

Transformation digitale et achat public : procédures dématérialisées, cas de l'Université Hassan II – Casablanca –

GHYATI Soufiane¹, KASBAOUI Tarik²

¹Doctorant à l'ENCG – Casablanca

Beau site, B.P 2725 Ain Sebaâ, Casablanca - Maroc

²Professeur de l'Enseignement Supérieur à l'ENCG – Casablanca

Beau site, B.P 2725 Ain Sebaâ, Casablanca - Maroc

Résumé : La commande publique représente une part importante des dépenses publiques : entre 15% et 17% du PIB du Maroc. La dématérialisation de la procédure des marchés publics se présente comme seule et unique solution devant les entités publiques pour renforcer leur efficacité en termes d'engagements et d'émissions. La dématérialisation de la procédure des achats des Universités va permettre d'améliorer leur efficacité et à participer à l'atteinte des objectifs de bonne gouvernance dans la gestion de la chose publique.

Dans le cadre de cette recherche, nous allons adopter une méthode d'étude qualitative basée sur un entretien en profondeur. Cette étude aura comme objectif d'étudier la fonction des achats au sein de l'Université Hassan II – Casablanca et de proposer une démarche qui intègre la digitalisation comme étant une variable importante du développement de cette fonction. L'administration dudit guide au niveau de **19** établissements, nous a permis de collecter les réponses de **13** établissements, soit un taux de couverture de la population cible de **68,42%**.

Mots-clés : gestion publique – commande publique – marchés publics – transformation digitale

1. Introduction

Les achats publics constituent un point essentiel des prestations de service et de la gouvernance stratégique pour les pouvoirs publics. Ils représentent une part importante des dépenses publiques : entre 15% et 17% du PIB du Maroc¹. Leur bonne gestion peut et doit contribuer de manière fondamentale au renforcement de l'efficacité du secteur public et à l'établissement de la confiance des citoyens. En plus du poids des achats publics dans le budget de l'Etat, soit plus de 195 MMDHS en 2019², ils représentent une part importante dans le CA de plusieurs

¹ Haut-Commissariat au Plan, LA SITUATION ÉCONOMIQUE NATIONALE EN 2019, du 07/06/2020, site : https://www.hcp.ma/La-situation-economique-nationale-en-2019_a2547.html, consulté le 28/06/2020

² Direction du Budget, Synthèse de la note sur la répartition régionale de l'investissement au titre de l'année 2019, site : https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2019/note_repartition_invest2019.pdf, consulté le 28/06/2020



secteurs d'activité, soit plus de 70% du CA du secteur du BTP³ et plus de 80% du secteur d'ingénierie⁴. En 2016, les acheteurs publics du Royaume ont passé 33 320 marchés dont plus de 97% par appel d'offres ouvert⁵. Ce qui positionne les achats publics comme étant un levier de développement de ces secteurs stratégiques pour notre pays et par conséquent au développement du secteur privé.

Les technologies digitales sont aujourd'hui intégrées aux différents types d'organisations, les établissements publics font partie de ces organisations qui se trouve face à un environnement évolutif où la transformation digitale constitue un moyen pour répondre aux besoins des collaborateurs et des citoyens (clients)⁶. Un établissement public qui souhaite répondre aux exigences de bonne gouvernance de son environnement devra atteindre une plus grande maturité de digitalisation. Pour cela, elle devra notamment digitaliser ses processus, qui portent sur l'ensemble de son activité. Dans un contexte marqué par l'ouverture à l'international et la multiplication des accords de libre Echange (UE, USA, Turquie, Pays Arabe...), le Maroc a consenti plusieurs réformes, qui visent, à la fois, la modernisation de l'administration par le développement de l'administration électronique, garantir un service public de qualité et une modernisation des outils de gestion, et à la fois le développement des pratiques de bonne gouvernance, pour améliorer la transparence, mettre en place un dispositif Anti-corruption et garantir une efficacité des dépenses publiques. L'achat public demeure une fonction au cœur du changement. La dématérialisation de l'achat public est un projet à cheval entre deux priorités nationales, à savoir : le développement de l'administration électronique et la lutte contre la corruption. La publication de l'arrêté du ministre de l'économie et des finances n°20-14 du 4 septembre 2014⁷ relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics marque le point de départ de la dématérialisation des achats publics. Ces derniers temps et dans le cadre des actions de lutte contre la pandémie du coronavirus, le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, en plus des instructions données aux différents organismes publics de payer les entreprises privées, a approuvé plusieurs mesures d'assouplissement des marchés publics⁸. Avec des conditions favorables à la propagation du Covid-19, à travers, la mobilisation de plusieurs personnes composées des soumissionnaires et des membres de commissions et des échanges de support papier ont poussé plusieurs entités publiques à reporter plusieurs appels d'offres jusqu'à nouvel ordre ou carrément les annulés. Le MEFRA a encouragé les acheteurs publics de faire recours à la soumission électronique pour sauver la commande publique. La Covid-19 a remis en question la procédure traditionnelle des achats publics. La dématérialisation de la procédure des marchés publics se présente comme seule et unique solution devant les entités publiques pour renforcer leur efficacité en termes d'engagements et d'émissions. Suite à la déclaration du

³ Conseil Economique et Social, **La commande publique Levier stratégique de développement économique et social**, Auto-Saisine n°7 / 2012, site : <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapport-Commande%20publique-VF.pdf>

⁴ Conseil Economique et Social, **La commande publique Levier stratégique de développement économique et social**, Auto-Saisine n°7 / 2012, site : <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapport-Commande%20publique-VF.pdf>

⁵

http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/a713060043765bb3bbcbf4d27d88277/Presentation_Jari+22+11+2017.pdf?MOD=AJPERES

⁶ Bouchard, G. (1996). De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire. *Politique et Sociétés*, (29), 139–159. <https://doi.org/10.7202/040020ar>

⁷ <http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/187979.htm>

⁸ Circulaire TGR/DRRCI/DR/n°9 du 02/04/2020 du MEFRA, Relative à la simplification de certaines procédures liées aux marchés publics de l'Etat et des collectivités territoriales.

