas la moins-disante et son obligation de résultat et de performance (efficacité) imposée par la même réglementation. Selon certains praticiens, le concurrent attributaire (offre la plus proche par défaut) fait recours au concurrent ayant l'offre la moins-disante pour satisfaire ses engagements contractuels au moment de l'exécution. Ces pratiques remettent en cause l'efficacité de la norme juridique.

### **3.3. Respect des délais et intérêts moratoires : une mesure de la contre-performance**

Le temps est un indicateur critique de l'efficacité. Les données publiées par l'ODP - institué en 2018 et dont le premier rapport a été publié le 9 mai 2021 - permettent de documenter empiriquement la contre-performance en matière de délais de paiement sur la période 2016-2024 (Tableau 1). Ces données constituent la seule source publique systématique sur les IM imputables à la commande publique au Maroc.

**Tableau 1 : Évolution des IM imputables à la commande publique (2016-2024)**

Exercice	IM en (MDH)	Répartition ord / CP	Source ODP	Observation
2016	12,5	n.d.	Rapport 2021	Les chiffres 2016-2018 sont des données rétrospectives reconstituées par l'ODP dans son édition 2021. Les données 2019 et 2020 sont disponibles dans le rapport de 2022. La colonne « IM totaux commande publique » correspond aux montants publiés par l'ODP pour l'ensemble de la commande publique. n.d = non disponible. Ord = ordonnateurs CP = comptables publics pour le paiement des IM comme dépense sans ordonnancement préalable (DSOP).
2017	18,5	n.d.		
2018	15,5	33 % ord 67 % CP		
2019	31,2	n.d.	Rapport 2022	
2020	20,3	n.d.		
2021	8,5	40 % ord 60 % CP	Rapport 2022	
2022	14,17	73 % ord 27 % CP	Rapport 2023	
2023	14,1	33 % ord 67 % CP	Rapport 2024	
2024	17,76	39 % ord 61 % CP	Rapport 2025	
<b>Total disponible</b>	<b>152,53 MDH</b>	<b>~44 % ord 56 % CP</b>		

**Source :** Élaboré par l'auteur à partir des données disponibles dans les rapports annuels de 2021 à 2025 de l'ODP, Ministère de l'Économie et des Finances.

Plusieurs enseignements se dégagent de ce tableau :

- Premier constat : la persistance structurelle des intérêts moratoires.

Sur les neuf (09) exercices budgétaires, le montant total des IM imputables à la commande publique avoisine 152,53 MDH. Ce chiffre n'est pas en soi alarmant en valeur absolue. Mis en perspective avec le volume de la commande publique - qui oscille entre 189 et 335 MMDH selon les années, il représente un ratio de l'ordre de 0,037 à 0,097 %. Cette mesure du coût de la contre-performance révèle une relative stabilité qui s'explique moins par une amélioration des pratiques de paiement que par une sous-activation systématique du mécanisme de sanction.

- Deuxième constat : la prépondérance des paiements initiés par le comptable public.

Les données de répartition disponibles (2018, 2021-2024) indiquent que, en moyenne, environ 56 % des intérêts moratoires sont initiés par les comptables publics, contre 44 % par les ordonnateurs. Cette asymétrie est révélatrice d'un déficit de prise en charge volontaire par les services gestionnaires : l'ordonnateur n'active pas spontanément le mécanisme légal, ce qui aboutit à reporter sur le comptable public la charge de la sanction ex post. Ce constat rejoint le diagnostic du CMD (voir 4.1) : la responsabilité managériale reste inaboutie lorsque le gestionnaire public n'internalise pas les conséquences financières de ses retards.

Pour plus de compréhension, le calcul des ratios des IM par rapport au volume de la commande publique ( tableau 22) est nécessaire pour montrer que quel soit le montant payé par l'organisme public originaire de retards de paiement des décomptes administratifs, l'imputabilité de la responsabilité doit être déterminée afin de préserver les deniers publics.

