

La cartographie des risques de la commande publique au Maroc

Risk Mapping of Public Procurement in Morocco

Yassine ABIBI

Docteur en Droit Public de l'Université Mohamed V – Rabat

Résumé :

Face à la complexité croissante des procédures d'achat et à la pluralité d'acteurs impliqués, la commande publique est fortement exposée à des risques juridiques, financiers, opérationnels et éthiques, tant dans la phase de passation que dans celle de l'exécution des marchés. Pour y faire face, la cartographie des risques se présente comme un outil méthodologique clé permettant d'identifier, d'évaluer et de hiérarchiser les risques susceptibles de compromettre la régularité, la performance et la transparence des processus. Structurée autour de matrices et d'outils d'analyse (SWOT, AMDEC, tableaux de bord, registres), cette démarche favorise une gouvernance proactive alimente les dispositifs de contrôle interne. Son intégration dynamique dans les systèmes d'information et les processus de décision contribue à renforcer la bonne gouvernance, optimiser l'usage des ressources publiques et prévenir les dérives dans un environnement fortement réglementé.

Mots clés : Marchés publics, cartographie des risques, gestion des risques, passation et exécution des commandes publiques, audit.

Abstract:

In light of the increasing complexity of procurement procedures and the multiplicity of stakeholders involved, public procurement is highly exposed to legal, financial, operational, and ethical risks, both during the tendering phase and the execution of procurement contracts. To address these challenges, risk mapping emerges as a key methodological tool for identifying, assessing, and prioritizing risks that may undermine the regularity, performance, and transparency of processes. Structured around analytical tools and matrices (such as SWOT, FMEA, dashboards, and risk registers), this approach promotes proactive governance and feeds into internal control mechanisms. Its dynamic integration into information systems and decision-making processes helps strengthen good governance, optimize the use of public resources, and prevent misconduct in a highly regulated environment.

Key words: Public procurement contract, risk mapping, risk management, tendering and execution of public procurement contracts, audit.

Introduction

Au Maroc, la commande publique constitue un levier stratégique de développement économique, de modernisation des infrastructures et d'amélioration des services publics¹. Elle représente une part significative des dépenses publiques, environ 24 % du PIB selon les estimations des dernières années, et mobilise un volume financier considérable². Ce poids économique confère à la commande publique une importance particulière en matière de régulation de la dépense, de stimulation de l'investissement privé et de soutien à la relance.

Sur le plan juridique, elle est encadrée par un arsenal réglementaire dense ; notamment le décret relatif aux marchés publics³, qui vise à garantir la transparence, la libre concurrence et l'égalité d'accès. D'un point de vue éthique, elle engage la responsabilité des gestionnaires publics, en raison des risques élevés de conflits d'intérêts, de favoritisme ou de corruption. Ainsi, la commande publique ne peut être envisagée uniquement comme un acte administratif ou contractuel, mais bien comme un processus stratégique, porteur d'enjeux multiples⁴.

Ce processus est par ailleurs complexe et fortement exposé aux risques. Il implique une pluralité d'acteurs, une succession d'étapes techniques, juridiques et budgétaires, et une diversité de procédures selon les montants, les objets et les modes de passation. À chaque phase, de la planification à l'exécution, peuvent surgir des risques de nature diverse : risques de non-conformité réglementaire, erreurs d'estimation, irrégularités dans la sélection des prestataires, litiges contractuels, ou encore défauts de suivi de l'exécution.

Par ailleurs, l'expérience montre que la maîtrise de ces risques constitue un enjeu central pour assurer la qualité de la dépense publique, la conformité des procédures, et la bonne gouvernance des projets financés par les fonds publics⁵.

¹ Voir : Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), « La commande publique, levier stratégique de développement économique et social », Auto-Saisine n° 7/2012.

² Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), « La commande publique, levier stratégique de développement économique et social », Auto-Saisine n° 7/2012, p.6.

³ Décret n° 2-22-431 de 8 mars 2023 relatif aux marchés publics, B.O n° 7184 du 6 avril 2023, p-p.913-1000.

⁴ Conseil de la Concurrence, « Réalisation d'une étude sur la concurrentiabilité des marchés publics, Rapport de synthèse », 2024, p.10.

⁵ Zineb BENABDELLAH et Mohammed EDDAOU, « L'impact de l'audit interne sur la qualité des marchés publics au sein des administrations publiques au Maroc, Application de la modélisation d'équations structurelles », Revue Alternatives Managériales et Economiques, Vol 5, No 2, Avril, 2023, p.44.

Dans ce cadre, cet article se fixe pour objectif d'analyser les fondements conceptuels, les champs d'application pratiques, ainsi que les apports concrets de la cartographie des risques appliquée à la commande publique. Il s'agit de démontrer en quoi cette démarche méthodique permet d'anticiper les défaillances, de mieux gérer les incertitudes, et d'accompagner la prise de décision publique en matière d'achat public et de passation des marchés.

La problématique centrale à laquelle nous tenterons de répondre est la suivante : comment la cartographie des risques peut-elle contribuer à améliorer la maîtrise des risques dans la passation et l'exécution des commandes publiques ? En d'autres termes, quels outils, quelles approches et quelles pratiques permettent de passer d'une gestion réactive à une logique de prévention et de sécurisation de la chaîne de la commande publique ?

Pour répondre à cette question, nous adoptons une méthodologie combinant une analyse conceptuelle et juridique des principes de gestion des risques, avec une approche opérationnelle fondée sur les pratiques observées dans les administrations publiques marocaines. Ce croisement entre théorie et pratique permettra de mettre en lumière les conditions d'efficacité d'une cartographie des risques, en lien avec les exigences de transparence et de performance qui caractérisent la gestion publique contemporaine.