Monsieur le Trésorier Général du Royaume, la dématérialisation complète de la commande publique est prévue en début 2021. Le chantier de la dématérialisation de la commande publique est pressant pour les établissements et entreprises publiques qui ne sont pas encore prêt à l'application de cette mesure. Les Universités⁹ font partie des établissements et entreprises et autres organismes soumis au contrôle préalable de l'Etat. Avec un investissement qui se chiffre à 926 MDHS¹⁰ en 2019 et des prévisions de 1 855 MDHS en 2020, les Universités se positionnent comme étant le troisième plus grand investisseur dans le secteur « SOCIAL, SANTE, EDUCATION ET FORMATION ». L'Université Hassan II de Casablanca est l'une des établissements universitaires marocains, qui a été créée en septembre 2014 après la fusion de l'Université Hassan II Mohammedia et celle de Casablanca. Avec ses 6 campus, ses 19 établissements, elle est la plus grande université au Maroc et le plus grand acheteur public parmi les universités marocaines. En plus des textes législatifs et réglementaires qui encadrent les établissements et entreprises publics, l'Université Hassan II de Casablanca dispose de son propre règlement qui fixe les conditions et formes de passation des marchés. Un règlement qui participe à l'amélioration de l'autonomie et à l'harmonisation des règlements des marchés publics aux spécificités de l'Université Hassan II de Casablanca. La dématérialisation de la procédure des achats des Universités va permettre d'améliorer leur efficacité et à participer à l'atteinte des objectifs de bonne gouvernance dans la gestion de la chose publique. Dans ce cadre nous posons une grande question, **Comment la digitalisation va permettre aux acheteurs publics, dans notre cas à l'Université Hassan II, d'atteindre les objectifs de la bonne gouvernance ?**

Au cours de ce travail, nous essaierons de répondre à cette question à l'aide d'une division en plusieurs questions :

- Quelle différence existe entre l'université publique et
- Quel est l'enjeu économique de l'achat public ?
- Quelles sont les textes juridiques qui encadrent l'achat public ?
- Quels sont les objectifs et contraintes de la transformation digitale des achats publics ?

Dans le cadre de cette recherche, nous avons adopté, dans un premier temps une revue de la littérature sur l'université publique et la différence qui existe avec le domaine industriel, dans un deuxième temps, nous avons adopté une méthode d'étude qualitative basée sur un entretien en profondeur. Cette étude a pour objectif d'étudier la fonction des achats au sein de l'Université Hassan II – Casablanca et de proposer une démarche qui intègre la digitalisation comme étant une variable importante du développement de cette fonction. Le déroulement de la collecte des données passe par l'élaboration d'un guide d'entretien semi-directif centré et son administration aux responsables et cadres du service des achats des différents établissements de l'Université Hassan II – Casablanca. L'administration dudit guide au niveau de **19** établissements, nous a permis de collecter les réponses de **13** établissements, soit un taux de couverture de la population cible de **68,42%**.

⁹ Annexe 12 du Rapport sur les établissements et entreprises publics
https://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/depp_fr_7.pdf

¹⁰ Annexe 10 du Rapport sur les établissements et entreprises publics
https://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/depp_fr_7.pdf

2. Un enjeu économique majeur

Les investissements des entreprises et établissements publics (l'achat de biens ou de services) ont représenté au Maroc environ 71.172MDH En 2019 en recul de 31% aux prévisions initiales de 101.195MDH. Sans oublier les contrats de partenariat (qui permettent à une personne publique de confier à une entreprise une mission globale, dans le cadre d'un contrat de longue durée, contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps) qui représente pour notre pays 15% du PIB.

L'importance de cette commande publique en fait donc un enjeu économique majeur, d'où l'idée de l'utiliser comme un levier au service de certaines politiques publiques : favoriser telles ou telles catégories d'entreprise, inciter à l'embauche de certaines catégories de travailleurs dans certaines zones, etc. En un mot la commande publique pourrait être un outil de politique industrielle, sociale, environnementale ...

3. Des contraintes juridiques fortes

Au Maroc, la commande publique est enserrée dans des contraintes qui rendent cette utilisation comme levier de certaines politiques publiques extrêmement difficile. Ces contraintes sont dues aux caractéristiques propres des marchés publics, tant sur le plan économique que sociologique.

Les caractéristiques économiques des marchés publics découlent du fait que les contrats par lesquels s'établit la commande publique sont sujets aux asymétries d'information (l'entreprise connaît mieux ses coûts et l'environnement économique que la partie publique) et à l'incomplétude contractuelle (il est impossible de prévoir tous les événements pouvant survenir durant l'exécution du contrat). Ces caractéristiques génèrent des risques particuliers :

- Risque d'entente : lorsque les entreprises susceptibles de répondre forment des groupes assez homogènes et que les marchés se répartissent sur le territoire ;
- Risque de « malédiction du vainqueur » : lorsque la meilleure offre émane du partenaire le plus optimiste et non du plus efficace ;
- Risque de recevoir des offres excessivement agressives afin d'être retenu, avec l'idée de renégocier ensuite le contrat.

Dès lors, l'analyse économique recommande d'utiliser autant que possible les méthodes les plus concurrentielles dans la phase de sélection des partenaires et de mettre en place des mécanismes incitatifs pour constituer de véritables engagements des parties.

De plus, le fait que la commande publique engage l'argent public et non les capitaux de personnes privées accroît le risque que les décisionnaires ne cherchent pas spontanément à réaliser l'opération avec le meilleur rapport coût-avantage mais à tirer un profit personnel direct (risque de corruption ou de trafic d'influence) ou indirect (favoritisme avec des contreparties électorales).