**Tableau 2 : Ratio intérêts moratoires / volume de la commande publique (2016-2024)**

Exercice	IM commande publique (MDH)	Volume de la commande publique (MMDH)	Source (section II.4 Note de prés. PLF)	Ratio IM / Volume
2016	12,5	189	PLF 2016, p. 27	~0,066‰
2017	18,5	190	PLF 2017, p. 28	~0,097‰
2018	15,5	195	PLF 2018, p. 28	~0,079‰
2019	31,2	195	PLF 2019, graph. 15a	~0,160‰
2020	20,3	198	PLF 2020, p. 28	~0,103‰
2021	8,5	230	PLF 2021, p. 28	~0,037‰
2022	14,17	245	PLF 2022, graph. 15a	~0,058‰
2023	14,1	300	PLF 2023, p. 30	~0,047‰
2024	17,76	335	PLF 2024, p. 28	~0,053‰

Source : Élaboré par l'auteur à partir des notes de présentation accompagnant les PLF de 2016 à 2024 et des rapports annuels de 2021 à 2025 de l'ODP, Ministère de l'Économie et des Finances.

- Troisième constat : un ratio structurellement bas qui masque une défaillance d'activation.

Le Tableau 2 confirme que le ratio IM/Volume commande publique reste systématiquement inférieur à 0,097 ‰ sur toute la période. Cette apparente maîtrise ne traduit pas une gestion exemplaire des délais de paiement, mais une insuffisante mise en jeu du droit aux intérêts moratoires par les opérateurs économiques titulaires de contrats publics. Le Décret n° 2-16-344 prévoit pourtant que ces intérêts courent de plein droit, sans formalité, dès le dépassement du délai légal de 60 jours à compter de la date de la facturation et non pas de la date de certification du service fait comme précisé par le décret cité supra. Cette contradiction juridique entre la loi n° 69-21 et le décret précité crée davantage des litiges entre le maître d'ouvrage public et le titulaire de la commande publique, ce qui engendre plus de retards de paiement. L'écart entre le mécanisme de droit et la réalité de son activation constitue, en lui-même, un indicateur de la faiblesse de la culture de redevabilité dans la commande publique marocaine.

#### 4. Les obstacles au pilotage

Le nouveau dispositif consacre le passage d'une culture de conformité à une logique de résultat. Mais cette transition bute sur des inerties structurelles (Bouazza & Jebouri, 2024). Trois d'entre elles méritent attention : la persistance du formalisme, l'absence d'un système de gestion de la performance, et un déficit de professionnalisation.

##### 4.1. Poids du formalisme procédural : l'éclairage du CMD

Le pilotage reste entravé par une organisation où la procédure prime souvent sur l'objectif opérationnel. Craignant le contentieux ou la mise en cause de sa responsabilité juridique, l'acheteur a tendance à privilégier la sécurité du circuit administratif au détriment de l'efficacité. Le paradoxe est réel : la peur d'engager sa responsabilité de conformité conduit à négliger sa responsabilité de résultat.

Les données d'implémentation du CMD illustrent concrètement ce phénomène. Le Tableau 3 ci-dessous synthétise le bilan des audits de capacité de gestion (ACG) réalisés par l'IGF au niveau central et par la TGR au niveau déconcentré.

**Tableau 3 : Implémentation du CMD - Bilan des ACG (2013-2023)**

Type de services	Année	Total ordonnateurs	Audités (cumul)	Qualifiés CA	Qualifiés CAS	Taux qualifiés / audités
Centraux	2013	150	37 (25 %)	7 (19 %)	0 (0 %)	19 %
Centraux	2019(*)	67	50 (75 %)	14 (28 %)	1 (2 %)	30 %
Déconcentrés	2013	1 450	177 (12 %)	44 (25 %)	0 (0 %)	25 %

Déconcentrés	2023	2 158	970 (45 %)	178 (18 %)	8 (1 %)	19 %
--------------	------	-------	------------	------------	---------	------

**Note :**

CA = Contrôle allégé ;

CAS = Contrôle allégé supplémentaire (niveau le plus élevé d'allègement, impliquant le transfert maximum de responsabilité vers l'ordonnateur). Les taux sont calculés sur les services audités, non sur la totalité des ordonnateurs

(\*) Pour 2023, les données ne sont pas disponibles et publiées. Les rapports de l'IGF sont confidentiels conformément au Dahir de sa création.