I. Notion de cartographie des risques

Dans le contexte de la gestion publique, la cartographie des risques s'impose comme un outil stratégique essentiel pour anticiper et maîtriser les incertitudes susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs d'une administration. Elle permet d'identifier, d'analyser et de hiérarchiser les risques, qu'ils soient financiers, juridiques, opérationnels ou stratégiques, afin de mettre en place des mesures préventives adaptées.

1. Définition et objectifs de la cartographie des risques

En matière de gestion publique, le risque peut être défini comme tout événement incertain susceptible d'affecter la réalisation des objectifs d'une organisation publique, notamment en compromettant la conformité, la performance, l'intégrité ou la transparence de ses activités. Il ne s'agit pas uniquement d'un danger à éviter, mais d'un aléa pouvant générer des effets négatifs sur les résultats attendus, qu'ils soient d'ordre financier, juridique, opérationnel ou stratégique. En matière de commande publique, les risques sont nombreux et touchent aussi bien la phase de passation que celle de l'exécution des marchés : irrégularités dans la procédure, favoritisme, défaillance des prestataires, retards, surcoûts...

Face à cette complexité, la cartographie des risques s'impose comme un outil fondamental de gestion proactive. Elle vise à identifier, analyser, classer et représenter l'ensemble des risques auxquels une organisation est exposée dans l'exercice de ses missions¹. Ses finalités sont multiples. D'abord, elle permet l'anticipation des événements potentiellement

¹ Jacques RENARD, Sophie NUSSBAUMER et All, « Audit interne et contrôle de gestion : Pour une meilleure collaboration », Eyrolles, éd. 2^{ème}, Paris, 2018, p.75.

dommageables, en mettant en évidence les points de vulnérabilité des processus¹. Ensuite, elle favorise la prévention par la mise en place des dispositifs du contrôle interne et des plans d'action ciblés. Elle constitue également un outil d'aide à la décision, en orientant les responsables vers les zones critiques nécessitant une allocation prioritaire des ressources et une surveillance renforcée.

Par conséquent, la cartographie des risques permet de passer d'une gestion réactive à une gestion préventive, fondée sur la connaissance des risques et la maîtrise de leur impact potentiel. Elle est aujourd'hui considérée comme une composante incontournable de la gouvernance publique moderne, notamment dans le domaine sensible et fortement réglementé de la commande publique.

2. Méthodologie de la cartographie des risques

La cartographie des risques repose sur une démarche structurée et progressive qui permet d'identifier, d'analyser et de maîtriser les événements susceptibles d'entraver l'atteinte des objectifs d'une organisation². Dans le domaine de la commande publique, cette méthodologie s'applique à l'ensemble des phases du cycle de ladite commande, depuis la planification jusqu'à l'exécution des marchés³. Elle se décline généralement en cinq étapes interdépendantes : l'identification, l'analyse, l'évaluation, la hiérarchisation et le traitement des risques.

L'étape d'identification consiste à recenser les risques potentiels pouvant affecter les activités, en mobilisant différentes sources d'information : retours d'expérience, audits antérieurs, entretiens avec les parties prenantes, documentation contractuelle... Elle est suivie de l'analyse des causes et des conséquences possibles de ces risques, afin d'en comprendre les mécanismes et les effets sur les objectifs fixés. L'évaluation intervient ensuite pour mesurer la probabilité d'occurrence de chaque risque et son impact potentiel, en général à l'aide d'échelles qualitatives ou quantitatives⁴. Cette évaluation permet de passer à la hiérarchisation, c'est-à-dire la priorisation des risques selon leur criticité. Enfin, l'étape de traitement vise à définir des mesures de maîtrise adaptées : actions correctives, contrôles renforcés, procédures alternatives, ou transferts de risques.

¹ Mohsin BERRADA, « L'audit interne tout simplement », Afrique Challenge Editions, éd. 2^{ème}, Casablanca, 2017, p.89.

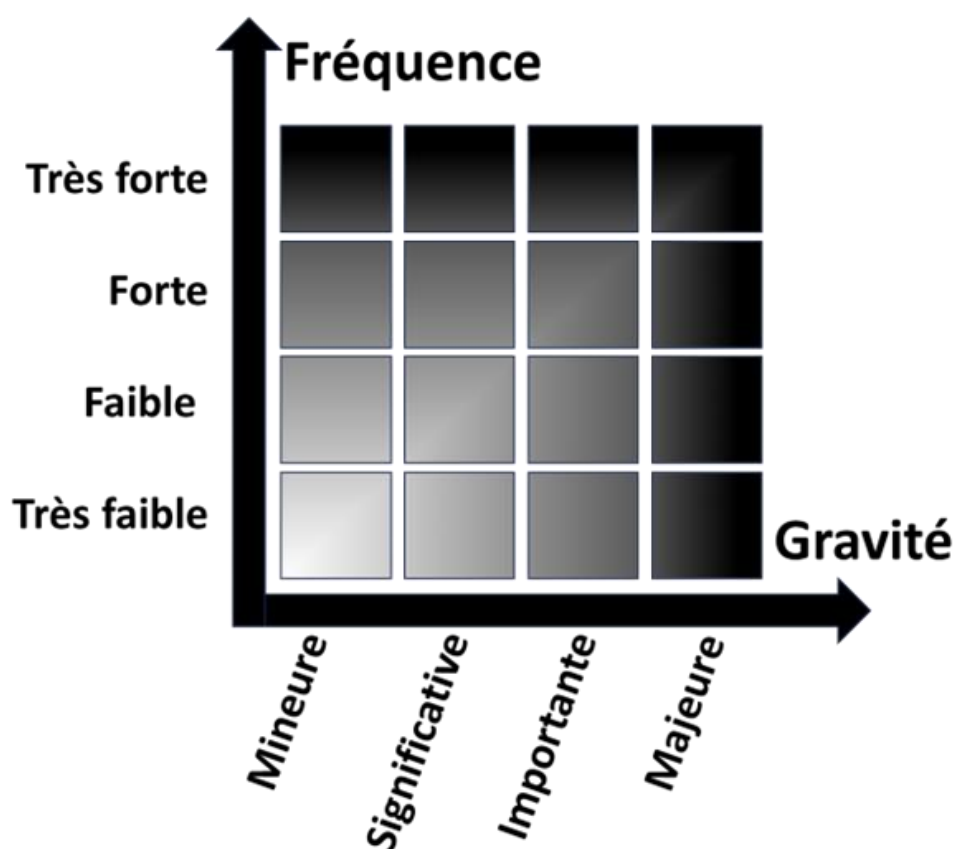
² Fatima Zohra ALAOUI SOSSI et Zuhair EL ATTAOUI, « Cartographie des risques : Outil de gestion des risques dans les établissements publics », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, Volume 5 (2021) : numéro 3, p.354.