Des procédures très formalisées sont donc légitimes pour limiter ces risques. Depuis longtemps des procédures jugées transparentes et efficaces ont été mises en œuvre : de l'instauration, sous le règne de Moulay Slimane (1792-1822), du corps des Oumanas, véritables comptables publics, constitue la première organisation institutionnelle en la matière, à la promulgation, en 1998, du décret de passation des marchés publics, révisé en 2007 et en 2013 dernière révision.

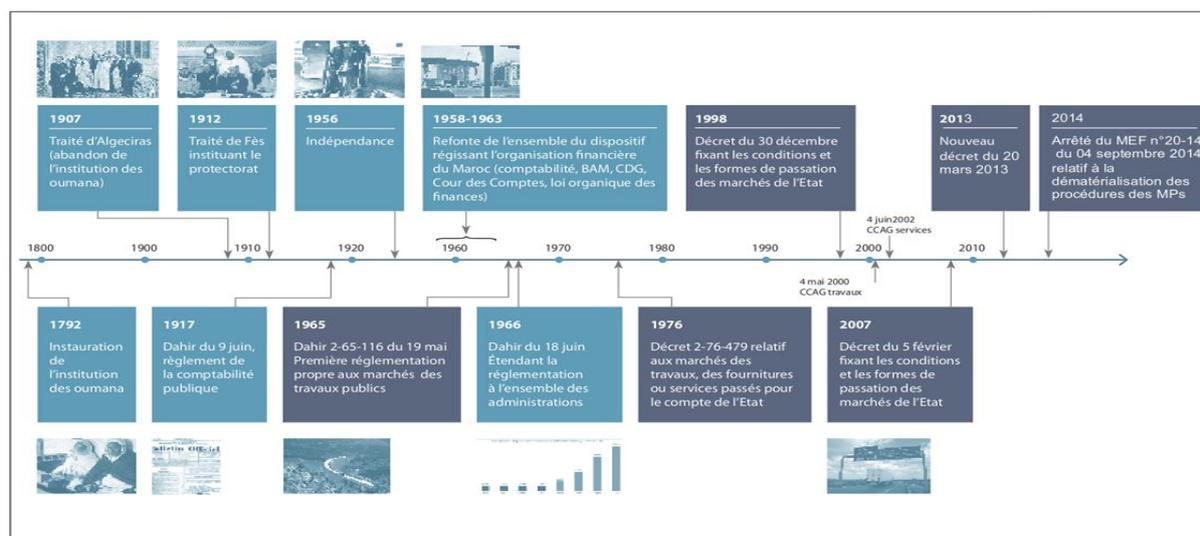


Figure 1 : *Historique – Cadre réglementaire et juridique de la commande publique*

Les réformes qui sont menées poursuivent les objectifs suivants :

- La transparence dans la gestion des marchés et la lutte contre la fraude et la corruption ;
- L'égalité de traitement des concurrents et la garantie de leurs droits ;
- Le recours à la concurrence ouverte et l'amélioration de l'efficacité et la performance de la dépense ;
- La simplification et clarification des procédures ;
- La responsabilisation des ordonnateurs, des comptables et des contrôleurs publics ;
- La contractualisation des rapports entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés.

Ces textes qui de fait obligent à une sélection sur le moins disant (ou le meilleur rapport coût-avantage par rapport au besoin de la collectivité) rendent plus difficile et compliquée toute inflexion du choix en fonction de critères exogènes à cet indicateur. Pour autant, si toute sélection géographique ou de nationalité est exclue, il a été possible d'introduire dans les procédures, des dispositions qui infléchissent les choix en fonction d'impératifs de politiques publiques. Cela peut être illustré par la prudence qui caractérise les tentatives de favoriser le tissu industriel des PME marocains à travers les marchés publics et par les dispositions visant à introduire la préoccupation de développement durable.

4. Transformation digitale et achat public : objectifs et contraintes

L'arrêté du ministre de l'économie et des finances n°20-14 du 20 septembre 2014 est le point de départ d'une transformation digitale de l'achat public. En 2020 et avec la crise sanitaire que traverse le Maroc et le monde entier, une accélération s'est produite, les autorités marocaines commencent à parler d'une dématérialisation des procédures de passation des marchés publics complète, à partir du mois de janvier 2021.

La transformation digitale de la commande publique est un processus win-win pour les acheteurs et les entreprises. Côté acheteur, les avantages de la dématérialisation sont multiples : une limitation de tâches administratives répétitives, une transparence accrue, de nouveaux outils d'aides à la décision, etc. De leur côté, les entreprises y voient une opportunité

de gagner des marchés. Peut-on résumer les objectifs de la dématérialisation dans les points suivants :

- Simplification, pour limiter la saisies multiples, source d'erreur, et de fluidifier les circuits économiques ;
- Accessibilité, pour permettre à plus d'entreprises, notamment des PME, de candidater ;
- Transparence, pour sécuriser la traçabilité des échanges ;
- Innovation, pour pouvoir traiter les données de marchés et disposer d'outils d'aide à la décision pour les acheteurs.