Source : Élaboré par l'auteur à partir du rapport de la Cour des comptes (n° 060/2019) non publié mentionné dans l'article du Hatim SARAJ, GFP N°4-2022 / Juillet-Août 2022, doi:10.3166/gfp.2022.4.008, des rapports d'activité de la TGR (2013-2023) et de la présentation de M. Saboni Benyoussef, ancien IGF, Rabat, 12 juin 2013.

Ce tableau révèle un découplage structurel entre l'ambition normative du CMD et sa réalité opérationnelle. Au niveau central, si le taux d'audit est passé de 25 % à 75 % entre 2013 et 2019, cette progression doit être relativisée par la réduction simultanée du nombre d'ordonnateurs centraux (de 150 à 67). Le taux de qualification reste limité à 30 % des services audités (22% par rapport au total des services ordonnateurs centraux), et le contrôle allégé supplémentaire - niveau maximal de responsabilisation managériale - n'a été obtenu que par un seul ordonnateur central. Au niveau territorial, le taux de qualification n'atteignait que 19 % des services audités en 2023, soit 9 % rapporté à l'ensemble des 2 158 ordonnateurs déconcentrés. En moyenne, seulement 16% ont pu obtenir le label du CMD, ce qui signifie que la logique de la régularité prime toujours sur celle de performance et de résultat.

La croissance des litiges entre ordonnateurs et comptables publics (Tableau 4) achève de dresser ce tableau préoccupant.

**Tableau 4 : Litiges entre services ordonnateurs et comptables publics en matière de marchés publics (2020-2023)**

Année	Total litiges TGR	Litiges marchés publics	Évolution
2020	13	2	Base de référence
2021	18	7	+250 % / 2020
2022	31	10	+400 % / 2020

2023	28	16	+700 % / 2020 (×8)
Note : Les litiges sont des différends formellement instruits par la TGR. Ce chiffre ne reflète pas l'ensemble des tensions informelles entre ordonnateurs et comptables publics.			

Source : Élaboré par l'auteur à partir des rapports d'activité de la TGR (2020-2023)

La multiplication par huit des litiges en marchés publics entre 2020 et 2023 (de 2 à 16) contredit frontalement l'objectif de pacification managériale assigné au CMD. Elle révèle que le système-cible - prise en charge effective du contrôle a priori par les ordonnateurs et repositionnement du ministère des finances sur le suivi de la performance - n'a été que partiellement mis en œuvre. Replacé dans le contexte du Décret n° 2-22-431, ce constat est doublement préoccupant : si la responsabilité managériale de l'ordonnateur ne s'est pas encore concrètement exercée dans le cadre du CMP - dispositif pourtant en vigueur depuis 2008 -, on peut légitimement s'interroger sur la capacité du décret de 2023 à instaurer, à horizon plus court, une véritable culture de responsabilité de résultat.

#### 4.2. Absence d'un système de gestion de la performance : le diagnostic de l'OCDE

Si le formalisme procédural constitue un premier obstacle identifiable, l'absence d'un système intégré de gestion de la performance représente une lacune structurelle plus profonde encore. L'OCDE (2019) établit que la performance des achats publics ne peut être pilotée de manière efficace sans un cadre formalisé combinant des indicateurs de résultats mesurables, des mécanismes de reporting systématique, une révision périodique des objectifs et un lien explicite avec le cycle budgétaire fondé sur les résultats. Cette architecture est précisément ce qui fait défaut dans le dispositif marocain actuel.

Le Tableau 5 ci-dessous, élaboré à partir des données de l'OCDE (2019), illustre l'écart entre les pratiques des pays membres et la situation du Maroc selon huit dimensions clés d'un système de gestion de la performance.

**Tableau 5 : Dimensions d'un système de gestion de la performance des achats publics – Comparaison OCDE / Maroc**

Dimension de la performance	% pays OCDE avec pratique formalisée	Situation Maroc
Définition d'objectifs mesurables ex ante	78 %	Partielle (art. 156 Décret 2-22-431)
Indicateurs clés de performance (KPI) institutionnalisés	71 %	Absente – pas de KPI systémique

Tableau de bord centralisé de la commande publique	65 %	En construction (OMCP 2024)
Rapports d'achèvement systématiques	82 %	Partielle (seuil > 1 MDH)
Évaluation ex post indépendante	58 %	Absente
Lien formel performance – budget programme	74 %	LOF 130-13 : oui en théorie
Formation certifiante des acheteurs	69 %	Absente
Publication de données agrégées sur la performance	61 %	Absente (OMCP en cours)
Source : Adapté de l'OCDE (2019), Réforme des marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris. Les données comparatives portent sur 38 pays membres. La colonne « Situation Maroc » est élaborée par l'auteur à partir du cadre normatif en vigueur.		