³ Mustapha BENHOUMANE, « Audit des marchés publics : professionnalisme et démarche, gages de la transparence », La Revue d'Études en finances publiques (REFIP), Vol. 1 No. 2 (2021) : « Marchés publics : Nouveaux défis de l'achat public », p.352.

⁴ Fatima Zohra ALAOUI SOSSI et Zuhair EL ATTAOUI, Op. cit., p.355, 359 et 360.

Pour soutenir cette démarche, plusieurs méthodes d'analyse sont couramment utilisées. La matrice de criticité est l'outil le plus répandu ; elle croise la probabilité et l'impact des risques, ou encore la gravité et la fréquence, afin de visualiser ces risques sur une échelle de couleurs (du vert au rouge). L'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces) peut également être mobilisée pour positionner les risques dans un environnement stratégique plus large. Une autre méthode très utilisée dans les systèmes techniques et industriels est l'AMDEC (Analyse des Modes de Défaillance, de leurs Effets et de leur Criticité), qui permet de repérer les points de défaillance dans un processus et de les traiter selon leur degré de criticité.

Matrice d'évaluation du risque¹



En complément de ces approches analytiques, divers outils de gestion des risques sont mobilisés pour faciliter la mise en œuvre et le suivi de la cartographie. En effet, les tableaux de bord des risques permettent un pilotage visuel des zones critiques et de l'état des plans d'action. Il en est du même pour les registres des risques qui constituent une base documentaire structurée regroupant l'ensemble des risques identifiés, leur évaluation, les responsables associés et les actions de traitement. Enfin, dans un contexte de transformation numérique de la

¹ Jean LE RAY, « De la gestion des risques au management des risques : pourquoi ? comment ? », Afnor, Saint-Denis, 2015, p.16.18.

gestion publique, les Systèmes d'Information de Gestion des Risques (SIGR) deviennent des leviers importants pour automatiser la collecte, la centralisation, l'analyse et la surveillance des données de risque. Dans ce sens, il serait même plus pertinent de recourir à des outils basés sur l'Intelligence Artificielle (IA).

Ainsi, la cartographie des risques ne repose pas sur une démarche unique, mais sur une combinaison d'approches et d'outils, adaptés aux spécificités du secteur public et au degré de maturité des structures en matière de gestion des risques¹. Dans la commande publique, son application rigoureuse permet non seulement de sécuriser les processus, mais aussi de renforcer la gouvernance, la transparence et l'efficacité de l'action publique.

3. Enjeux spécifiques de la cartographie des risques dans le secteur public

Dans le secteur public, la cartographie des risques revêt une importance stratégique particulière en raison des exigences accrues de transparence et de bonne gouvernance². Contrairement au secteur privé, où la gestion des risques est souvent orientée vers la rentabilité et la compétitivité, les administrations publiques doivent répondre à des impératifs d'intérêt général, de conformité réglementaire et d'usage optimal des ressources publiques. À ce titre, la cartographie des risques devient un instrument clé pour renforcer la confiance des citoyens et des partenaires institutionnels dans la gestion publique.

L'un des enjeux majeurs est celui de la transparence. En identifiant et en rendant visibles les risques auxquels une organisation publique est exposée, la cartographie permet une meilleure lisibilité des choix de gestion, notamment en matière de priorisation des actions de contrôle et d'affectation budgétaire. Elle alimente également la redevabilité, en facilitant le suivi des engagements pris par les gestionnaires publics et en permettant aux organes de contrôle (Cours des Comptes, Inspections Générales, Trésorerie Générale du Royaume, Parlement...) de disposer d'une base d'évaluation plus rigoureuse et objectivée. En ce sens, elle contribue à faire évoluer la culture administrative vers plus de responsabilité et de traçabilité.

Sur le plan budgétaire, la cartographie des risques est un outil de pilotage précieux. Elle permet d'anticiper les risques pouvant générer des surcoûts, des retards ou des dysfonctionnements ayant un impact financier. En intégrant cette démarche à la programmation budgétaire et à l'exécution des dépenses, les gestionnaires publics peuvent mieux allouer les ressources, limiter les marges d'incertitude et améliorer l'efficacité des politiques publiques. Elle s'inscrit également dans une logique de renforcement du contrôle interne, en aidant à structurer les dispositifs de surveillance et de maîtrise des risques tout au long de la chaîne de valeur de la dépense publique.

¹ Fatima Zohra ALAOUI SOSSI et Zuhair EL ATTAOUI, Op. cit., p.353.

² Fatima Zohra ALAOUI SOSSI et Zuhair EL ATTAOUI, « Cartographie des risques : Outil de gestion des risques dans les établissements publics », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, Volume 5 (2021) : numéro 3, p.363.

Dans la même logique, la cartographie des risques joue un rôle fondamental dans la prévention des irrégularités, des fraudes et des conflits d'intérêts. En identifiant les zones sensibles ou les étapes à forte exposition (par exemple : attribution des marchés, gestion des avenants, réception des prestations...), elle permet d'instaurer des mécanismes de vigilance renforcée. Cette approche préventive est d'autant plus cruciale que les risques d'abus ou de détournement peuvent compromettre non seulement la régularité des opérations, mais aussi la crédibilité des institutions publiques. Dans des secteurs comme la commande publique, où les enjeux financiers sont importants et les tentations multiples, une cartographie bien construite permet d'anticiper les pratiques déviantes et de mettre en place des garde-fous adaptés.