La digitalisation des marchés publics présente des contraintes techniques et organisationnelles importante, à savoir :

- L'interopérabilité : les systèmes d'information de la commande publique doivent permettre un échange et partage des données de l'acheteur et des entreprises dans des conditions de sécurité garantissant en particulier la confidentialité et le traitement de ces données et leur compréhension en s'appuyant sur des terminologies communes. Depuis le début de la chaîne, avec l'avis de publicité, jusqu'à la fin de celle-ci, l'archivage les systèmes d'informations doivent garantir un échange des données répondant aux objectifs de la transformation digitale.
- L'archivage électronique : l'augmentation du nombre des marchés passés sous formes électronique et le volume croissant de la taille des fichiers amènent à se pencher dès maintenant sur les solutions d'archivage, mais aussi sur les questions d'infrastructures. La gestion du cycle de vie des documents relatifs à la commande publique dépend du type de document. La conservation en archive intermédiaire est principalement de 10 ans pour la grande majorité des documents et de cinq ans pour certains (offres non retenues, marchés déclarés infructueux), en fonction du type de document, induit de la complexité dans la gestion des archives.
- La signature électronique : l'enjeu majeur lié l'usage de la signature électronique est celui de son intégration simple et pratique dans un processus de la commande publique dématérialisé, d'un bout à l'autre de la chaîne. L'ensemble de cette dernière est concerné et plusieurs acteurs sont amenés à intervenir : acheteurs (en particulier les services de l'Etat et les collectivités territoriales), opérateurs économiques, autorités de certification, éditeurs, autorités de contrôle ou encore archivistes.

5. L'université publique est différente du domaine industriel

Les réformes du système d'enseignement supérieur marocain tiennent leur légitimité du courant du NPM. Or, pour l'université publique en particulier, il ne faut pas transposer à la lettre les outils utilisés dans le secteur privé. Compte tenu des spécificités de celle-ci, certain remodelage doit être alors entrepris. Pour ce faire, dans ce qui suit, nous soulèverons quatre principales différences entre l'organisation universitaire par rapport aux domaines industriel et commercial :

5.1. Difficulté de quantifier la production universitaire

(Dupuis 1991, p.32) a avancé que la définition des produits est un point de départ de la construction de tout système de gestion. Sous le même angle, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne répondant aux spécificités universitaires pose une problématique pesante. Car tout simplement la définition de la production universitaire demeure délicate à

entreprendre. En fait, quoi nous y fabriquons ? Pouvons-nous résumer la production universitaire en nombre de diplômes délivrés ? Si oui, le souci des universités sera concentré principalement sur la maximisation du nombre de diplômés délivrés par an sans tenir en compte, bien évidemment, des attentes de leurs parties prenantes, ni la qualité des formations dispensées ! Par ailleurs, sachant que certains lauréats avaient mené en amont ou en parallèle ou même en aval de leurs cursus universitaires d'autres formations professionnalisantes, pouvons-nous considérer dans ce cas de figure l'effectif des lauréats recrutés comme produit ? A cet effet, le produit universitaire demeure un élément abstrait. Face à cette donnée, nous nous trouvons de ce fait dans une situation où la consommation des activités s'avère plus légitime pour évaluer la performance universitaire. Autrement dit, en se déconnectant d'un raisonnement fondé sur l'output (les extrants) et en se tournant, bien évidemment, aux fonctions d'amont (activités). Ainsi, pour les organisations publiques en général, (Bouckaert 2005, p.13) a évoqué que « plus un extrant est une fin en soi, plus il est facilement transférable au secteur privé. Moins il est une fin en soi, plus il appartient au secteur public. ». En ce même sens, sous la bannière du NPM, les pratiques des organisations publiques sont rapprochées à celles managériales privées, et leurs extrants doivent être bien individualisés et matérialisés. Or, ce n'est pas le cas pour ces organisations, car il est très difficile de les bien cerner, surtout que certaines activités publiques représentent le résultat d'un amalgame d'une diversité d'activités de plusieurs organismes publics. Donc, la définition de la production universitaire demeure extrêmement difficile à atteindre de manière aussi concrète.

5.2. Usager du service public et client de l'économie marchande

L'utilisation de la notion de client dans le domaine marchand est largement distincte par rapport à son utilisation dans le domaine public. Cette notion est en effet bien individualisée et bien déterminée dans l'économie marchande. Par contre, dans le domaine public, le vocable client s'affiche sous le mot usager. Il peut lui-même désigner un individu, des groupes d'intérêts, des communautés civiles, des employeurs, voir même l'ensemble de la société. Ainsi, pour le cas de l'université publique, l'entièreté de la société peut être alors regardée un « usager ».

5.3. Eminence de l'Homme dans l'université

Cette caractéristique est de grande importance au sein de l'enceinte universitaire. A part les ressources techniques, matérielles et financières, les ressources humaines constituent la principale composante motrice de l'activité universitaire. Comme démontré dans le tableau ci-dessous, les coûts directs (la main d'œuvre directe) sont les plus dominants dans le système d'enseignement supérieur marocain, les ressources humaines consomment à cet effet une part de lion de ce budget, soit plus de 67% en 2020.

Tableau 1 : Répartition du budget de fonctionnement du DESRS pour les années 2019 et 2020

Répartition du budget de fonctionnement du DESRS (en Millions de MAD)				
RUBRIQUE	2019		2020	
	MONTANT	%	MONTANT	%
Salaires du personnel	6 323,78	63,53	7 568,45	67,49
Bourses	1 808,00	18,16	1 831,00	16,33
Subventions aux cités universitaires (ONOUSC)	420	4,22	420	3,75
Subventions aux établissements universitaires	1 119,82	11,25	1 119,83	9,99
Promotion de la recherche scientifique	101,3	1,02	101,30	0,90
Administration centrale	41,52	0,42	33,61	0,30
Autres rubriques	140,1	1,41	139,79	1,25
Total	9954,52	100,00	11213,97	100,00

Si nous procédons à une comparaison avec les domaines industriel et commercial, nous remarquons que l'Homme devient de moins en moins important qu'auparavant dans ces derniers, et ce, grâce à la substitution de la main d'œuvre directe par la machine (automatisation). Tandis que pour l'université, l'Homme demeure toujours indispensable à son activité.

A ce titre, la raison d'être de l'université, structurée autour des objectifs socio-économiques, suppose que l'on donne un intérêt tout plus particulier à ses ressources humaines.