Le tableau 6 ci-après complète cette analyse en situant le Maroc dans une comparaison internationale portant sur la formalisation des pratiques de pilotage.

**Tableau 6 : Formalisation des pratiques de gestion de la performance dans les achats publics – Comparaison internationale (OCDE 2019)**

Pays / Région	Indicateurs KPI formalisés	Rapports de performance	Révision périodique	Lien avec budget prog.
Corée du Sud	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓
Pays-Bas	✓✓✓	✓✓✓	✓✓	✓✓✓
Australie	✓✓✓	✓✓	✓✓✓	✓✓
France	✓✓	✓✓✓	✓✓	✓✓✓
Royaume-Uni	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓	✓✓
Mexique	✓✓	✓	✓✓	✓
Maroc (état actuel)	✓	✓	—	—
Moyenne OCDE	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Note : ✓✓✓ = système complet et formalisé ; ✓✓ = partiellement formalisé ; ✓ = embryonnaire ou informel ; — = absent. La ligne Maroc reflète l'état du dispositif à la date du présent article (2026).				

Source : Adapté de l'OCDE (2019), *ibid.* Les données portent sur un panel représentatif de pays membres de l'OCDE.

Plusieurs lacunes majeures se dégagent de cette comparaison. En premier lieu, l'absence d'indicateurs clés de performance (KPI) institutionnalisés. Alors que 71 % des pays de l'OCDE disposent de KPI formalisés pour les achats publics, le Maroc ne bénéficie d'aucun système équivalent au niveau national. Les indicateurs introduits par le Décret n° 2-22-431 – rapport de présentation, rapport d'achèvement, rapports d'évaluation – constituent des outils ponctuels et non des tableaux de bord systémiques permettant une vision consolidée de la performance.

Ensuite, l'absence d'évaluation ex post indépendante. Alors que 58 % des pays membres pratiquent l'évaluation externe post-contractuelle, le dispositif marocain se limite à une auto-évaluation par le maître d'ouvrage, sans mécanisme d'audit indépendant sur la valeur produite par l'achat. Enfin, la non-publication de données agrégées sur la performance. L'Observatoire marocain de la commande publique (OMCP), institué par le décret n° 2-22-78 du 22 avril 2024, est en cours de montée en puissance. Mais à la date du présent article, aucun rapport consolidé de performance n'a encore été publié. Cette absence prive les décideurs d'une vision stratégique de la commande publique et rompt le lien avec le pilotage budgétaire fondé sur les résultats imposé par la LOF 130-13. L'OCDE (2019, p. 48) souligne que « l'absence de données de performance fiables et comparables est l'un des principaux freins à la professionnalisation des achats publics dans les pays en transition réglementaire ».

Cette lacune systémique n'est pas sans lien avec les constats opérés aux sections 3.3 et 4.1 : la faible activation des intérêts moratoires, le découplage du CMD et la multiplication des litiges sont autant de symptômes d'un système dépourvu de boucle de rétroaction organisée.

Sans mesure systématique de la performance, il n'est pas possible d'identifier les défaillances, d'y remédier et de vérifier que les actions correctives produisent les effets attendus. L'article 157 du Décret n° 2-22-431 impose certes un rapport d'achèvement pour les marchés supérieurs à 1 MDH, mais ce seuil exclut une large proportion des marchés, et l'exploitation agrégée de ces rapports reste embryonnaire.

#### **4.3. Déficit de professionnalisation**

Le manque de formation des acheteurs est sans doute le maillon faible du système. La fonction achat exige désormais des compétences en ingénierie financière, en analyse de marché et en gestion des risques, mais cette montée en exigence n'a pas été accompagnée d'un plan de formation à la hauteur (Akdim & Nia, 2025). Le bilan du CMD confirme cette carence : les missions d'ACG sont monopolisées par l'IGF et la TGR, sans recours aux inspections générales ministérielles ni aux cabinets d'expertise, ce qui ralentit mécaniquement le rythme de qualification.