Ainsi, au-delà de sa dimension technique, la cartographie des risques constitue un levier de modernisation de la gestion publique, en contribuant à instaurer une culture de prévention, d'intégrité et de performance dans l'action de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics.

II. La cartographie des risques de la passation des commandes publiques

La passation des marchés publics constitue une phase critique du cycle de la commande publique, soumise à un encadrement juridique et organisationnel complexe, où les risques d'irrégularités, de favoritisme ou de défaillances procédurales sont particulièrement élevés.

1. Le cadre réglementaire et organisationnel

La phase de passation des commandes publiques est soumise à un encadrement juridique rigoureux qui vise à garantir la transparence, l'équité et l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics. Au Maroc, cette phase est régie principalement par le décret n° 2-22-431 de 8 mars 2023 relatif aux marchés publics, qui s'applique aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics. Ce texte établit les principes fondamentaux de la commande publique, notamment la liberté d'accès à la commande, l'égalité de traitement des candidats et la concurrence¹, tout en encadrant les procédures de passation des commandes publiques (appel d'offres ouvert ou restreint, procédure négociée, concours, bon de commande...).

Sur le plan organisationnel, plusieurs acteurs institutionnels interviennent dans la passation des marchés publics, chacun avec des responsabilités spécifiques, ce qui rend le processus complexe et potentiellement exposé à divers risques. Le maître d'ouvrage joue un rôle central, car il initie la procédure, définit les besoins, élabore les cahiers des charges et signe les documents. La commission d'appel d'offres, composée de représentants de l'administration, est chargée d'analyser les offres et de proposer l'attribution du marché ; sa neutralité et sa rigueur conditionnent la régularité de la procédure. En parallèle, les organes de contrôle externe, tels que les inspections générales, la Cour des comptes ou la Trésorerie

¹ Article 1 du décret n° 2-22-431 de 8 mars 2023 relatif aux marchés publics.

Générale du Royaume, assurent un contrôle a posteriori (et parfois a priori dans certains cas), afin de vérifier la conformité des actes passés et de sanctionner les éventuelles irrégularités.

Ce dispositif normatif et institutionnel, bien que robuste sur le plan formel, n'est pas exempt de risques systémiques. En effet, la pluralité des intervenants, la complexité des règles, et les marges d'interprétation dans certaines procédures peuvent ouvrir la voie à des dysfonctionnements, à des risques juridiques, ou à des comportements déviants. D'où l'importance d'une cartographie des risques, ciblée sur cette phase critique, qui permet d'anticiper les dérives et de renforcer les mécanismes de prévention et de contrôle.

2. L'identification des risques dans la phase de passation

La phase de passation des commandes publiques est jalonnée de risques spécifiques qui peuvent compromettre la régularité, la transparence et l'efficacité de la procédure. Ces risques doivent être identifiés de manière systématique pour être anticipés et maîtrisés à travers une cartographie rigoureuse.

Un premier ensemble de risques survient dès le choix du mode de passation, appel d'offres ouvert, procédure négociée, concours, bon de commande, contrat de droit commun..., qui, s'il est inadapté, peut restreindre la concurrence, allonger les délais ou générer des contentieux.

Vient ensuite le risque de sous-estimation des besoins ou de définition imprécise de ceux-ci en l'absence d'études préalables sérieuses. En effet, lorsque les besoins ne sont pas correctement identifiés, les marchés risquent de ne pas répondre aux exigences opérationnelles, d'entraîner des avenants coûteux ou de donner lieu à des litiges pendant l'exécution¹. Ce défaut de planification peut également conduire à un saucissonnage injustifié des marchés, contraire à la réglementation, ou à des retards dans la réalisation des projets.

Les documents de consultation, en particulier le cahier des prescriptions spéciales (CPS) et le règlement de consultation, sont également une source fréquente de risques. Une rédaction imprécise, ambiguë ou contradictoire de ces documents peut entraîner des interprétations divergentes, des erreurs dans les offres soumises ou des recours contentieux. Pire encore, certaines clauses peuvent être discriminatoires ou orientées, favorisant un soumissionnaire au détriment des principes de la concurrence et de l'égalité d'accès à la commande publique. Ces manquements constituent des infractions graves à la réglementation et exposent l'administration à des sanctions juridiques.

La publicité et la mise en concurrence représentent un autre maillon critique du processus. Dans ce cadre, le non-respect des délais ou des modalités de publication prescrits par

¹ Mustapha ACHIBANE, Youssef SAMIHI et ALL, « Les méthodes et les risques liés à l'audit interne des marchés publics au Maroc », Revue Marocaine de Gestion et d'Economie, Vol 4, N° 9, Juillet-Décembre 2018, p.121.

les textes, ou la diffusion partielle de l'information, peut limiter la concurrence, fausser le jeu du marché et créer une inégalité d'accès. Il existe également un risque de publicité sélective ou insuffisante, notamment dans les collectivités territoriales ou les établissements publics mal outillés, ce qui peut favoriser certaines entreprises ou restreindre la compétitivité.

Enfin, l'un des points les plus sensibles concerne l'évaluation des offres et l'attribution des marchés. Cette étape est particulièrement exposée aux risques d'irrégularités, de favoritisme ou de manque d'objectivité¹. L'absence de critères d'évaluation clairs ou leur mauvaise application peut entraîner des classements contestables et des recours administratifs ou contentieux². Du même, le risque de collusion entre membres de la commission d'appel d'offres et candidats n'est pas à exclure, tout comme celui de pression externe sur les décideurs. Ces pratiques peuvent fortement entacher la crédibilité du processus d'achat public et affaiblir la confiance des opérateurs économiques.

