

Merci d'utiliser le titre suivant quand vous citez ce document :

Beth, E. et A. Hrubí (2008), « Renforcer l'intégrité dans les marchés publics : Étude d'apprentissage mutuel au Maroc », document interne, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.

Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial

Renforcer l'intégrité dans les marchés publics

ÉTUDE D'APPRENTISSAGE MUTUEL AU
MAROC

Elodie Beth et Anikó Hrubí



AVANT-PROPOS

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation internationale regroupant les gouvernements de 30 démocraties de marché afin de répondre ensemble aux défis économiques, sociaux, environnementaux et de gouvernance que pose la mondialisation.

Le Maroc entretient une coopération étroite avec l'OCDE depuis plusieurs années dans le cadre de l'Initiative sur la Bonne gouvernance à l'appui du développement dans les pays Arabes¹. Cette Initiative a pour objectif de moderniser la gouvernance publique dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord au travers d'un programme structuré autour de sept domaines thématiques².

Ce projet d'Étude d'apprentissage mutuel au Maroc porte sur la thématique de l'intégrité dans les marchés publics. En mai 2007, suite à l'approbation de la nouvelle réglementation en matière de marchés publics au Maroc, S.E. Monkid Mestassi, Secrétaire Général du Ministère Chargé des Affaires Économiques et Générales du Maroc, a fait cette demande auprès de l'Initiative de la Bonne gouvernance à l'appui du développement dans les pays Arabes, dont il est le coordinateur pour le Maroc.

L'Étude d'apprentissage mutuel (*Joint Learning Study*) représente une activité innovatrice de création et de partage de connaissance autour de thèmes prioritaires pour les pays Arabes. Il s'agit d'une adaptation de la méthodologie de l'OCDE de revue par les pairs dans le cadre de cette initiative régionale. Un élément clé de cette méthodologie est l'implication d'experts en provenance à la fois des pays OCDE et des pays Arabes. Cette Étude d'apprentissage sur le Maroc est donc un projet pilote.

La présente Étude d'apprentissage mutuel a été rédigée par Elodie Beth et Anikó Hrubí de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.

L'étude a aussi bénéficié des conseils du Secrétariat de l'OCDE, notamment de János Bertók, Christian Vergez et Marco Daglio ainsi que de Piotr-Nils Gorecki et Peder Blomberg de SIGMA.

¹ Pour plus d'informations sur l'Initiative voir www.oecd.org/mena/governance

² Les sept domaines thématiques sont les suivants : L'intégrité dans le secteur public ; La gestion des ressources humaines ; L'administration électronique et simplification administrative ; La qualité de la réglementation ; Les relations entre les autorités nationales, régionales et locales ; La gestion des dépenses publiques ; La prestation des services publics et le partenariat public-privé.

REMERCIEMENTS

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite remercier les examinateurs des pays participants, notamment Mahmood Al Bastaki (Dubai, Émirats Arabes Unis), Jean-Pierre Bueb (France) et John Read (Canada), qui ont pris part aux entretiens et ont enrichi le document en formulant leurs commentaires.

Des remerciements tout particuliers doivent être adressés à Ahmed Bouriss, Directeur du contrôle et de l'exécution des dépenses de l'État, Trésorerie Générale du Royaume du Maroc, pour son travail assidu de coopération et de coordination durant l'ensemble du projet.

Le Secrétariat remercie aussi les représentants de l'administration marocaine qui ont accepté de partager leurs expériences durant la mission sur le terrain et d'enrichir ce rapport par leurs témoignages. Ceux-ci provenaient des institutions suivantes : la Commission des marchés, la Commune de Rabat, la Cour des Comptes, la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation, l'Inspection Générale des Finances, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère Chargé des Affaires Économiques et Générales, le Ministère de l'Équipement, le Ministère de la Justice, l'Office National de l'Électricité, le Secrétariat Général du Gouvernement, la Trésorerie Communale de Rabat, et la Trésorerie Générale du Royaume du Maroc.

Le rapport s'appuie aussi sur les témoignages précieux de représentants du secteur privé et de la société civile (Association Marocaine des Professionnels des Marchés Publics, Confédération Générale des Entreprises du Maroc, Transparency Maroc) et des organisations internationales (Banque Mondiale, Délégation de la Commission Européenne).

Enfin, le Secrétariat souhaite remercier S.E. Monkid Mestassi pour son engagement et sa disponibilité dans le cadre du projet.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	4
RÉSUMÉ.....	7
I. PANORAMA DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS	10
1. Le Décret sur les marchés publics de 2007.....	10
2. Acteurs de la réforme et mesures d'accompagnement.....	11
II. ASSURER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS DES SOUMISSIONNAIRES À L'INFORMATION	13
3. La communication des informations tout au long du processus de passation du marché	13
4. Les garanties d'intégrité pour les fournisseurs dans le cadre des différentes procédures de marchés..	19
III. GARANTIR LA BONNE GESTION DANS LES MARCHÉS PUBLICS	23
5. Une utilisation des fonds publics conforme à leur destination	23
6. Renforcer le professionnalisme.....	28
IV. AMÉLIORER LA RÉSISTANCE À LA CORRUPTION	31
7. Le cadre général de la lutte contre la corruption.....	31
8. La résistance à la corruption dans les marchés publics.....	33
9. La coopération avec le secteur privé.....	37
V. RENFORCER LA RESPONSABILITÉ ET LE CONTRÔLE	40
10. Les mécanismes de contrôle	40
11. Vers l'institution d'une voie de recours pour les réclamations.....	45
12. L'association des parties prenantes.....	47
VI. RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE.....	49

INTRODUCTION

Les marchés publics, un enjeu économique important

La commande publique couvre l'ensemble des marchés publics attribués par les services publics (État, établissements et entreprises publics et collectivités locales) pour acquérir des biens, réaliser des services et des travaux. Il s'agit d'un vrai enjeu économique, car le montant global des marchés publics en 2007 représente environ 100 milliards de dirhams soit l'équivalent de 16% du PIB au Maroc³. En nombre de transactions, 11.614 marchés ont été passés au niveau de l'État en 2007 et 10.143 marchés en 2005 – dont respectivement 88.8%⁴ et 88.9% par appel d'offres ouvert.

Les marchés publics ont une importance stratégique pour soutenir la croissance à travers des projets d'investissement, qui sont lancés et financés par l'administration, et réalisés par les acteurs du marché. Les entreprises marocaines et étrangères constituent les soumissionnaires potentiels pour les marchés à passer. Selon les statistiques récentes, des entreprises du bâtiment et des travaux publics (BTP) réalisent 70% de leur chiffre d'affaires dans le cadre des marchés publics au Maroc. En outre, le secteur de l'ingénierie réalise 80% de son chiffre d'affaires par les marchés publics.

Les réformes en cours

Compte tenu de l'enjeu financier, la passation des marchés publics est une activité de l'administration exposée au risque de corruption, tant dans les pays de l'OCDE qu'au Maroc. Ainsi, une enquête de perception réalisée par Transparency Maroc en 2002 révèle que 60% des entreprises interrogées considéraient que les marchés publics au Maroc ne sont pas systématiquement transparents et que les versements illicites sont fréquents.

Le gouvernement a pris conscience progressivement de l'ampleur du problème et de ses enjeux. Si les marchés publics ont été un chantier peu prioritaire par le passé, avec une absence de réformes entre 1976 et 1998, les réformes de 1998 et 2007 démontrent la volonté croissante de l'État d'entreprendre des réformes dans ce domaine.

La réforme actuelle des marchés publics au Maroc est basée sur une série de textes législatifs et réglementaires pour la modernisation de l'administration, notamment :

- Décret n° 2-06-388 du 5 février 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle (le rapport y fait référence comme « Décret de 2007 ») ;
- Dahir⁵ n° 1-02-25 du 3 avril 2002 portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics ;
- 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 passées pour le compte de l'État ;

³ Statistiques de la Trésorerie Générale du Royaume du Maroc. 100 dirhams marocains (MAD) sont égaux à 8,802 euro (EUR) au cours du 23 janvier 2008.