5.4. Forme organisationnelle particulière

L'université publique est une administration où la coopération verticale est la plus prégnante (Dubois 1997). Elle fonctionne selon des modalités saisonnières suivant un cycle immuable (inscriptions – enseignement et encadrement – examens – vacances). (Dubois 1997) a avancé à cet égard que, pour chaque année, cette institution force les étudiants pour obtenir leurs diplômes de poursuivre un parcours à durée bien déterminée. Nonobstant, ces rythmes dépendent de certains événements à caractère politique, telles que les grèves du personnel et les émeutes estudiantines. A vrai dire, l'université est une organisation typique que ce soit par rapport au monde industriel et commercial ou par rapport aux autres organisations publiques elles-mêmes.

En bref, l'analogie de l'université et l'entreprise doit être réalisée avec prudence. D'après (Dubois 1997), l'université ne comble pas uniquement la mission de produire, mais, elle contribue à maintenir et diffuser les valeurs (équité, démocratie, justice, progrès...), d'autre part, il s'agit bien entendu d'une administration qui ne peut être qu'une organisation complexifiée où coexistent de grosses tensions et contradictions : « les objectifs à atteindre sont pluriels, les ressources sont de plus en plus diversifiées, les résultats sont quelquefois difficilement mesurable » (Dubois 1997).

6. Achat public et procédure dématérialisée : cas de l'Université Hassan II

L'objectif des entretiens réalisées, auprès des différents cadres du service achat, est de recueillir les avis et idées spontanés des interviewés, et par ailleurs, afin de nous faciliter le traitement des informations que nous allons recueillir et d'en tirer le maximum d'indications, nous avons enregistré certains entretiens et établir un tableau plat des réponses. Il est bien évident que cet enregistrement est strictement réservé à notre recherche et sera restitué aux interviewés, à leur demande, une fois son exploitation achevée. L'administration du guide d'entretien aux différents responsables et cadres du service des achats de l'Université Hassan II – Casablanca a donné lieu à la collecte de réponses de **13 établissements** relevant de l'Université Hassan II, soit un taux de couverture de notre population de **68,42%**.

Les étapes de notre étude ont été réalisées comme suit :

Tableau 2 : Etapes de réalisation de l'étude qualitative

Etapes	Objectifs	Travaux réalisés
Etude préalable à l'enquête sur le terrain	<ul style="list-style-type: none"> - Définir le contexte, les objectifs et la problématique de l'étude, - Choix de l'outil de collecte d'informations. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recueil des informations secondaires, - Choix sur les personnes à interroger.
Elaboration de l'enquête sur terrain	<ul style="list-style-type: none"> - Se renseigner auprès des responsables du service des achats des établissements de l'UH2C sur les différents aspects de la fonction achats 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un guide d'entretien, - Entretiens semi-directifs auprès de 13 responsables.
Analyse et conclusion des résultats	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche de réponses similaires afin de pouvoir synthétiser les résultats, - Recherche d'avis divergents dans le but de faire une analyse comparative, - Conclusion des réponses similaires et complémentaires dans le but d'étudier l'état des lieux de la fonction achat, - Conclusion sur l'état des lieux de la digitalisation de la fonction des achats. 	<ul style="list-style-type: none"> - Synthèse des réponses obtenues, - Analyse des réponses, - Constats et conclusion de l'étude.

6.1. Analyse des réponses :

6.1.1. Définir l'identité du service des achats au sein de l'établissement :

Pour la majorité des répondants confirment que le service des achats relève du service des affaires économiques. Les missions principales du service sont de prévoir, déterminer et répondre, au bon moment, aux besoins des différents services de l'établissement (administration, enseignants, étudiants).

Les répondants confirment que le service est structuré d'une façon à distinguer entre les achats par voie de bon de commande et les achats par voie de marché. Les responsables du service des achats considèrent la phase de détermination des besoins comme déterminante à l'aboutissement de l'opération d'achat, avec une attention particulière donnée à la procédure de passation de commande (BC ou marché).

Les défis auxquels sont affrontés les cadres du service peuvent être résumé dans la contrainte du temps, à savoir : la durée qui sépare l'expression du besoin.

6.1.2. Décrire l'organisation du travail au sein du service des achats de l'établissement :

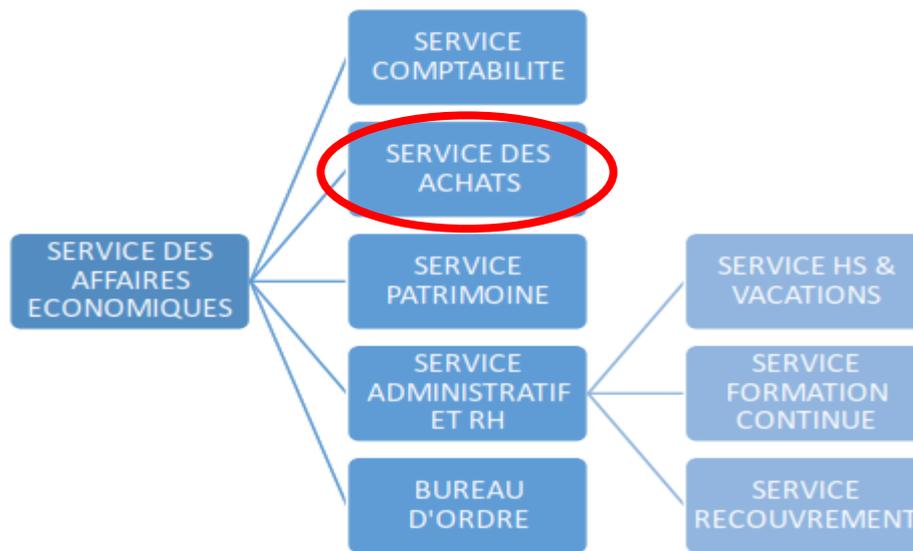


Figure 2 : Organigramme simplifié du service des affaires économiques.