Mais le déficit de professionnalisation ne se réduit pas à l'absence de formation continue. Il engage, plus fondamentalement, l'organisation même de la fonction achat - dont l'émiettement structurel, analysé en section 2.1, est d'autant plus préjudiciable que le Décret n° 2-22-431 exige désormais l'intégration d'objectifs de développement durable, d'innovation et d'efficacité

énergétique dans les cahiers des charges, ce qui présuppose précisément un niveau de technicité que la dispersion actuelle ne permet pas de dégager.

Ce déficit structurel est aggravé par une lacune méthodologique persistante : la prédominance des cahiers des charges « types » analysée en section 2.2, dont la persistance tient, pour partie, à l'absence de formation à l'analyse fonctionnelle et à l'analyse de la valeur. L'acheteur public possède rarement la compétence analytique que supposent les exigences de l'article 5 du Décret n° 2-22-431.

Cette carence limite enfin l'appropriation des outils numériques. La dématérialisation est présentée comme un vecteur de transparence, mais son potentiel reste sous-exploité faute de ressources humaines capables de transformer les données en indicateurs utiles. Un système d'information performant - qui permettrait d'automatiser le lien entre programmation des crédits, recensement des besoins, gestion des stocks et contrôle interne - exige des opérateurs capables de le déployer et d'en exploiter les résultats (El Araf, 2021). L'OCDE (2020) recommande à cet égard d'instaurer des parcours de certification pour les acheteurs publics et de créer des communautés de pratique interministérielles, deux leviers que les pistes formulées en section 5.2 s'emploient précisément à mobiliser.

## **5. Pistes pour un pilotage optimisé**

La transformation engagée par le Décret n° 2-22-431 oblige à dépasser la seule conformité réglementaire pour viser une performance multidimensionnelle. Trois leviers méritent d'être privilégiés : un système de management intégré, la professionnalisation du capital humain et un contrôle de gestion achat institutionnalisé.

### **5.1. Vers un système de management intégré**

Optimiser le pilotage suppose un cadre de gestion unifié. Il est possible de structurer la gouvernance des achats autour d'un référentiel normatif international, en s'appuyant notamment sur la norme ISO 9001 pour la qualité, la norme ISO 14001 pour l'environnement, et la norme ISO 20400 dédiée aux achats responsables. Adopter un tel système permet d'aligner les processus d'achat sur des standards d'excellence et d'inscrire l'action dans une amélioration continue selon le cycle planifier-réaliser-vérifier-agir (roue de Deming PDCA). Ces normes doivent être complétées par la mise en place d'un tableau de bord national de la commande publique, articulé autour de KPI couvrant a minima : les délais de passation, les délais de paiement, les taux d'exécution budgétaire, les résultats des rapports d'achèvement et les

indicateurs de durabilité. L'OMCP, en cours de montée en puissance depuis 2024, constitue le cadre institutionnel naturel pour héberger ce tableau de bord.

Il importe toutefois de souligner que l'adoption de ces normes ne constitue pas une garantie automatique de performance : leur efficacité dépend de la qualité de leur déploiement et de l'engagement des parties prenantes.

## **5.2. Professionnaliser et faire émerger un leadership**

La transformation de la commande publique repose d'abord sur le capital humain. La fonction achat doit passer d'un rôle administratif à un rôle de manager capable de piloter des projets complexes. Cela suppose un leadership propre au secteur public, c'est-à-dire des responsables capables de mobiliser des équipes transversales - techniques, juridiques et financières - autour d'une stratégie achat intégrée.

L'investissement dans les ressources humaines passe par des programmes de formation continue ciblés : analyse de marché, gestion des risques, ingénierie financière et lecture des enjeux ESG. Les expériences du PIANOo (*Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers : centre d'expertise officiel du gouvernement néerlandais dédié aux marchés publics*) néerlandais ou du Centre d'expertise des marchés publics belge montrent que la création de pôles de compétence dédiés peut significativement améliorer la qualité des achats publics.