⁴ Ce chiffre de 88,8% par appel d'offres ouvert en 2007 n'inclue pas les bons de commande. Le reste des marchés a été effectué par appel d'offres restreint (6%) ou par marché négociés (5.2%). Source : Statistiques de la Trésorerie Générale du Royaume du Maroc.

⁵ Le Dahir est un Décret émis par le Roi du Maroc.

- Dahir n° 1-03-195 du 11 novembre 2003 portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes ;
- Décret n° 2-99-1087 du 4 mai 2000 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux exécutés pour le compte de l'État ;
- Décret n° 2-98-884 du 22 mars 1999 relatif au système d'agrément pour des prestations d'étude et de maîtrise d'œuvre.

Objectifs

L'étude vise à analyser les progrès réalisés par le Maroc dans sa démarche de modernisation des marchés publics, en mettant un accent particulier sur la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité. L'objectif recherché est de réduire les risques de corruption tout en s'assurant que les procédures en place permettent de faire le meilleur choix en matière d'achat public. Il s'agit d'améliorer l'intégrité dans les marchés publics afin d'optimiser l'utilisation des ressources publiques pour la production de biens et de services.

L'étude couvre l'ensemble du cycle de la passation des marchés publics, de l'évaluation des besoins à l'exécution du contrat en passant par l'attribution. Elle vise à identifier les points forts et les points faibles du système et de son fonctionnement, et à formuler des recommandations de politique pour son amélioration.

La lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les marchés publics consiste non seulement à l'élaboration d'un cadre juridique solide pour la passation des marchés, mais aussi à sa mise en œuvre, et à l'application de sanctions en cas de non-conformité. Cette étude cherche donc à analyser les éléments législatifs, institutionnels et pratiques de la passation et du contrôle des marchés publics au Maroc dans le cadre plus général de la moralisation de la vie publique⁶.

Cadre analytique de l'Étude d'apprentissage mutuel

La Liste de vérification, élaborée par l'OCDE pour Renforcer l'intégrité dans la passation des marchés publics a fourni le cadre analytique de l'Étude (voir annexe A). La Liste de vérification guide les administrations dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre qui leur permet de renforcer l'intégrité dans les marchés publics. Il s'agit de sa première application dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

L'intégrité y est définie comme une utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conforme à leur destination officielle et à l'intérêt public. L'offre et l'acceptation des pots-de-vin, les conflits d'intérêts, le népotisme, la manipulation et l'usage abusif d'informations, les traitements discriminatoires, le gaspillage et l'usage abusif des ressources de l'administration sont des situations susceptibles de compromettre l'intégrité dans la passation des marchés publics.

Méthodologie

Le projet d'Étude d'apprentissage mutuel, qui représente un projet pilote pour la région, a été élaboré en plusieurs étapes :

⁶ La moralisation de la vie publique au Maroc est un chantier prioritaire pour le gouvernement. A cet égard, un Plan d'action de la lutte contre la corruption a été formulé en août 2005.

- La première étape a consisté en une phase de recherche préliminaire par le Secrétariat de l'OCDE et la préparation d'un cadre de questions pour guider les entretiens. Il faut toutefois souligner que la recherche préliminaire n'a pas inclus, faute de temps, de collecte d'informations approfondies auprès des organisations concernées, préalablement à la mission sur le terrain.
- Une mission sur le terrain a été menée en octobre 2007 par des experts afin d'accomplir un premier exercice d'évaluation du système et des progrès réalisés. L'originalité de l'approche tient à l'implication durant la mission des experts de gouvernement de pays OCDE (Canada et France) et de la région (Dubai, Émirats Arabes Unis) afin d'apporter une richesse des points de vue pour l'analyse. Les entretiens ont été menés avec des responsables de différentes institutions marocaines concernées ainsi que des représentants du secteur privé, de la société civile et d'organisations internationales.
- La préparation du projet d'étude en coopération étroite avec les experts gouvernementaux impliqués dans la mission⁷.
- L'étude a été soumise à l'ensemble des institutions rencontrées pour commentaires avant sa finalisation.
- Suite à ce projet pilote au Maroc, une conférence régionale a été organisée en avril 2008 au Maroc sur le thème de l'intégrité dans les marchés publics afin de discuter des résultats de l'étude avec les parties prenantes et de permettre des échanges entre les experts de la région. A cette occasion, les participants ont accueilli favorablement la méthodologie de l'étude d'apprentissage mutuel et certains pays de la région ont exprimé un intérêt pour mener une activité similaire dans leur contexte national.

⁷ La méthodologie du projet est détaillée dans le Termes de Référence du Projet pilote sur l'Intégrité dans les marchés publics au Maroc – Étude d'apprentissage mutuel.

RÉSUMÉ

Les marchés publics sont une activité vulnérable à la corruption et à la fraude au Maroc comme dans les autres pays. Toutefois, la phase, qui va de l'appel d'offres à l'attribution du marché, est bien encadrée par le Décret de 2007. Il a été indiqué durant les entretiens que les risques semblent accrus dans les phases en amont et en aval qui ne sont pas aussi réglementées.

Forces et faiblesses du système

Les points suivants résument les forces et faiblesses qui ont été identifiées dans le système de passation des marchés publics au Maroc.

1) Nouvelle réglementation de 2007 : un cadre détaillé définissant la passation des marchés publics

Le Décret de 2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État, entré en vigueur le 1 octobre 2007 au Maroc, cherche à répondre à des lacunes identifiées dans l'ancien Décret de 1998. Il donne un **cadre détaillé** pour la passation des marchés publics, qui est conforme aux principes de bonne gouvernance qui guident les efforts au niveau international.

Le Décret de 2007 s'applique au niveau central ainsi qu'aux collectivités locales. Les entreprises et établissements publics peuvent adopter une réglementation qui leur est spécifique sous réserve de respecter les règles de la concurrence et de la transparence. Celles qui ne disposent d'une réglementation doivent appliquer le Décret de 2007. Il sera important, à l'avenir, d'harmoniser les réglementations existantes de l'ensemble des **entreprises et établissements publics** avec le Décret de 2007.

Enfin, il conviendra de veiller à **l'application effective de ce texte** au niveau central, régional et local. En particulier, des moyens humains et financiers adaptés devront être fournis au niveau régional et local afin de permettre la mise en œuvre du Décret de 2007.

Le Décret de 2007 couvre partiellement les phases **d'évaluation des besoins** (article 4) et **d'exécution du contrat** (articles 91 et 92). Afin de prévenir les risques menaçant l'intégrité dans les phases en amont et en aval de la soumission et de l'attribution, il serait souhaitable que des réglementations et lignes directrices supplémentaires, comme le Cahier des clauses administratives générales, précisent davantage les garde-fous qui s'appliquent dans ces « zones grises ».

2) Renforcement de la transparence dans la procédure de passation des marchés publics

Le renforcement de la **transparence** dans la passation des marchés publics est un principe déjà présent dans le Décret de 1998. Par ailleurs, le Décret de 2007 introduit des innovations comme par exemple l'augmentation des possibilités d'information des entreprises sur les appels d'offres, l'introduction de transparence pour les marchés négociés, l'information automatique des candidats non-retenus et un archivage plus systématique des documents sur les marchés passés pour favoriser les recherches ultérieures éventuelles.

Si l'objectif est de faire le meilleur achat possible (travaux, fournitures ou services), l'un des défis de la mise en œuvre consiste à trouver un **bon équilibre** entre le renforcement de la transparence et l'efficacité de la procédure. Il faut veiller à ce que la mise en œuvre des dispositions sur la transparence ne soit pas une source de lenteur dans la passation des marchés et de surcoût pour l'administration.