Dans une présentation simplifiée de l'organigramme des services de l'université, le service des achats se trouve rattaché au service des affaires économiques, ce dernier à son tour se trouve rattaché directement au chef d'établissement (Président, Directeur, Doyen).

Les achats de l'établissement peuvent être effectués soit par bon de commande, soit par convention ou par marché.

6.1.2.1. Achats par bon de commande :

La procédure de bon de commande a pour objet d'expliquer les étapes par lesquelles passe le processus d'achat depuis l'expression du besoin jusqu'à la réception de l'achat. Pour notre étude l'étape qui nous intéresse est celle relative au choix du fournisseur.

1) Consulter les fournisseurs :

Le service des achats édite les lettres de consultation, précisant :

- Le délai de rigueur de dépôt des devis,
- La nature et les caractéristiques de l'achat souhaité

Puis, il les transmet à l'ordonnateur (sous-ordonnateur) pour signature, puis au bureau d'ordres pour envoi au fournisseur sélectionné. Le bureau d'ordres enregistre et classe une copie des lettres de consultation puis, envoie aux fournisseurs soit par fax ou remise directe contre accusé de réception.

2) Réception des devis sous plis fermé :

Les fournisseurs contactés envoient au bureau d'ordres les devis sous plis fermés au plus tard le jour du délai précisé dans les lettres de consultation. Le bureau d'ordres enregistre les offres reçues avant envoi des devis au service des achats.

3) Ouverture des plis :

Une fois les devis reçus, une commission composée du responsable des achats et d'un agent du dit service, procède à l'ouverture des plis et paraphe les devis. Cette commission vérifie

l'existence des mentions obligatoires sur les devis tels que date, cachet et signature, concordance des articles sur le devis avec les articles demandés.

Tout fournisseur dont le devis est non conforme est écarté.

Un tableau comparatif est édité par article et par fournisseur, et détermine ainsi le fournisseur le moins disant.

NB : S'il s'agit d'un achat en matériel informatique, le chef de service informatique doit assister à l'ouverture des plis afin de se prononcer sur les caractéristiques techniques du matériel en question.

4) Etablissement du bon de commande :

A partir de l'état comparatif des différents devis édité, le service des achats génère un bon de commande.

Le bon de commande est envoyé à l'ordonnateur (sous-ordonnateur) pour visa muni des pièces suivantes :

- Les lettres de consultations envoyées ;
- Les devis reçus des fournisseurs ;
- Le tableau comparatif.

Tout bon de commande porte les mentions suivantes :

- La date d'édition ;
- La date du bon de commande ;
- L'imputation comptable ;
- Le nom du fournisseur ;
- La désignation des articles ;
- La quantité des articles ;
- Le prix HT et TTC du bon de commande ;
- La date de livraison convenue ;
- Les conditions de paiement ;
- Le visa du Sous-ordonnateur.

Le bon de commande visé par l'ordonnateur (ou sous-ordonnateur) est retourné des pièces l'accompagnant au service des achats pour lancement de la commande.

6.1.2.2. Achats par appel d'offres :

Cette procédure a pour objet d'expliquer le processus d'achat par AO et préparation des marchés de l'établissement y afférents.

Le choix du recours à l'AO plutôt qu'aux BC n'est pas justifié par le montant de l'achat mais par la récurrence de l'achat. Seuls les achats revêtant un caractère de ponctualité sont passés par BC.

Au niveau de cette procédure, l'étape qui nous intéresse est celle relative à la passation des appels d'offres.

1) Désignation de la commission d'ouverture des plis :

Le service des achats procède à l'élaboration d'une décision désignant les membres de la commission d'ouverture des plis qu'il soumet à la validation de l'ordonnateur ou du sous-ordonnateur.

A ce niveau, le service administratif et financier doit vérifier l'envoi de la convocation au contrôleur d'Etat et d'une copie de la décision aux autres membres de la commission d'ouverture des plis dans les délais réglementaires de 8 jours au moins avant la date d'ouverture des plis ainsi que des CPS et RC.

2) Réception des offres des soumissionnaires :

Les soumissionnaires à l'AO procèdent au dépôt de leurs offre sous plis fermés au niveau du bureau d'ordre, et ce au plus tard le jour du délai précisé. Le bureau d'ordres regroupe après fin du délai l'ensemble des offres reçus, après enregistrement, puis les transmet au service des achats pour étude.

3) Ouverture des plis :

A la date d'ouverture des plis de l'AO, le service des achats doit vérifier :

✓ La remise du coût estimatif à la date et à l'heure d'ouverture des plis au Président de la commission ;

✓ La remise des plis à la date et à l'heure d'ouverture des plis par le bureau d'ordre.

4) Attribution du marché et ordre de service :

Les étapes antérieures à l'attribution du marché et l'élaboration de l'ordre de service se présentent, comme suit :

1. Notification du marché,
2. Etablissement du marché, rectifications éventuelles avant validation par l'ordonnateur
3. Signature du marché par l'attributaire,
4. Signature du marché par le Sous-ordonnateur,
5. Enregistrement du marché,
6. Approbation du marché par soit l'ordonnateur si le montant du marché est inférieur à 500kdhs, ou approbation par le contrôleur d'état si le montant du marché est supérieur à ce seuil.
7. Notification d'approbation du marché à l'attributaire,
8. Réception de la caution définitive et libération de la caution provisoire,
9. Réception des attestations d'assurance (RC et AT),
10. Etablissement, visa par du Sous-ordonnateur et envoi des ordres de service de début d'exécution du marché.
11. Libération des cautions provisoires des soumissionnaires dont les offres n'ont pas été retenues.

5) Réceptionner les livrables du marché :

La réception des livrables est traité de la même manière qu'un achat par BC.