Ainsi, la cartographie des risques de la passation doit couvrir l'ensemble de ces maillons faibles afin de permettre une vision globale, intégrée et préventive des défaillances potentielles, et d'outiller les responsables publics pour une gestion rigoureuse et conforme aux principes fondamentaux de la commande publique.

3. Cartographie de la passation des commandes publiques

Pour traduire concrètement la démarche de cartographie des risques dans la phase de passation des commandes publiques, il est indispensable de recourir à des modèles types permettant de visualiser les risques de manière structurée et compréhensible. Ces modèles, tels que les matrices de risques ou les schémas de processus annotés, permettent non seulement d'identifier les risques les plus fréquents, mais aussi de localiser les zones critiques du processus d'achat, d'en évaluer la gravité et de proposer des mesures correctives ciblées³. Un outil couramment utilisé est la matrice des risques, qui croise pour chaque étape du processus les risques identifiés avec leur niveau de probabilité et leur impact potentiel⁴.

Cartographie détaillée des risques liés à la passation des commandes publiques

Étape	Risques spécifiques	Impact potentiel	Probabilité	Mesures de maîtrise / contrôle
Choix du mode	Utilisation	Atteinte à la	Moyenne	Vérification par

¹ Saad ALAMI, « Audit interne des marchés publics : théories et pratique », Edition Connaissances et Savoirs, Saint-Denis, 2017, p.102.103.

² Mustapha ACHIBANE, Youssef SAMIHI et ALL, Op. Cit., p.123.

³ IFACI, « Etude du processus de managements des risques et de cartographie des risques : conception, mise en place et évaluation », IFACI, Paris, Décembre 2003, p.24.

⁴ IFACI, « De la cartographie des risques au plan d'audit », IFACI, Paris, Décembre 2013, p.38.

de passation	abusives de procédures dérogatoires (marché négocié, bon de commande)	transparence, risque de favoritisme		une commission juridique, publication des motifs de recours aux dérogations
	Non-respect des seuils réglementaires dans le choix du mode	Nullité des actes, recours contentieux	Moyenne	Checklist réglementaire préalable, validation formelle par le service financier
	Absence d'étude d'opportunité justifiant le mode retenu	Critiques des contrôleurs externes, remise en cause du marché	Faible	Rédaction d'un certificat administratif, avis préalable de l'audit interne
Planification	Sous-estimation des besoins réels	Retards, insuffisance des moyens	Moyenne à élevée	Analyse approfondie des besoins, concertation avec les services utilisateurs, études techniques préalables
	Absence ou insuffisance d'études de faisabilité	Projets inadaptés, coûts surévalués	Moyenne	Réalisation d'études préalables obligatoires, expertise externe
	Manque de coordination inter-services	Duplication ou omission d'actions	Moyenne	Mise en place d'un comité de pilotage pluridisciplinaire
Rédaction des documents	Cahiers des prescriptions imprécis, ambigus ou contradictoires	Litiges, propositions non conformes	Élevée	Standardisation des documents, revue juridique, validation multi-niveaux
	Clauses discriminatoires	Recours, annulation des	Moyenne	Contrôle juridique,

	ou non conformes à la réglementation	procédures		formation des rédacteurs
	Non prise en compte des critères de développement durable	Non-conformité aux politiques publiques	Moyenne	Inclusion systématique de critères environnementaux et sociaux
Publicité et mise en concurrence	Publicité insuffisante, non conforme aux règles	Recours, faible participation	Moyenne	Respect strict des délais et modalités de publicité, contrôle par la commission d'appel d'offres
	Favoritisme dans la sélection des candidats	Contestations, corruption	Faible à moyenne	Procédures transparentes, contrôle externe
	Absence ou mauvaise gestion des candidatures	Réduction du nombre d'offres	Moyenne	Formation, respect des procédures
Évaluation des offres	Critères d'évaluation mal définis ou mal appliqués	Attribution non optimale, recours	Élevée	Commission pluridisciplinaire, formation des membres
	Évaluation subjective ou biaisée	Risque de corruption	Faible à moyenne	Déclaration d'intérêts, audits
	Non-respect des seuils de capacité financière ou technique	Choix d'un prestataire inapte	Moyenne	Vérification stricte des capacités des candidats
Attribution du marché	Attribution irrégulière ou sans justification	Annulation, contentieux	Faible à moyenne	Contrôles externes, recours possibles
	Absence de formalisation écrite claire	Ambiguïtés contractuelles	Moyenne	Signature obligatoire de tous les documents

Par ailleurs, ces cartographies-types ne sont pas figées : elles doivent évoluer avec les réformes réglementaires, les retours d'audit, les évolutions technologiques et les changements dans les pratiques de gestion. Leur mise à jour régulière, associée à une diffusion adaptée au sein des services concernés, permet d'en faire un outil vivant de pilotage, au service d'une commande publique plus fiable, éthique et performante.

III. La cartographie des risques de l'exécution de la commande publique

L'exécution des marchés publics représente une étape cruciale du processus d'achat public, où les engagements contractuels prennent forme concrète à travers la réalisation de prestations spécifiques. Cette phase, caractérisée par sa complexité opérationnelle, implique une gestion rigoureuse des aspects techniques, financiers et contractuels pour assurer la conformité, la qualité et l'efficacité des prestations.

1. Les spécificités de l'exécution des marchés publics

L'exécution des marchés publics constitue une phase essentielle du cycle de la commande publique, dans laquelle les engagements contractuels doivent être traduits en prestations concrètes. Elle comprend plusieurs dimensions interdépendantes, technique, financière et contractuelle, qui doivent être gérées avec rigueur pour garantir la conformité, la qualité et l'efficacité.