3) Dématérialisation des procédures : création du portail national des marchés de l'État

La création du portail électronique a des objectifs particulièrement **ambitieux**, notamment la publication sur le portail des programmes prévisionnels d'achats, des appels d'offres, des résultats des appels d'offres, des extraits des procès verbaux des séances d'examen des offres et des rapports d'achèvement de l'exécution des marchés.

La réflexion doit être poursuivie sur la manière de faciliter le passage d'un système papier à un système combinant **support papier et électronique**, notamment en termes d'amélioration des capacités de gestion des services adjudicateurs et des entreprises à utiliser le portail électronique.

4) Introduction de mesures contre la corruption dans le Décret de 2007

Le Décret de 2007 introduit, pour la première fois, des mesures de lutte contre la corruption à la fois pour le **soumissionnaire** (déclaration sur l'honneur, engagement à ne pas recourir à des pratiques de fraude ou de corruption) et pour le **maître d'ouvrage** (abstention de toute relation ou tout acte qui puisse compromettre son indépendance).

Il serait important que ces mesures s'inscrivent dans un cadre juridique qui régleme les **conflits d'intérêts** des acteurs impliqués dans la passation des marchés publics afin de renforcer l'intégrité de l'ensemble du système.

Par ailleurs, il conviendra aussi de veiller à l'application effective des **sanctions** pour les fraudeurs, quel que soit leur niveau hiérarchique, afin d'accroître la confiance dans ce système.

5) Premier pas vers l'institution d'un mécanisme de recours pour les réclamations sur les marchés publics

Tout concurrent, qui conteste les résultats d'un appel d'offres et qui n'est pas satisfait de la décision prise, a le droit de s'adresser au maître d'ouvrage. S'il n'est pas satisfait de la réponse du maître d'ouvrage, il peut dans un deuxième temps saisir le ministre concerné et, dans un troisième, le Secrétaire Général du gouvernement, qui préside la **Commission des marchés**. La Commission des marchés donne son avis à titre consultatif.

Afin d'assurer un traitement équitable des réclamations, il conviendrait de **faciliter l'accès** des plaignants à la Commission en supprimant un certain nombre des filtres existants et de renforcer les **pouvoirs** et les **ressources** à la fois budgétaires et humaines de la Commission des marchés.

6) Nouvelle réforme sur le contrôle de la dépense publique : l'évolution d'un contrôle de la régularité vers un contrôle axé sur la performance

La réforme vise à alléger le contrôle *a priori* axé sur la régularité de la procédure en faveur du contrôle *a posteriori*, qui met l'accent sur le **contrôle du résultat et de la matérialité** de la prestation.

Malgré les contrôles qui sont lourds et nombreux, effectués par des institutions aussi prestigieuses que la Trésorerie Générale, l'Inspection Générale des Finances et la Cour des comptes, ces contrôles n'ont pas permis d'apporter les **preuves** matérielles suffisantes pour permettre au juge d'instruire des cas de corruption dans les marchés publics.

Afin de renforcer le contrôle *a posteriori* un changement de culture est nécessaire, ce qui requiert une restructuration organisationnelle pour permettre une meilleure efficacité ainsi que la **professionnalisation** et l'accompagnement du personnel concerné. Dans le cadre de cette professionnalisation, les formations jouent un rôle clef pour tenir informé les acteurs des réformes, les familiariser aux nouvelles procédures à suivre ainsi que les aider à prévenir d'éventuels risques de corruption.

Conclusions de l'étude et recommandations

Afin d'aider le gouvernement marocain dans son effort de réforme des marchés publics, cinq axes prioritaires ont été identifiés tout au long de l'analyse du système. Les axes prioritaires sont les suivants :

1. Renforcer le **professionnalisme** dans les marchés publics afin de donner une capacité de gestion suffisante auprès des ordonnateurs dans le cadre de l'allègement du contrôle a priori ;
2. Renforcer l'indépendance du mécanisme de **recours** ;
3. Poursuivre la démarche de **responsabilisation et d'audit** ;
4. Assurer une **interprétation et une mise en œuvre** harmonisées du Décret de 2007 ;
5. Instaurer des mesures spécifiques pour **prévenir la corruption** dans les marchés publics.

Pour plus de détails, se référer à la Partie VI sur les Recommandations de politique.

I. PANORAMA DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS

1. Le Décret sur les marchés publics de 2007

Le pourquoi de la réforme

Le Décret fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle, entré en vigueur le 1er octobre 2007, cherche à répondre :

- Aux insuffisances et aux lacunes du Décret de 1998 (ex : absence de moyens de recours pour le règlement des litiges, publicité limitée, manque de clarté en ce qui concerne les critères de sélection, etc.) ;
- A la nécessité de mettre à niveau et de moderniser les outils de gestion de la dépense publique ;
- A l'évolution des normes internationales et aux engagements de l'État (ex : Union Européenne, Banque Mondiale et Association de libre échange) ;
- Aux demandes et aux exigences du secteur privé et des citoyens pour une meilleure qualité de service.

Les principes

Les principes du Décret de 2007 sont conformes aux principes qui guident les réformes au niveau international comme l'Accord sur les Marchés publics de l'Organisation Mondiale du Commerce ou les Directives Européennes sur les marchés publics, notamment le renforcement de la transparence, la promotion de la concurrence et l'égalité de traitement des concurrents. Par ailleurs, la simplification des procédures et la moralisation de la vie publique sont aussi des objectifs affichés dans le Décret de 2007.

Principales avancées

Les principales avancées du Décret de 2007 sont les suivantes :

- Renforcement de la transparence vis-à-vis des fournisseurs potentiels et au sein de l'administration (ex : extension de la publication des avis d'appel d'offres, avertissement automatique des candidats non-retenus, des raisons de leur élimination, et archivage systématique des documents relatifs aux marchés passés pour une période minimale de 5 ans) ;
- Introduction de dispositions spécifiques contre la corruption, à la fois pour les soumissionnaires et pour le maître d'ouvrage ;
- Un meilleur encadrement de certaines pratiques à risque, notamment le recours à la sous-traitance et l'utilisation des marchés négociés ;
- Amélioration de la coopération avec le secteur privé au travers de la simplification des procédures administratives et de l'institution de voies de recours.

Champ d'application du Décret de 2007

Le Décret de 2007 présente un cadre détaillé pour réglementer la procédure de passation des marchés publics au Maroc tant au niveau central qu'au niveau régional et provincial. Il s'applique également pour les collectivités locales en vertu de l'article 48 du décret 2-78-576 du 30 septembre 1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et leur groupement. Concernant les établissements publics sous contrôle du Ministère de l'Économie et des Finances, chaque établissement est tenu d'élaborer sa propre réglementation relative aux marchés publics, dans le respect des règles fondamentales de transparence, de concurrence et d'égalité de traitement. Faute d'une réglementation qui leur est propre, certaines entreprises publiques ont décidé d'appliquer le Décret de 2007. Certaines entreprises qui disposaient déjà d'une réglementation comme l'Office National de l'Électricité et l'Office National des Eaux Potables envisagent une harmonisation de leurs réglementations avec celle de l'État, à la lumière des dernières évolutions.

Il a été indiqué durant les entretiens, que les collectivités locales risquent de faire face à certaines difficultés pour la mise en œuvre des dispositions du Décret de 2007. Afin de surmonter ces difficultés, une nouvelle réflexion a été initiée pour mettre en place des réglementations complémentaires pour les marchés publics des collectivités locales. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre plus large de la modernisation et de la mise à niveau des collectivités locales au plan organisationnel, financier et humain. En effet, bien que la passation des marchés publics soit décentralisée en ce qui concerne la gestion technique, les décisions financières pour l'engagement des fonds se font au niveau central. La situation de la ville de Rabat est encore plus complexe et unique car le processus de passation est découpé en deux par les responsabilités respectives du maire et du Wali (préfet).