En matière d'intérêts moratoires, les données empiriques du Tableau 1 appellent une recommandation spécifique : la mise en place d'un mécanisme de reporting automatique permettant aux titulaires de marchés d'activer leurs droits à indemnisation sans démarche administrative préalable, assortie d'une obligation pour l'ordonnateur de justifier tout dépassement du délai légal de 60 jours. La faible part des IM initiés à l'initiative des ordonnateurs (44 % en moyenne sur 2018 et 2021-2024) constitue un indicateur de pilotage à surveiller et à améliorer.

## **5.3. Renforcer le contrôle de gestion achat**

Le contrôle de gestion a été instauré dans les administrations publiques par le Décret n° 2-22-580 du 3 mars 2023, mais une fonction dédiée aux achats reste à institutionnaliser. Ce dispositif ne se confond ni avec le contrôle budgétaire ni avec le contrôle de régularité comptable : c'est une fonction d'aide à la décision stratégique.

Le contrôleur de gestion achat joue un rôle de conseil. Sa mission consiste à fiabiliser les données, à construire des tableaux de bord pertinents - incluant le suivi des intérêts moratoires, des délais d'exécution et du taux de conformité aux spécifications - et à mesurer les gains réels au regard des objectifs. En assurant une traçabilité précise des indicateurs de coût, de délai et de qualité, il offre aux décideurs une vision transversale de la fonction achat.

Ce rôle est d'autant plus crucial que, comme l'ont démontré les sections 4.1 et 4.2, l'absence de boucle de rétroaction systémique est l'un des principaux facteurs explicatifs de la persistance des inerties. La mise en place d'un contrôle de gestion achat dédié, articulé avec les données de l'OMCP et les tableaux de bord ministériels, permettrait de fermer cette boucle et de rendre opérationnelle la logique de résultat proclamée par le Décret n° 2-22-431.

### **Conclusion**

Le Décret n° 2-22-431 modifie la nature de la responsabilité de l'acheteur public. Celui-ci ne répond plus seulement de la régularité de ses actes, il répond aussi de leurs résultats. La régularité reste nécessaire, mais elle ne suffit plus.

Les données empiriques exploitées dans cet article apportent une réponse nuancée à la question de savoir dans quelle mesure cette réforme normative peut effectivement produire une culture de responsabilité de résultat. D'un côté, les intérêts moratoires imputables à la commande publique – 152,53 MDH sur neuf exercices, représentant un ratio inférieur à 0,097 ‰ du volume – attestent d'une relative maîtrise des surcoûts liés aux retards de paiement. De l'autre, la prépondérance des paiements initiés par le comptable public (56 % en moyenne) et la faible activation spontanée du mécanisme par les ordonnateurs révèlent un déficit structurel d'internalisation de la responsabilité managériale.

Ce diagnostic converge avec le bilan du CMD – moins de 9 % des services territoriaux qualifiés, des litiges multipliés par huit, une digitalisation incomplète – et, désormais, avec le diagnostic de l'OCDE (2019) : le Maroc accuse un retard significatif dans la formalisation d'un système de gestion de la performance des achats publics. Sur huit dimensions analysées, six demeurent absentes ou embryonnaires. L'OMCP, en cours de montée en puissance, constitue une réponse institutionnelle prometteuse, mais son opérationnalisation effective est une condition sine qua non de la réforme.

Tant que le formalisme l'emportera sur l'objectif et que la mesure de la performance restera fragmentée, la réforme demeurera inachevée.



Il convient de reconnaître les limites de la présente contribution. L'absence d'enquête empirique de terrain – entretiens avec des acheteurs publics, études de cas sur des marchés précis – ne permet pas de valider empiriquement toutes les propositions formulées. Une étude qualitative ciblée sur un ou plusieurs ministères pilotes, conjuguée à une analyse quantitative des données du Portail des marchés publics et des futurs rapports de l'OMCP, constituerait un prolongement naturel et nécessaire de ce travail.