6) Archivage et classement du dossier marché :

Dès paiement de la dernière tranche du marché, qui suit la réception définitive, le service des achats classe le dossier marché, une fois toutes les pièces y afférentes reçues (marchés enregistré, caution définitive, ...). Il établit un rapport d'achèvement du marché lorsque le montant de celui-ci dépasse 1 million de dirhams.

Déterminer les forces et faiblesses de la structure actuelle du service des achats qui entravent la performance du service des achats :

Pour la majorité des interviewés considèrent que les faiblesses de la procédure actuelle peuvent se résumer dans les points suivants :

- La complexité des procédures : principalement pour les appels d'offres, la connaissance de la réglementation des marchés publics demeure une condition nécessaire pour mener à bien les opérations d'achats par appel d'offres. La majorité des profils des ressources humaines du service n'ont jamais étudié des matières relatives aux marchés publics et n'ont jamais bénéficié d'action de formation à ce niveau ;
- Possibilité d'échec des opérations d'achats : l'aboutissement de l'opération d'achat reste l'indicateur ultime de performance du service. L'échec de l'opération, surtout par le biais d'appel d'offres, est équivalent d'un temps perdu de presque 30 jours¹¹ ;
- Estimation des besoins : la détermination des besoins est la première étape de l'opération d'achat, cette étape conditionne l'efficacité et l'efficacités de toute l'opération. L'acheteur public est sollicité pour élaborer le dossier de consultation¹² (DC) et définir la méthode permettant d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix au regard du besoin exprimé (allotissement, critères, forme de passation du marché, etc.) ;
- Difficulté de consultation : les prestataires à consulter reste une décision importante à prendre, vu qu'elle conditionne le résultat de l'opération en termes de gain. Le recours aux sociétés qui offrent directement la prestation est plus profitable que de faire recours à un intermédiaire. Le constat au niveau des établissements relevant de l'université, on trouve des prestataires qui sont présents dans la majorité des consultations (dans différents domaines d'activités).

6.1.3. Evaluer la pénétration de la procédure dématérialisée dans le service des achats :

La totalité des interviewés déclarent n'avoir jamais bénéficié d'actions de formation sur la procédure dématérialisée des marchés publics. Les appels d'offres lancés par les différents répondants en 2019 n'acceptent pas la soumission électronique et qu'ils n'ont jamais utilisé la procédure dématérialisée.

6.1.4. Enjeux économiques des achats publics :

Avec une moyenne des appels d'offres infructueux ou annulés de 33%, les répondants considèrent que les raisons principales d'inaboutissement se résument dans les points suivants :

- Vices de procédure ;
- Offre inadéquate ;
- Non disponibilité du budget.

6.1.5. Définir l'environnement actuel du service des achats dans une optique dématérialisée :

La majorité des répondants ne disposent pas de base de données fournisseurs et moins d'une plate-forme de consultation fournisseur. La majorité des interviewés utilisent le portail des

¹¹ Le temps de préparation d'appel d'offres (8 jours) et la durée minimale qui sépare la date de lancement et la date d'ouverture des plis (21 jours)

¹² Le DC comporte les pièces nécessaires à la consultation des candidats à un marché, il s'agit de l'ensemble des documents élaborés par l'acheteur public destiné aux entreprises intéressées par le marché et dans lesquels elles doivent trouver les éléments utiles pour l'élaboration de leurs candidatures et de leurs offres.

Le dossier de consultation est parfois accompagné d'une lettre de consultation.

marchés publics de la TGR. Les répondants déclarent avoir rencontré les difficultés d'utilisation suivantes :

- Procédure longue et compliquée d'insertion d'appel d'offres,
- Problème d'impression du rapport d'insertion,
- Difficulté de correction des données.

7. Conclusion

7.1. Constats

- Les établissements de l'UH2C ne disposent pas d'un compte propre d'accès au PMP (utilisation du compte de l'UH2C) : les 18 établissements relevant de l'Université Hassan II – Casablanca ne disposent pas d'un compte propre d'accès au portail des marchés publics. Le risque posé à ce niveau, c'est que l'ensemble des commandes publiques de l'université sont lancés à l'aide d'un seul identifiant partagé sur l'ensemble des responsables financiers de l'université, c'est que la traçabilité des commandes en cas de problème ou de manquement des étapes de procédure. C'est une atteinte au principe Responsabilité et Reddition des comptes ;
- Les responsables du service des achats n'ont jamais bénéficié de formation sur la procédure dématérialisée : la condition *sin qua non*, de la réussite de la transformation digitale de la fonction des achats, est le facteur humain, d'où la nécessité de prévoir des plans de formation soit sur la procédure dématérialisée déjà initiée par la TGR au niveau du portail des marchés publics, soit sur une plateforme propre à l'université dédiée aux achats publics ;
- Concentration des achats par voie des bons de commande : le mode de base de passation de l'achat public est l'appel d'offres, les bons de commande restent une dérogation donnée par le règlement des marchés publics de l'Université Hassan II de Casablanca, selon des conditions bien déterminées (consultation écrite au minimum de trois fournisseurs), selon un plafond déterminé (un plafond de deux cent cinquante mille dirhams 250 000,00), selon une liste des prestations bien déterminée (l'annexe n°4 fixant la liste des prestations pouvant faire l'objet de bons de commande) ;
- Un taux élevé des appels d'offres infructueux, soit une perte de temps de travail de 30j¹³/appel d'offres : l'orientation des responsables des établissements vers les bons de commande au lieu des appels d'offres est justifiée par le taux très élevé des appels d'offres infructueux et la facilité de traitement des bons de commande. On trouve, également, le manque d'expérience au niveau de la procédure de lancement des marchés publics, la complexité de la procédure des marchés publics pour les responsables des achats des établissements ;
- Concentration des appels d'offres sur le dernier trimestre de l'année : d'après les résultats de notre recherche, les appels d'offres se concentrent sur une période très courte de fin d'année ce qui explique le taux important des appels d'offres infructueux dû principalement à la motivation de lancer les marchés juste pour ne pas perdre les crédits. L'absence d'un programme prévisionnel des marchés, conformément aux dispositions de l'article 14 du règlement des marchés publics de l'Université Hassan II de Casablanca, laisse l'université dans un mode de gestion du quotidien et de gestion de l'urgence au lieu d'être sur le mode prévisionnel. Également, l'absence d'un