Le champ de dérogations du Décret de 2007 est élargi par rapport au Décret de 1998. Ainsi, le Décret de 2007 ne couvre pas :

- les conventions et contrats que l'État passe selon les règles du droit commun ;
- les contrats de gestion délégués de services et d'ouvrages publics ;
- les cessions de biens et de prestations effectués entre services de l'État régies par la réglementation en vigueur.

Les concessions et la gestion déléguée sont réglementées par la loi relative à la gestion déléguée des services publics du février 2006.

REMARQUE : Un effort d'harmonisation des dispositions du Décret de 2007 avec les réglementations des établissements et entreprises publics est nécessaire afin de renforcer la cohérence des réglementations sur la commande publique. Le rôle du Secrétariat Général du Gouvernement pourrait être valorisé dans ce cadre afin d'assurer une coordination intergouvernementale pour faciliter l'harmonisation des textes, voire leur uniformisation lorsque cela est possible. En effet, dans certains pays de l'OCDE, un texte unique est applicable à l'État, aux collectivités locales, et aux établissements publics.

Par ailleurs, il sera essentiel de se donner les moyens de la mise en œuvre du Décret de 2007. Pour cela des moyens humains et financiers adaptés devront être fournis tant au niveau central, régional et local.

2. Acteurs de la réforme et mesures d'accompagnement

Les acteurs

Plusieurs acteurs publics sont impliqués dans la procédure de planification, de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics. Les ordonnateurs – les ministres au niveau national, les présidents des conseils territoriaux et les gouverneurs au niveau local – sont les seuls à avoir la responsabilité de l'engagement de la dépense. Les ordonnateurs confient la procédure de la passation à des maîtres d'ouvrage. Ceux-ci rédigent, gèrent et suivent les dossiers de marchés, de la préparation du cahier des charges et l'attribution du marché, jusqu'au suivi et au contrôle de l'exécution du marché. Les services du

contrôle sont chargés de s'assurer de la régularité des procédures sur le plan budgétaire et réglementaire. Les services du comptable payeur sont chargés du règlement des dépenses correspondantes et de la libération des créances de l'entité publique. Il existe donc une séparation des fonctions entre l'engagement budgétaire, l'ordonnancement et le paiement des dépenses.

Textes d'accompagnement

En vue de compléter les dispositions spécifiques du Décret de 2007 et les autres réglementations en matière de marchés publics, certains textes d'accompagnement sont en cours d'actualisation, au travers notamment de :

- L'adaptation du cahier des clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés de travaux et d'ingénierie (2000 et 2004) ;
- La normalisation et la standardisation des autres cahiers des charges, tels que les cahiers des prescriptions communes (CPC) et les cahiers des prescriptions spéciales (CPS).

Il a aussi été indiqué que plusieurs projets sont en cours de préparation à cet égard, tels que la mise en conformité des cahiers des clauses administratives générales avec les dispositions du Décret de 2007, un guide sur les marchés publics élaboré par la Trésorerie Générale et la nomenclature commune des pièces justificatives des engagements et des paiements.

REMARQUE : Cet effort d'accompagnement du Décret de 2007 par des notes explicatives, manuels et documents standardisés pour les marchés de travaux, fournitures et services doit être poursuivi. Ceux-ci seront essentiels pour définir les modalités d'application du Décret de 2007, préciser les dispositions du texte réglementaire, et assurer une interprétation commune pour la mise en œuvre.

Sensibilisation

Afin de diffuser les dispositions de la nouvelle réforme sur les marchés publics, la Trésorerie Générale du Royaume organise des journées de formation au profit des services concernés par la réforme. Les experts ainsi formés participeront à l'animation de journées de sensibilisation organisées sur le plan local par les autorités territoriales dans plusieurs régions du Maroc. Ces ateliers, qui sont animés par des experts et des praticiens, visent à expliciter la nouvelle réglementation et à mieux former les fonctionnaires en charge des marchés publics au niveau des administrations centrale et territoriale. Ces formations sont essentielles afin de faciliter une interprétation et une mise en œuvre harmonisées du Décret de 2007.

Il a été indiqué durant les entretiens que les dispositions du Décret de 2007 sont globalement bien accueillies par l'administration. Les interlocuteurs rencontrés ont montré un bon degré de familiarité avec le Décret de 2007 et ils étaient favorables à la réforme. Par exemple, leur volonté d'utiliser le portail électronique a été affirmée à différentes reprises, même si cela suppose un changement de leurs pratiques. Dans le secteur privé, cet effort de sensibilisation vient seulement d'être lancé. Ainsi, une journée d'information a été organisée par la Trésorerie Générale au profit du secteur privé (voir partie 7 sur la coopération avec le secteur privé).

REMARQUE : Il convient de consolider cet effort d'information et de sensibilisation dans l'administration au niveau central et local, en particulier pour les postes opérationnels, ainsi que dans le secteur privé, car la connaissance du Décret de 2007 forme la base essentielle pour sa mise en œuvre.

II. ASSURER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS DES SOUMISSIONNAIRES À L'INFORMATION

3. La communication des informations tout au long du processus de passation du marché

Le renforcement de la transparence dans l'ensemble du processus de passation des marchés publics est un principe déjà présent dans le Décret de 1998. Plusieurs précisions et modifications viennent s'ajouter dans le Décret de 2007 pour renforcer la concurrence, notamment en favorisant l'égalité d'accès à l'information des soumissionnaires.

Une transparence renforcée dans la phase allant de la soumission à l'attribution du marché

Le maître d'ouvrage est chargé de tenir informé les soumissionnaires durant toute la procédure (publication des offres, examens des propositions, choix du titulaire du contrat, information des candidats non-retenus).

Publication des appels d'offres

L'appel d'offre doit être publié, au minimum, dans deux journaux nationaux dont au moins un en langue arabe, et également sur le portail des marchés de l'État. Par rapport à l'ancien Décret de 1998, le délai de publication pour les appels d'offres ouverts a été augmenté pour les projets impliquant des montants financiers importants à un minimum de 40 jours⁸, à définir par le maître d'ouvrage, et à 21 jours pour les autres projets.

L'attribution du marché

L'attribution du marché est le résultat d'une décision collective de la Commission, basée sur le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse par rapport aux critères prédéfinis (Art. 44). Toutefois, le décret n'indique pas de hiérarchie ou d'ordre de priorité pour ces critères (Art. 18).

Le maître d'ouvrage avertit le soumissionnaire retenu ainsi que ceux non-retenus; il communique aussi la décision au public :

- Un élément important du Décret de 2007 est l'obligation de fournir, par écrit, aux soumissionnaires non-retenus, les raisons qui justifient leur élimination ;
- Par ailleurs, le maître d'ouvrage affiche les résultats de l'examen des offres dans ses locaux et il doit la publier également sur le portail national des marchés de l'État et sur le site électronique ayant servi à la publication le cas échéant, dans les vingt quatre heures suivant l'achèvement des travaux de la commission et pendant une période d'au moins quinze jours.

⁸ Le délai de 40 jours s'applique pour les marchés de travaux supérieurs à 65 Millions de Dirhams hors taxe et pour les marchés de fourniture ou de services supérieurs à 1,8 millions de Dirhams. Si cette réforme augmente le délai de publication, celui-ci demeure un peu inférieur à certaines normes internationales pour les marchés publics. Ainsi, l'Accord sur les marchés publics de l'OMC prescrit un délai minimum de 40 jours pour les appels d'offre ouverts, ce qui est aussi vrai pour l'Accord de libre-échange nord-américain et les Directives européennes sur les marchés publics 52 jours.