Sur le plan technique, l'exécution concerne la réalisation effective des prestations prévues dans le marché : travaux, fournitures ou services. Elle suppose le respect des délais, des normes de qualité, des spécifications techniques et des obligations de sécurité ou d'environnement. Les retards dans l'exécution, les défauts de qualité ou les non-conformités peuvent entraîner des pénalités, des réclamations, voire la résiliation du marché. Ainsi, le risque technique est particulièrement élevé dans les projets complexes ou mal planifiés, ou encore lorsque les capacités du prestataire sont insuffisantes.

Sur un autre plan, l'exécution financière renvoie à la gestion des engagements, des paiements et des aspects budgétaires du marché. Elle implique le suivi de la consommation des crédits, le traitement des situations ou décomptes, la vérification des justificatifs, et le respect des délais de paiement. Des irrégularités peuvent survenir, telles que des doubles paiements, des prestations non réalisées mais facturées, ou encore des dépassements budgétaires en l'absence de contrôle interne efficace. Le retard dans le règlement des factures peut également impacter la trésorerie des entreprises contractantes et compromettre la continuité de la prestation.

Par ailleurs, l'exécution contractuelle englobe l'ensemble des obligations réciproques entre le maître d'ouvrage et le prestataire. Cela comprend la gestion des avenants, des modifications techniques ou financières, des réclamations, ainsi que les procédures de sanction en cas de manquements. Dans ce cadre, l'imprécision des clauses contractuelles, la mauvaise

gestion des imprévus ou le non-respect des engagements peuvent générer des litiges et exposer l'administration à des risques juridiques et financiers importants.

Parallèlement, le suivi, le contrôle et la réception des prestations sont des étapes cruciales pour sécuriser l'exécution du marché. Par conséquent, le maître d'ouvrage et les services techniques concernés doivent vérifier la conformité desdites prestations, documenter les opérations de contrôle, et procéder à une réception, provisoire puis définitive, fondée sur des critères objectifs¹. Or, dans de nombreux cas, ces étapes sont négligées ou formalisées de manière approximative, ouvrant la voie à des contentieux ou à des paiements injustifiés. L'absence de fiches de suivi, de procès-verbaux réguliers ou de rapports d'exécution limite la capacité de traçabilité et de redevabilité de l'administration.

Ainsi, la spécificité de l'exécution des marchés publics réside dans sa complexité opérationnelle et dans la multiplicité des risques qu'elle recèle. D'où l'importance d'une cartographie des risques propre à cette phase, permettant d'anticiper les défaillances, de renforcer les mécanismes de surveillance, et de garantir l'atteinte des objectifs du marché dans le respect des principes de légalité, d'économie et de performance.

2. La typologie des risques liés à l'exécution

L'exécution des marchés publics, bien qu'encadrée juridiquement, demeure une phase opérationnelle exposée à de nombreux aléas. Ces risques, s'ils ne sont pas anticipés, peuvent compromettre la qualité de la commande publique, entraîner des surcoûts, des retards ou des litiges, et nuire à la confiance entre les parties prenantes². La cartographie des risques à ce stade permet ainsi de structurer l'analyse autour de grandes familles de risques typiques.

Le retard dans la livraison ou l'exécution des prestations constitue l'un des risques les plus fréquents. Ces retards peuvent découler d'une mauvaise planification, d'imprévus techniques, de défaillances du titulaire du marché, ou encore d'un manque de réactivité de l'administration dans la validation des étapes intermédiaires. Dans les projets d'infrastructure ou les marchés de fournitures critiques, ces retards peuvent engendrer des surcoûts importants, perturber la continuité des services publics ou réduire la portée de l'investissement.

Un autre risque majeur est celui de la non-conformité aux prescriptions techniques, qui peut résulter des erreurs dans l'interprétation du cahier des prescriptions spéciales, du choix de matériaux ou de prestations de moindre qualité, ou encore d'une volonté délibérée de réaliser

¹ Articles 73 et 76 du décret n° 2-14-394 du 13 mai 2016 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux (CCAGT), B.O n° 6470 du 2 juin 2016, p-p.858-887. Et Article 49 du décret n° 2-01-2332 du 4 juin 2002 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de services portant sur les prestations d'études et de maîtrise d'œuvre passés pour le compte de l'Etat (C.C.A.G-EMO), B.O n° 5010 du 6 juin 2002, p-p.665-678.

² Mustapha ACHIBANE, Youssef SAMIHI et ALL, Op. Cit., p.123.

des économies au détriment des exigences contractuelles. Ce type de risque est souvent aggravé par un manque de suivi ou de contrôle technique rigoureux. Il peut entraîner la non-réception des travaux ou des services, la nécessité de refaire les prestations, ou encore des contentieux longs et coûteux.

Les litiges contractuels sont également fréquents au cours de l'exécution. Ils peuvent porter sur la portée des prestations, les délais, les modifications de conditions initiales, ou la gestion des imprévus. L'un des cas les plus sensibles est celui des avenants abusifs, qui modifient substantiellement le marché initial sans réelle justification, pouvant parfois dissimuler des pratiques d'évitement de la procédure de mise en concurrence. À l'autre extrême, les résiliations de contrat posent également des risques juridiques et financiers, surtout lorsqu'elles ne sont pas bien documentées ou négociées.

Sur le plan financier, l'exécution des marchés comporte des risques importants liés à la gestion des paiements. En effet, le paiement tardif des prestations, fréquent dans les collectivités locales ou les administrations soumises à des tensions budgétaires, peut générer des intérêts moratoires, détériorer la relation avec les fournisseurs et affaiblir leur situation économique. Du même, les dépassements de coûts sont également fréquents, notamment en l'absence de mécanismes de suivi rigoureux des engagements et de contrôle budgétaire intégré. Ils posent un double risque : juridique (non-respect du montant autorisé) et budgétaire (déséquilibre des comptes publics).