¹³ * **Le temps de préparation d'appel d'offres (8 jours) et la durée minimale qui sépare la date de lancement et la date d'ouverture des plis (21 jours)**

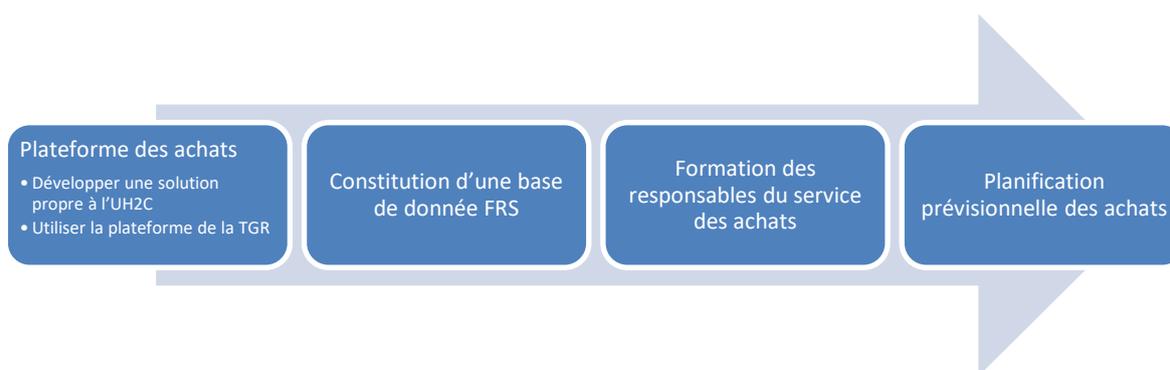
manuel de procédure des marchés publics pose d'énormes problème pour les administrateurs qui gèrent l'université ;

- Les établissements ne disposent pas d'une base des données structurée des fournisseurs : l'ouverture des comptes pour les fournisseurs va permettre à l'université d'alimenter sa base de données, afin de faciliter les consultations des fournisseurs et de préparer les données nécessaires à la réussite de la transformation digitale de fonction achat de l'Université Hassan II – Casablanca.

7.2. *Recommandations et discussions :*

- Le développement d'une plateforme des achats propre à l'Université Hassan II – Casablanca va permettre d'accélérer la transformation digitale de la fonction des achats, de limiter la dépendance au système d'information de la TGR, de permettre une transparence au niveau de traitement des fournisseurs et permettre d'accès à la commande publique ;
- La programmation des plans de formation des responsables des achats des établissements sur la procédure dématérialisée et l'encouragement des établissements à constituer une base de données des fournisseurs, soit par l'appel à candidature des fournisseurs qui désirent travailler avec l'université ou bien l'organisation d'un événement sur l'achat public et l'invitation des entreprises locales pour les encourager à refaire confiance aux établissements publics et à l'université (suite aux retards de paiement constatés au niveau de l'université). Les actions de formation vont permettre également la réduction du taux des appels d'offres infructueux et comme ça faire gagner en efficacité le service des achats ;
- Le respect des dispositions liées à la publication du programme prévisionnel des marchés au début de l'exercice va permettre d'adopter une gestion prévisionnelle des marchés publics et une amélioration des indicateurs de performance de la fonction des achats de l'université ;
- La mise en place d'un manuel de procédure va permettre de formaliser les procédures d'achats publics et de mettre en place un dispositif nécessaire à l'instauration d'un système de contrôle interne efficace.

Figure 3 : *Recommandations pour la digitalisation de la fonction achat de l'Université Hassan II – Casablanca*



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

- [1] Bouchard, G. (1996). De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire. *Politique et Sociétés*, (29), 139–159.
- [2] Dubois, P. (1997). L'organisation des universités : complexification, diversification, rationalisation, évaluation. *Sociétés contemporaines*, 28(1), pp.13-32.
- [3] Fave-Bonnet, M. F. (2003). L'évaluation dans les universités en Europe: une décennie de changements. *Revue des sciences de l'éducation*, 29(2), pp.319-336.
- [4] Fadil A. (2012). Université et formation professionnelle : Pertinence d'une transformation. *Dossier de Recherche en Economie et Gestion* (06/2012).

RAPPORTS :

- [5] Haut-Commissariat au Plan, **LA SITUATION ÉCONOMIQUE NATIONALE EN 2019**, du 07/06/2020, site : https://www.hcp.ma/La-situation-economique-nationale-en-2019_a2547.html, consulté le 28/06/2020
- [6] Direction du Budget, **Synthèse de la note sur la répartition régionale de l'investissement au titre de l'année 2019**, site : https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2019/note_repartition_invest2019.pdf, consulté le 28/06/2020
- [7] Conseil Economique et Social, **La commande publique Levier stratégique de développement économique et social**, Auto-Saisine n°7 / 2012, site : <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapport-Commande%20publique-VF.pdf>
- [8] Conseil Economique et Social, **La commande publique Levier stratégique de développement économique et social**, Auto-Saisine n°7 / 2012, site : <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Rapport-Commande%20publique-VF.pdf>
- [9] Circulaire TGR/DRRCI/DR/n°9 du 02/04/2020 du MEFRA, Relative à la simplification de certaines procédures liées aux marchés publics de l'Etat et des collectivités territoriales.
- [10] Annexe 12 du Rapport sur les établissements et entreprises publics https://www.chambrerepresentants.ma/sites/default/files/depp_fr_7.pdf