Le rapport de présentation

A l'issue de l'attribution du marché, le maître d'ouvrage doit rédiger un rapport de présentation pour tout projet de marché, dans lequel il détaille ses décisions tout au long de la passation ; y compris la justification des besoins, son estimation pour le prix, ses motifs pour le choix du mode de passation, la justification du choix des critères de sélection, et la justification du choix de l'attributaire du marché (Art. 90). Toutefois, le Décret de 2007 ne précise pas l'utilisation qui doit être faite de ce rapport et l'autorité à laquelle il doit être soumis.

REMARQUE : Il serait utile de préciser quel est l'objectif du rapport de présentation, notamment s'il doit être transmis aux instances de contrôle ou archivé, et s'il peut être mobilisé en cas de contentieux.

Le maître d'ouvrage doit également rédiger un rapport d'achèvement de l'exécution pour tout marché d'un montant supérieur à 1 million de dirhams, qui est publié dans le portail des marchés publics (Art.91).

Archivage

Le Décret de 2007 rend obligatoire l'archivage systématique par le maître d'ouvrage des éléments ayant été à l'origine de l'élimination des concurrents pendant une période de cinq ans au minimum (Art. 45 et 57). Cela devrait permettre d'éviter que les dossiers d'appel d'offre soient rendus au soumissionnaire, ce qui était une pratique commune par le passé, rendant ainsi difficile la vérification de la décision d'attribution du marché.

Toutefois, le décret ne précise pas exactement quels sont ces éléments qui doivent être conservés. Par ailleurs, certains problèmes demeurent pour les contrôleurs du fait de la dispersion de ces documents entre les différents services, qui alourdit leur travail et leur fait perdre du temps. Un effort a été initié récemment par la Trésorerie Générale en collaboration avec certains services ordonnateurs afin d'élaborer un guide pour l'archivage des documents et pièces dans différents domaines, notamment pour les marchés publics.

REMARQUE : Il est essentiel de s'assurer que les documents sont conservés tout au long du cycle des marchés publics afin de prévenir certaines pratiques à risque (ex : recours abusif aux marchés négociés, ordres d'arrêt des marchés). Pour cela, il faudrait préciser la liste des éléments pouvant être à l'origine de l'élimination des concurrents.

Par ailleurs, cette documentation formant la base de toute vérification, son accessibilité doit être garantie pour les organes chargés du contrôle. L'effort visant à améliorer l'archivage et le stockage physique de ces documents doit être poursuivi dans les différentes administrations afin de faciliter leur accessibilité en cas de contrôle.

Ainsi, le Décret de 2007 fait un grand pas vers le renforcement de la transparence dans les marchés publics au Maroc. L'étape allant de la soumission à l'attribution du marché est solidement réglementée et assure un degré certain de transparence.

Des zones grises qui subsistent

Certains éléments manquent de précision dans le Décret de 2007 pour assurer une transparence tout au long du cycle de vie des marchés publics. Il a été indiqué dans les entretiens un manque de précision dans le Décret de 2007 notamment par rapport à :

- La méthode d'évaluation des besoins de l'administration en termes d'achats publics, en particulier dans le cadre de la préparation des programmes prévisionnels pour les achats publics ;

- Les délais indiqués dans certaines phases, en particulier entre l'exécution du marché et le paiement;
- La manière de gérer d'éventuelles modifications du contrat (ex : passation d'un avenant pour introduire des travaux supplémentaires).

Il faut toutefois noter que certains éléments sont précisés dans le Cahier des Clauses Administratives Générales, notamment les conditions d'exécution des marchés et leur paiement.

REMARQUE : Il faudrait faciliter l'interprétation du Décret de 2007 au niveau de l'État en éclairant certaines de ses dispositions. Des textes d'accompagnement, notamment le Cahier des Clauses Administratives Générales, pourraient être développés ou précisés afin d'aider les fonctionnaires à prévenir certaines situations à risque, en particulier durant l'évaluation du besoin et l'exécution du contrat.

Équilibrer le principe de transparence avec celui de l'efficacité

Assurer un degré suffisant de transparence qui renforce les moyens de lutte contre la corruption sans nuire à l'efficacité de la passation de marchés publics, tel est le défi que doivent relever toutes les administrations. Une approche utilisée dans certains pays de l'OCDE pour équilibrer le principe de transparence avec celui de l'efficacité est celui de la proportionnalité, c'est-à-dire que la publication des informations est proportionnelle à la taille et l'importance des marchés publics. Toutefois, cette approche n'est valable que si le pouvoir discrétionnaire dont dispose le fonctionnaire sur certains marchés est contrebalancé par des mécanismes de contrôle efficaces afin de minimiser les risques de corruption (voir ci-dessous un exemple de bonne pratique en France).

Application du principe de proportionnalité à la publication des avis de marché en France

Le principe juridique de proportionnalité veut que les mesures prises par l'administration soient proportionnées - de manière crédible et prévisible – aux objectifs poursuivis par la loi.

En matière de marchés publics, ce principe suppose que la publication des informations diffère selon la **taille et l'importance des marchés**. Aux termes du Code des marchés publics, entré en vigueur le 1er janvier 2006, la publication des avis de marché doit respecter le principe de **proportionnalité** :

- Les avis de marchés d'un montant supérieur aux seuils définis par les directives européennes doivent être publiés au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP), journal officiel consacré aux marchés publics.
- Les avis de marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros mais inférieur aux seuils européens doivent être publiés au BOAMP et peuvent également l'être dans la presse spécialisée.
- Au-dessous de 90 000 euros, le mode de publicité doit être en rapport avec la taille et l'importance du marché. L'agent chargé de la passation a seul le pouvoir le sélectionner la méthode de publicité la plus pertinente parmi les diverses possibilités qui s'offrent à lui, notamment la publication au bulletin officiel, dans les organes des collectivités locales ou régionales, dans la presse spécialisée.
- Au-dessous de 4 000 euros, aucune publicité n'est obligatoire.

Pour contrebalancer cet accroissement du pouvoir discrétionnaire des agents, les **mécanismes de contrôle** visant à détecter les cas de mauvaise gestion ou d'abus et à les porter devant les tribunaux ont été également renforcés.

Source : Intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z, OCDE, 2007.

Il a été indiqué durant les entretiens que les procédures d'appel d'offre ouvert au Maroc qui permettent le renforcement de la transparence peuvent être parfois inutilement complexes, coûteuses et chronophages. Le ralentissement des opérations qui en résulte tend à décourager la participation des soumissionnaires. Dans le Décret de 2007, un point excessivement précisé durant la procédure est celui de l'ouverture des plis (Art. 35-39). La session d'ouverture est publique et l'ouverture des plis se déroule en au moins deux phases : d'abord l'ouverture de l'offre administrative et technique, ensuite celle de l'offre financière. Les soumissionnaires, dont l'offre technique et/ou administrative n'a pas été retenue, ne participent plus à la deuxième phase.

Au cas où l'objet du marché est de nature particulière, l'offre technique peut être demandée par le maître d'ouvrage, qui se présentera sous forme d'une troisième enveloppe à ouvrir avant l'offre financière. Entre ces trois sessions, la Commission se retire afin d'évaluer à huis clos les dossiers administratifs et techniques, les offres techniques et les échantillons soumis. En ce qui concerne l'ouverture des offres financières, celles-ci sont annoncées à haute voix durant la session publique. L'exigence d'un tel degré de transparence durant la session d'ouverture des plis risque de se traduire par des sessions multiples, longues, et découpées. Cela présente aussi un risque car les candidats présents pourraient avoir ainsi le temps de se rapprocher d'une façon informelle pour échanger des informations et éventuellement se concerter pour des marchés futurs, et ce d'autant plus qu'ils disposent des prix pratiqués par leurs concurrents.