Enfin, un enjeu souvent sous-estimé est celui des risques de corruption ou de collusion post-attribution¹. Une fois le marché signé, certaines pratiques déviantes peuvent apparaître, comme la complaisance dans la validation des prestations non conformes, la facilitation de paiements injustifiés, ou encore la complicité tacite entre le titulaire et certains fonctionnaires de l'administration pour dissimuler les écarts entre le marché et sa mise en œuvre réelle. Ces comportements, s'ils ne sont pas détectés par les mécanismes de contrôle interne ou les audits, peuvent nuire gravement à l'intégrité de la commande publique.

Ainsi, cette typologie met en lumière la diversité et l'interdépendance des risques dans la phase d'exécution. Une cartographie rigoureuse, mise à jour en continu, constitue dès lors un levier essentiel pour une gestion proactive, une meilleure anticipation des défaillances et un renforcement de la performance contractuelle.

3. Cartographie dynamique des risques d'exécution

L'exécution des commandes publiques représente une phase opérationnelle critique, où les décisions prises en amont se concrétisent en actions sur le terrain. Cette étape est sujette à divers risques comme précité. Pour anticiper et gérer ces aléas, l'utilisation d'outils comme la matrice des risques s'avère essentielle. En croisant la probabilité d'occurrence et l'impact potentiel de chaque risque, cette approche permet de prioriser les actions correctives et de

¹ Saad ALAMI, Op.Cit., p.103.104.

renforcer la transparence et la performance dans la gestion des commandes publiques. Ainsi, une cartographie dynamique des risques, régulièrement mise à jour, devient un levier stratégique pour assurer la conformité, l'efficacité et l'intégrité des processus d'exécution.

Cartographie détaillée des risques liés à l'exécution des commandes publiques

Étape	Risques spécifiques	Impact potentiel	Probabilité	Mesures de maîtrise / contrôle
Suivi technique	Retards dans l'exécution ou livraison	Report des projets, surcoûts	Moyenne à élevée	Planification rigoureuse, pénalités, suivi régulier
	Non-respect des prescriptions techniques	Non-conformité, insatisfaction	Moyenne	Contrôles qualité systématiques, audits techniques
	Modification non documentée des prestations	Fraude, malfaçons	Faible à moyenne	Vérification sur site, réception par une commission technique
	Défaillance du prestataire (insolvabilité, manque de compétences)	Rupture, retards	Moyenne	Sélection rigoureuse, clauses contractuelles protectrices
Suivi financier	Paiements tardifs ou erronés	Intérêts moratoires, tensions	Moyenne	Processus validé de paiement, échéanciers clairs
	Paiements pour prestations non réalisées ou partiellement réalisées	Surcoûts, fraudes	Faible à moyenne	Vérification croisée, audit des factures
	Dépassements budgétaires non maîtrisés	Déséquilibre financier	Moyenne	Contrôle budgétaire, révision des répartitions budgétaires
Gestion contractuelle	Avenants abusifs ou non justifiés	Dépassements, litiges	Faible à moyenne	Validation juridique stricte, comité de suivi
	Litiges prolongés	Retards, coûts	Moyenne	Clauses

	et contentieux	supplémentaires		contractuelles claires, médiation, arbitrage
	Résiliations mal gérées ou sans compensation	Risques financiers et juridiques	Faible	Procédures formalisées, documentation complète
Risques éthiques et frauduleux	Corruption, collusion, favoritisme dans l'exécution	Perte d'intégrité, sanctions	Faible	Code d'éthique, audits réguliers, dénonciation
	Conflits d'intérêts non déclarés	Atteinte à la transparence	Faible	Déclarations obligatoires, contrôles
	Détournements de fonds ou surfacturations	Perte financière importante	Faible à moyenne	Audit financier, contrôle interne
Gestion des ressources humaines et matérielles	Absence ou insuffisance de personnel qualifié pour le suivi	Mauvaise gestion des travaux	Moyenne	Formation, renforcement des effectifs
	Non-disponibilité ou détérioration du matériel	Retards, dégradation des prestations	Moyenne	Maintenance régulière, inventaires, garanties
Risques environnementaux et sécuritaires	Non-respect des normes environnementales et de sécurité	Sanctions, arrêt des travaux	Faible à moyenne	Respect des normes, audits environnementaux

En revanche, la gestion des risques liés à l'exécution des marchés publics ne peut se limiter à une simple identification ponctuelle des dangers potentiels. En raison de la nature évolutive des projets, des aléas techniques, financiers et organisationnels, il est crucial de mettre en place une cartographie dynamique des risques, constamment actualisée et intégrée au pilotage opérationnel.

Les outils de suivi jouent un rôle central dans cette démarche dynamique. Ils permettent de recueillir, en temps réel ou périodiquement, des informations sur l'avancement des prestations, la conformité technique, les dépenses engagées, et les éventuels incidents ou écarts par rapport aux prévisions initiales. Parmi ces outils, on trouve notamment les tableaux de bord de suivi de chantier ou de projet, les rapports d'avancement, les fiches de non-conformité, ainsi

que les alertes automatisées générées par des systèmes informatiques dédiés. Ces dispositifs facilitent la détection précoce des dérives et favorisent une prise de décision rapide pour corriger ou ajuster les actions.

Par ailleurs, la cartographie des risques doit être conçue comme un outil évolutif, capable d'intégrer les nouvelles informations issues du terrain, les retours d'expérience et les enseignements des audits. La mise à jour régulière des risques identifiés, leur requalification en fonction de leur criticité réelle, et l'ajustement des plans d'action sont essentiels pour conserver une maîtrise optimale du processus d'exécution.

L'intégration avec l'audit interne constitue un levier déterminant pour renforcer la robustesse de la cartographie. En effet, l'audit interne, par ses contrôles périodiques et ses investigations ciblées, apporte un regard indépendant et technique sur les risques d'exécution. Ainsi, les recommandations issues des audits peuvent être directement traduites en modifications de la cartographie, en renforcement des contrôles ou en actions correctives précises. Cette synergie permet non seulement d'optimiser la détection des risques, mais aussi d'améliorer la qualité des processus de gestion.