## Bibliographie

### Ouvrages et articles

- Akdim, M. & Nia, H. (2025). L'apport du pilotage de la performance et du contrôle de gestion à la performance organisationnelle au sein du secteur public à la lumière des nouvelles dispositions législatives et réglementaires marocaines. *International Journal of Accounting Finance Auditing Management and Economics*, 6(9), 200-219.
- Bouazza, M. & Jebouri, B. (2024). Management des commandes publiques entre la régularité et la performance. *International Journal of Accounting Finance Auditing Management and Economics*, 5(3), 395-420.
- Daif, Y. & Er-Radi, R. (2021). Dématérialisation de la gestion des Marchés Publics, opportunités et risques potentiels de mise en œuvre. *Revue d'Études en Finances Publiques*, (2), 241-262.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- El Arafi, H. (2021). Marchés publics à l'épreuve de la gestion budgétaire axée sur les résultats. *Revue d'Études en Finances Publiques*, (2), 207-228.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Moad El Alaoui, R. (2021). Définition des besoins dans le processus de gestion des marchés publics. *Revue d'Études en Finances Publiques*, (2), 229-240.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (4th ed.). Oxford University Press.

### Textes juridiques

- Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances promulguée par le Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015).
- Loi n° 69-21 modifiant et complétant la loi n° 15-95 formant code de commerce, relative aux délais de paiement, Bulletin officiel n° 7204 du 15 juin 2023.

- Décret n° 2-06-388 du 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État (abrogé).
- Décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'État, tel qu'il a été modifié et complété, Bulletin Officiel n° 5684 du 20 novembre 2008.
- Décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics, Bulletin officiel n° 6140 du 4 avril 2013 (abrogé).
- Décret n° 2-16-344 du 22 juillet 2016 fixant les délais de paiement et les intérêts moratoires relatifs aux commandes publiques, tel qu'il a été modifié et complété, Bulletin officiel n° 6488 du 4 août 2016.
- Décret n° 2-17-696 du 11 rabii I 1439 (30 novembre 2017) fixant les modalités de fonctionnement et la composition de l'observatoire des délais de paiement, Bulletin officiel n° 6632 du 21 décembre 2017.
- Décret n° 2-22-431 du 8 mars 2023 relatif aux marchés publics, Bulletin officiel n° 7184 du 6 avril 2023.
- Décret n° 2-22-580 du 3 mars 2023 relatif à la mise en place du dispositif de contrôle de gestion au sein des départements ministériels, Bulletin officiel n° 7200 du 1er juin 2023.
- Décret n° 2-22-78 du 22 avril 2024 instituant l'Observatoire marocain de la commande publique, Bulletin officiel n° 7296 du 2 mai 2024.
- Décret n° 2017-201 du 17 février 2017 modifiant le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la Direction des Achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État, Journal officiel de la République française n° 0043 du 19 février 2017.
- Arrêté du 18 mars 2024 portant organisation de la direction des achats de l'État, Journal officiel de la République française n° 0071 du 24 mars 2024.
- Arrêté du 18 décembre 2023 modifiant les annexes de l'arrêté du 10 mai 2016 modifié pris en application des articles 4, 7 et 10 du décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État, Journal officiel de la République française n° 0296 du 22 décembre 2023.

### Rapports et documents officiels

- OCDE (2025), Promouvoir les marchés publics stratégiques et écologiques en France : Professionnaliser la fonction achats de l'État, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cf126d7b-fr>.



- OCDE (2019), Réforme des marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/621e6366-fr>.
- OCDE (2019), Panorama des administrations publiques 2019, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>.
- Cour des comptes (2019). Rapport sur l'évaluation des dispositifs de contrôle et d'audit internes au sein des ministères, n° 060/2019 du 28 novembre 2019, non publié.
- Fiche de jumelage Maroc « Appui à la modernisation de la gestion », (2019), projet financé par l'Union européenne au profit de la TGR, référence du jumelage MA 15 ENI FI 02 19, référence de l'avis de publication 166081.
- Observatoire des Délais de Paiement (ODP) . Rapports annuels de 2021 à 2025.
- Trésorerie Générale du Royaume (TGR). Rapports annuels d'activité de 2019 à 2023.
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Notes de présentation accompagnant les projets de lois de finances (PLF) de 2016 à 2024.
- Conseil de concurrence (2011). Rapport de synthèse. Réalisation d'une étude sur la concurrentiabilité des Marchés publics.