REMARQUE : Il serait utile que le gouvernement organise une revue du système d'ouverture des plis dans un délai d'un an pour évaluer son fonctionnement en pratique et s'assurer que le degré de transparence requis ne soit pas d'une part source d'inefficacités excessives et que d'autre part il ne favorise pas la collusion entre les soumissionnaires.

Par ailleurs, le Décret de 2007 précise de manière détaillée, la gestion des offres anormalement excessives. Une offre est considérée excessive lorsqu'elle est supérieure de plus de vingt cinq pour cent (25%) par

rapport à la moyenne arithmétique de l'estimation du maître d'ouvrage d'une part et de la moyenne des offres financières des autres soumissionnaires d'autre part. Le seuil de 25% pour les offres excessives a été précisé dans le Décret de 2007 afin de faire face à certains abus. Dorénavant, lorsqu'une offre est jugée excessive, elle est rejetée par la commission d'appel d'offres (Art. 40). Ce seuil des 25% semble un peu rigide, car il peut entraîner le rejet automatique d'offres que la commission aurait pu sélectionner et réduit ainsi son pouvoir discrétionnaire.

Dématérialiser les marchés publics : La mise en place du Portail de l'État (Art. 76.)

L'utilisation des nouvelles technologies dans la passation vise essentiellement à simplifier et rationaliser les procédures, à économiser les coûts et à minimiser l'intervention humaine dans les marchés publics. Le Décret de 2007 a rendu obligatoire, depuis le 1er octobre 2007, la publication des avis d'appel d'offres dans ce portail électronique. La conception et le fonctionnement du portail relèvent de la responsabilité de la Trésorerie Générale du Royaume.

La création du portail électronique a des objectifs particulièrement ambitieux, notamment la publication des programmes prévisionnels des achats, des appels d'offres, des résultats des appels d'offres, des extraits des procès verbaux des séances d'examen d'offres et des rapports d'exécution des marchés. Quand ces objectifs auront été atteints, le portail servira en tant que base de données exhaustive avec des informations concernant la totalité du cycle de passation, de la définition des besoins à la réalisation du marché. Il permettra un inventaire unique et accessible pour tous concernant les marchés déjà passés, les marchés à passer, ainsi que les marchés en cours de passation.

Plusieurs fonctions du portail électronique – y compris la recherche et consultation des appels d'offres, l'accès à des programmes des achats prévisionnels ou le téléchargement des textes réglementaires – sont déjà opérationnels. Les administrations au niveau central et local ainsi que les municipalités ont accès au portail. Le site (www.marchespublics.gov.ma) est bien structuré et accessible en deux langues (français et arabe). Les services disponibles comme par exemple la possibilité de recherche sur le site, la rubrique Question/Réponses, ou celle de la Revue de presse et des Liens utiles font de ce portail électronique un outil facile à utiliser.

REMARQUE : Afin d'assurer la mise en œuvre du portail électronique et de maximiser son utilisation, il est nécessaire de :

- *Démontrer un engagement fort en faveur de la dématérialisation des marchés publics ;*
- *Communiquer à l'ensemble des parties prenantes un plan d'action précisant les capacités à engager pour assurer les ressources adéquates à son fonctionnement en termes de moyens (ordinateurs, connexion Internet) et de personnes ;*
- *Désigner des responsables pour la mise en œuvre dans les différents ministères et les former au système ;*
- *Lancer un effort de formation et de communication vers le secteur privé pour inciter les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, à utiliser le portail électronique.*

Un défi important sera de prévoir la transition d'un système basé essentiellement sur le papier à un système combinant un support papier et électronique, notamment en s'assurant que le cadre légal le permette (ex : protection des données personnelles, utilisation de la signature électronique). D'éventuelles coopérations pourraient être envisagées avec des responsables d'autres pays afin d'aider le gouvernement à éviter certains écueils dans la mise en œuvre⁹ (voir ci-dessous un exemple de bonne pratique pour la dématérialisation du système de passation à Dubaï).

⁹ Le Gouvernement avait activement participé dès 2002 au « High-level Seminar on E-procurement » à Naples en janvier 2006 dans le cadre de l'Initiative Bonne gouvernance à l'appui du développement dans les pays Arabes.

Mise en place d'un système de passation dématérialisé intégrant les procédures budgétaires, d'achat et de paiement à Dubaï

En 2000, l'Émir de Dubaï a lancé une campagne en faveur de l'administration électronique. L'un des projets consistait à mettre en place les outils et technologies pour appliquer les bonnes pratiques en matière de marchés publics en ligne dans les administrations de Dubaï. Les principaux objectifs étaient les suivants:

- Introduire la technologie du cybermarché ainsi que les progiciels de gestion intégrés dans l'ensemble des départements ministériels de Dubaï ;
- Former les agents des départements ministériels de Dubaï à jouer un rôle stratégique dans l'amélioration de l'efficacité de ces départements ;
- Assurer la transparence du processus général d'acquisition ;
- Permettre aux fournisseurs du Gouvernement de Dubaï de traiter avec lui par voie électronique ;
- Améliorer l'efficacité de tous les départements ministériels ;
- Faire des départements ministériels de Dubaï un modèle pour les autres Émirats.

Tejari est la société qui est en charge de mettre en œuvre ces objectifs dans les départements ministériels de Dubaï. *Tejari* est une place de marché à but lucratif créée à l'initiative de l'État, qui permet le déroulement en ligne de toutes les phases de la négociation. En outre, les services de l'administration peuvent passer leurs commandes via un système de planification des ressources de l'entreprise (*Enterprise Resource Planning, ERP*), relié au système de comptabilité et de facturation. Ces deux systèmes sont utilisés ensemble de manière intégrée. Tous les services de l'administration font appel au même système d'information interne, qui regroupe l'ensemble des données. *Tejari* comporte plusieurs procédures et fonctions d'achat :

- *soumission dématérialisée* : recueil et évaluation des offres ;
- *catalogue électronique* : avec possibilité de téléchargement et de recherche ;
- *commande dématérialisée* : pour les commandes et les factures ;
- *enchères électroniques* : place de marché électronique, négociation, enchères inversées ;
- *Tejari Link* : service destiné aux petites et moyennes entreprises, qui peuvent s'inscrire dans un registre national et consulter les contrats, les promotions et les messages et créer des salles d'exposition virtuelles ;
- *Tejari Expert* : service de conseil qui contribue à rationaliser la procédure de passation des marchés dans les grandes organisations.

En 2006 *Tejari* comptait plus de 4 000 fournisseurs, appartenant en grande majorité au secteur privé. Le gouvernement étant le premier acheteur de la région, l'administration est à l'origine de 60 % des dépenses d'achat. Depuis que ce système dématérialisé a été mis en place en 2000, il a permis un volume d'affaires de plus de deux milliards de dollars et le catalogue propose plus de 100 000 articles.

Tejari a notamment permis à Dubaï de limiter les doublons en termes de fonctions et de bureaux, et de disposer d'un système de passation des marchés plus homogène et plus simple à mettre en œuvre, qui regroupe, en ligne, les fonctions budgétaires, d'achat et de paiement. Le manque de compétences adaptées au sein de l'administration et la nécessité de promouvoir une participation plus large des fournisseurs sont au nombre des difficultés restant à résoudre. Des initiatives ont été prises à cette fin, sous forme d'actions de sensibilisation et de formation destinées à la fois aux agents publics et aux fournisseurs.

Sources : Information fournie par *Tejari* et Intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z, OCDE, 2007.

D'autres coopérations pourraient être envisagées dans le futur, notamment de manière bilatérale avec des pays de la région comme les Émirats Arabes Unis.