De même, l'articulation avec les systèmes de contrôle de gestion renforce l'efficacité de la cartographie dynamique. Ces systèmes, par leur capacité à suivre les indicateurs financiers, opérationnels et qualitatifs, contribuent à une vision globale et intégrée des risques. Ils permettent de relier les alertes sur les coûts, les délais ou la qualité à des éléments de contexte précis, facilitant ainsi une analyse approfondie et la prise de décisions éclairées.

En définitive, la cartographie dynamique des risques d'exécution doit s'appuyer sur une architecture organisationnelle et technologique robuste, favorisant la circulation de l'information, la collaboration entre les services, et la réactivité face aux dérives. Ce dispositif constitue un véritable outil de pilotage stratégique, indispensable pour assurer la réussite et la transparence des marchés publics jusqu'à leur parfaite réalisation.

Conclusion

La cartographie des risques apparaît comme un outil stratégique majeur pour la sécurisation de la commande publique. En offrant une vision claire et systématique des menaces potentielles à chaque étape du processus, de la passation à l'exécution, elle permet aux acteurs publics d'anticiper les difficultés, de prévenir les irrégularités et de renforcer la transparence et la redevabilité. Par une analyse rigoureuse et un suivi dynamique, elle facilite la prise de décision éclairée et le pilotage efficace, tout en limitant les dérives budgétaires, juridiques et éthiques. Ainsi, la cartographie contribue à restaurer la confiance entre les administrations, les fournisseurs et les citoyens, tout en optimisant la performance des dépenses publiques.

Pour que cet outil soit pleinement opérationnel, il est cependant nécessaire d'inscrire sa mise en œuvre dans une démarche cohérente et adaptée aux réalités des administrations publiques. Parmi les recommandations prioritaires figurent la formation et la sensibilisation des fonctionnaires aux enjeux et méthodes de gestion des risques, ainsi que le renforcement des capacités organisationnelles et techniques dédiées à la collecte et à l'analyse des données¹.

Par ailleurs, l'intégration de la cartographie dans les systèmes d'information existants, ainsi que la collaboration étroite entre les services financiers, juridiques et techniques, doivent être encouragées pour assurer une approche globale et partagée. Enfin, l'instauration de procédures régulières d'audit interne et d'évaluation participative favorisera une actualisation continue de la cartographie, garantissant sa pertinence et son efficacité dans un environnement en constante évolution.

En définitive, la cartographie des risques n'est pas seulement un instrument de contrôle, mais un levier d'amélioration continue et d'innovation dans la gestion des commandes publiques. Son adoption généralisée, soutenue par un engagement fort des décideurs locaux, représente une étape clé vers une commande publique plus transparente, responsable et performante, au service de l'intérêt général.

¹ Saad ALAMI, Op.Cit., p.99.

Bibliographie

- Jacques RENARD, Sophie NUSSBAUMER et All, « *Audit interne et contrôle de gestion : Pour une meilleure collaboration* », Eyrolles, éd. 2^{ème}, Paris, 2018.
- Jean LE RAY, « *De la gestion des risques au management des risques : pourquoi ? comment ?* », Afnor, Saint-Denis, 2015.
- Mohsin BERRADA, « *L'audit interne tout simplement* », Afrique Challenge Editions, éd. 2^{ème}, Casablanca, 2017.
- Saad ALAMI, « *Audit interne des marchés publics : théories et pratique* », Edition Connaissances et Savoirs, Saint-Denis, 2017.
- Mustapha ACHIBANE, Youssef SAMIHI et ALL, « *Les méthodes et les risques liés à l'audit interne des marchés publics au Maroc* », Revue Marocaine de Gestion et d'Economie, Vol 4, N° 9, Juillet-Décembre 2018, p-p.109-136.
- Zineb BENABDELLAH et Mohammed EDDAOU, « *L'impact de l'audit interne sur la qualité des marchés publics au sein des administrations publiques au Maroc, Application de la modélisation d'équations structurelles* », Revue Alternatives Managériales et Economiques, Vol 5, No 2, Avril, 2023, p-p.42-63.
- Mustapha BENHOUMANE, « *Audit des marchés publics : professionnalisme et démarche, gages de la transparence* », La Revue d'Études en finances publiques (REFIP), Vol. 1 No. 2 (2021) : « *Marchés publics : Nouveaux défis de l'achat public* », p-p.349-356.
- Fatima Zohra ALAOUI SOSSI et Zuhair EL ATTAOUI, « *Cartographie des risques : Outil de gestion des risques dans les établissements publics* », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, Volume 5 (2021) : numéro 3, p-p, 344-366.
- Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), « *La commande publique, levier stratégique de développement économique et social* », Auto-Saisine n° 7/2012.
- Conseil de la Concurrence, « *Réalisation d'une étude sur la concurrentiabilité des marchés publics, Rapport de synthèse* », 2024.
- Cour des comptes « *Jurisprudence de la Cour des comptes du Royaume du Maroc : Règles tirées des arrêts rendus par la chambre de discipline budgétaire et financière* », Avril 2019.
- IFACI, « *Etude du processus de managements des risques et de cartographie des risques : conception, mise en place et évaluation* », IFACI, Paris, Décembre 2003.
- IFACI, « *De la cartographie des risques au plan d'audit* », IFACI, Paris, Décembre 2013.
- Décret n° 2-22-431 de 8 mars 2023 relatif aux marchés publics, B.O n° 7184 du 6 avril 2023, p-p.913-1000.
- Décret n° 2-14-394 du 13 mai 2016 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux (CCAGT), B.O n° 6470 du 2 juin 2016, p-p.858-887.
- Décret n° 2-01-2332 du 4 juin 2002 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de services portant sur les prestations d'études et de maîtrise d'œuvre passés pour le compte de l'Etat (C.C.A.G-EMO) , B.O n° 5010 du 6 juin 2002, p-p.665-678.