4. Les garanties d'intégrité pour les fournisseurs dans le cadre des différentes procédures de marchés

La réglementation marocaine impose la procédure de l'appel d'offres ouvert comme règle générale de passation des marchés publics. Cela contribue à l'ouverture à la concurrence dans la passation des marchés publics et plus généralement à la transparence. Toutefois, un défi important pour les pouvoirs publics est de concilier les impératifs d'ouverture avec ceux d'efficacité administrative, car les procédures d'appel d'offres à la concurrence ouverte peuvent s'avérer contraignantes en fonction de la valeur et la nature du contrat.

Dans ce cadre, le gouvernement dispose d'un éventail de procédures en plus de l'appel d'offre ouvert, notamment les procédures de l'appel d'offres restreint, de l'appel d'offres avec présélection, de la procédure négociée, ainsi que des marchés-cadre, des concours et des bons de commandes. Un cas particulier est celui des marchés d'études (Art. 80.), pour lesquels une procédure spécifique est utilisée.

Appel d'offres restreint ou avec présélection

Le recours à l'appel d'offres restreint ou avec présélection est strictement encadré par le Décret de 2007 et doit être dûment justifié par l'autorité contractante. Le nombre des appels d'offres restreints constitue environ 6% des marchés passés en 2007¹⁰.

La passation des marchés à l'aide de **l'appel d'offres restreint** est limitée aux prestations dont le montant est inférieur ou égal à un million de dirhams et qui ne peuvent être exécutées que par un nombre limité d'entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services, en raison de leur nature, de leur complexité ou de l'importance de l'outillage à utiliser (Art. 17). L'appel d'offres restreint doit s'adresser au moins à trois candidats susceptibles de répondre aux besoins à satisfaire. La détermination de ces candidats est de la responsabilité du maître d'ouvrage qui utilise son choix discrétionnaire pour les identifier. Afin de renforcer la transparence et le nombre de candidats potentiels, un système généralisé de qualification et de classification des entreprises a été récemment élaboré au niveau du Ministère de l'Équipement et du Transport, qui était jusqu'à présent valable uniquement pour les entreprises de bâtiment et de travaux publics (BTP). Le site Internet du Ministère de l'Équipement et du Transport publie la liste des entreprises qualifiées ainsi que celles ayant fait l'objet d'un retrait du certificat de qualification.

L'appel d'offres restreint fait l'objet d'une circulaire adressée par lettre recommandée à des candidats que le maître d'ouvrage a décidé de consulter. Quoique le délai de publication soit plus court que pour les appels d'offres ouverts (15 jours), les éléments exigés dans l'appel d'offres restreints sont les mêmes que ceux des appels d'offres ouverts (Art. 40). De même, la procédure par appel d'offres restreint est similaire à celle par appel d'offres ouvert en ce qui concerne l'ouverture des plis en séance publique, l'examen des offres par une commission d'appel d'offres et l'obligation du maître d'ouvrage de communiquer les informations mentionnées ci-dessus.

REMARQUE : Afin d'élargir la concurrence et d'assurer l'intégrité dans la sélection des candidats, l'effort de qualification et de classification des entreprises doit être poursuivi. Il en est nécessaire de mettre à disposition du maître d'ouvrage et du contrôleur davantage d'informations sur les fournisseurs potentiels, notamment au travers d'une base de données de fournisseurs potentiels par spécialités.

L'**appel d'offres avec présélection** (Art. 48-62.) diffère peu des procédures décrites à l'exception des points suivants. D'abord, il est utilisé lorsque la nature et/ou la complexité de l'objet du marché nécessite une sélection préalable des candidats. La procédure de l'appel d'offres avec présélection suit les

¹⁰ Statistiques de la Trésorerie Générale du Royaume.

dispositions de la procédure d'appel d'offres ouvert en ce qui concerne la publication, les documents à fournir par les soumissionnaires et leurs conditions de participation. La commission d'appel d'offres se présente sous forme de commission d'admissions, et il s'agit de l'organe qui exerce la présélection des candidats. Durant la séance de l'ouverture des plis, cette commission donne lecture de la liste des soumissionnaires admissibles à soumissionner pour le marché, après avoir examiné leurs dossiers de présélection.

REMARQUE : Sur le plan de la procédure, il serait bon d'utiliser les mêmes classifications et terminologies utilisées par les organismes internationaux afin de simplifier le travail des administrations et des entreprises. Ainsi, les procédures qui sont généralement utilisées incluent l'appel d'offre ouvert, l'appel d'offre restreint, l'appel d'offre négocié, les marchés cadre et les bons de commande.

Marché négociés

En utilisant la procédure des **marchés négociés** (Art. 71-74.), le maître d'ouvrage a le droit de choisir les candidats avec lesquels il entame des négociations sur les conditions du marché à passer. Cette procédure présente l'avantage de la célérité et de flexibilité mais peut aussi induire certains risques de favoritisme ou de corruption lorsqu'elle n'est pas suffisamment encadrée.

La part des marchés négociés par rapport au nombre total de marchés passés a diminué considérablement de 23% en 2000 à 5.2% en 2007 (en nombre de transactions)¹¹. En effet, les conditions de recours aux marchés négociés sans publicité préalable et sans concurrence ont été précisées et limitées à des cas particuliers, tels que les prestations nécessitant une expertise réservée exclusivement aux porteurs de brevets, les prestations exigeant le secret en raison de la défense nationale ou de la sécurité publique, ou les prestations à réaliser dans une extrême urgence.

Par ailleurs, les marchés négociés peuvent être utilisés si les marchés déjà attribués nécessitent des prestations supplémentaires. Dans ce cas, les travaux ou les prestations additionnelles ne peuvent pas excéder dix pour cent de la valeur originale du marché attribué. Il s'agit d'une décision du maître d'ouvrage, qui ne peut appliquer que le pourcentage des 10%. Ces prestations supplémentaires doivent donc rester accessoires par rapport au marché original.

REMARQUE : Encadrer strictement les avenants en limitant leur montant à 10% du marché initial est un moyen efficace de limiter d'éventuels abus du maître d'ouvrage pour les marchés négociés. Si cette limite s'avérait trop rigide dans la pratique, notamment dans le cadre de circonstances exceptionnelles, il pourrait être envisagé d'y ajouter une certaine flexibilité. Ainsi, une option consisterait à demander à la Commission d'appel d'offres de décider si le dépassement de 10% peut être autorisé ou non. Cette décision devrait bien évidemment être justifiée par écrit.

L'innovation principale dans le Décret de 2007 en matière de marchés négociés est de distinguer deux formes de marchés négociés :

- les marchés négociés après publicité préalable et mise en concurrence ; et
- les marchés négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence.

L'idée clé est l'introduction **d'éléments de transparence** dans une procédure où la concurrence est limitée, voire inexistante. Les marchés négociés avec publicité exigent la publication d'un avis d'appel à la concurrence par différents moyens (minimum un journal à diffusion nationale, portail des marchés de l'État, etc.) décidées par le maître d'ouvrage. Les candidats potentiels disposent d'au moins dix jours pour déposer leurs candidatures. Comme nous l'avons vu dans le cas de la procédure d'appel d'offres restreint,

¹¹ Statistiques de la Trésorerie Générale du Royaume.

les marchés négociés doivent également s'adresser au moins à trois candidats, sauf si cela n'est pas possible. Enfin, le maître d'ouvrage est tenu dans certains cas d'élaborer un certificat administratif qui relate la procédure pour les marchés négociés et justifie son application (Art. 71).

REMARQUE : Il pourrait être envisagé d'aller plus loin dans le renforcement de la transparence pour les marchés négociés, en publiant les résultats des négociations.

L'introduction de la transparence dans la procédure négociée est une clé afin d'établir la confiance générale dans les marchés négociés, qui sont encore considérés comme une zone à risque importante pour le favoritisme et la corruption. Or, les marchés négociés, à condition qu'ils soient passés dans de conditions de transparence et dûment justifiés, sont des moyens efficaces pour la production de biens, de services et de travaux publics dans des délais rapides.

Les marchés-cadre

La possibilité de passer des marchés publics à l'aide des marchés cadre – lorsque la quantité et le rythme d'exécution d'une prestation ne peuvent être déterminés par avance mais qu'ils présentent un caractère prévisible et permanent – existait déjà dans le Décret de 1998. Or, peu de précisions concernaient leur utilisation.

Le Décret de 2007, fixe certaines conditions spécifiques à l'égard des marchés cadre (Art. 5). Les seuils dans leur passation ont été introduits : le seuil maximum de la prestation ne peut être supérieur à deux fois le minimum. Les marchés cadre sont conclus pour une année budgétaire, avec possibilité de reconduction tacite ne pouvant excéder trois ans (contre cinq ans dans le Décret de 1998). En outre, il est à noter qu'il n'est possible de recourir aux marchés cadre que pour les prestations dont la liste est annexée au Décret de 2007.

REMARQUE : Si les marchés-cadre ont l'avantage de faciliter l'acquisition de biens standardisés, ceux-ci doivent être gérés par des fonctionnaires qui disposent d'une réelle expertise en matière de marchés publics. Ils doivent être armés pour la négociation et être sensibilisés aux questions d'intégrité afin d'éviter certaines dérives. Pour cela, il pourrait être envisagé de mettre en place un pôle d'expertise pour gérer les marchés cadre, ce qui faciliterait aussi leur contrôle.

Une catégorie spécifique, les marchés reconductibles (Art. 6.), a été introduite dans le Décret de 2007. Les marchés reconductibles sont utilisés lorsque la quantité et le rythme d'exécution d'une prestation peuvent être déterminés par avance et présentent un caractère prévisible, répétitif et permanent.

Les bons de commande

Les bons de commande (Art. 75.) sont largement utilisés pour les achats publics car ils offrent davantage de flexibilité à l'ordonnateur. Leur utilisation accélère l'acquisition des produits divers car il n'est pas nécessaire de suivre les procédures d'appel d'offres.

La Cour des Comptes a identifié dans ses rapports de 2005 et 2006 certains risques d'abus liés aux bons de commande. Elle relève en effet un problème de fractionnement de la dépense (« saucissonnage ») lors du recours aux bons de commande¹².

Le seuil permettant le recours aux bons de commande est fixé à 200 mille dirhams par année budgétaire pour chaque ordonnateur habilité depuis le Décret de 1998 et ce seuil est maintenu en 2007. Ce seuil est

¹² Source: Rapport annuel de la Cour des comptes, p. 24. et 97., 2005.

plutôt supérieur aux pratiques dans les pays de l'OCDE où les bons de commande sont généralement réservés aux contrats à faible valeur. Le Décret de 2007 contient dans son Annexe N° 3 une liste de prestations pouvant faire l'objet de bons de commande. Cela permet ainsi de limiter le champ des prestations, mais cette liste demeure assez extensive dans la pratique.

Un nouvel élément du Décret de 2007 est de recourir, dans la mesure du possible, à la concurrence en consultant au moins trois concurrents par écrit pour les prestations assurées par les bons de commandes. Néanmoins, cet élément de consultation ne diminue pas le risque qui dérive du pouvoir discrétionnaire de l'ordonnateur lors de sa décision d'effectuer les achats à l'aide des bons de commandes.

REMARQUE : Afin de mieux encadrer l'utilisation des bons de commande, le seuil de recours aux bons de commande devrait être diminué afin de réserver son utilisation pour des achats à faible valeur. L'ensemble des procédures doivent être contrôlées, y compris pour les bons de commande, même si les modalités de ce contrôle peuvent être adaptées en fonction des montants concernés. Ainsi, le pouvoir discrétionnaire des ordonnateurs pourrait être contrebalancé par des audits sur un échantillon représentatif de bons de commande dans les différentes administrations.

III. GARANTIR LA BONNE GESTION DANS LES MARCHÉS PUBLICS

5. Une utilisation des fonds publics conforme à leur destination

L'organisation des marchés publics est au cœur de la gestion stratégique des deniers publics afin de promouvoir l'utilisation optimale des ressources et de contribuer à la prévention de la fraude et de la corruption.

Planification

La planification des marchés publics et des dépenses correspondantes est essentielle pour traduire une vision stratégique à long terme des besoins des administrations. Le Décret de 1998 rend obligatoire la publication des programmes prévisionnels des achats dans au moins un journal à diffusion nationale pour les services de l'administration centrale. Toutefois il a été indiqué durant les entretiens que cette disposition n'a pas été systématiquement appliquée en pratique. Cela s'explique notamment par un manque de planification général, qui se traduit au niveau budgétaire par des dépenses s'intensifiant en juin et à la fin de l'année budgétaire et par des retards dans les paiements. Afin de renforcer le système, le Décret de 2007 rend obligatoire la publication de ces programmes sur le site du portail des marchés publics et aussi, d'une façon optionnelle, sur les sites internet du Ministère concerné, ce qui devrait faciliter le travail des fournisseurs potentiels.

REMARQUE : Il est nécessaire d'évoluer à moyen terme vers une gestion pluriannuelle du budget, afin de renforcer le pilotage et l'anticipation des dépenses en les plaçant dans une perspective pluriannuelle. Cela permettrait ainsi d'améliorer la visibilité financière, notamment pour la planification des programmes d'achat au niveau des administrations. Cette réforme a été engagée par le gouvernement du Maroc et doit être poursuivie.

Responsabilité des ordonnateurs

La décision sur l'engagement des dépenses est prise par les ordonnateurs, qui sont en général des ministres. La responsabilité des ordonnateurs, décrite par le Dahir de 2002, modifié en 2005, exige que l'ordonnateur soit personnellement responsable des ordres de réquisition en matière de dépenses publique. Il s'agit d'un pas en avant important dans le cadre de la mise en place d'une culture de responsabilité au sein de l'administration. Toutefois, lorsque l'ordonnateur se trouve être un ministre, il n'est pas légalement responsable devant la Cour de discipline budgétaire et financière, même s'il est auteur d'un ordre de réquisition (Art. 52. de loi 62-99 portant code des juridictions financières – 13 juin 2002).

REMARQUE : La démarche de responsabilisation des ordonnateurs doit être poursuivie. Plusieurs actions sont envisageables. Il serait souhaitable d'amender le code des juridictions financières pour renforcer la responsabilisation des ordonnateurs. Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'engager des réformes

complémentaires pour promouvoir un environnement propice à l'obtention des résultats attendus (voir ci-dessous des exemples de bonne pratique du gouvernement du Canada).

**Favoriser un environnement propice à l'obtention des résultats :
Les réformes de la budgétisation et de la gestion financière au Canada**

Au Canada, la Loi sur la gestion des finances publiques, en vigueur de longue date, dispose que les fonds publics doivent être affectés aux fins prévues, telles qu'elles ont été approuvées par le Parlement. C'est également sur la base de cette loi qu'est garantie une **séparation** des tâches, selon laquelle les activités de budgétisation, de passation des marchés, de contrôle des projets et du paiement incombent à des individus occupant des fonctions distinctes et **relevant de hiérarchies différentes**.

Un processus de réforme est actuellement en cours afin **d'étendre la responsabilité** des pouvoirs publics, qui ne couvrira plus seulement l'affectation des dépenses aux fins prévues, mais aussi les « **résultats obtenus** » grâce à ces dépenses. La Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR), en particulier, prévoit que les documents budgétaires, ainsi que les rapports ministériels sur le rendement et les rapports au Parlement devront être plus structurés et plus précis. En outre, depuis novembre 2006, un Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis exige que les opérations liées aux achats soient conformes aux résultats attendus dans le cadre des autres grandes fonctions et qu'il soit possible de démontrer comment elles contribuent à l'obtention de ces résultats.

La Loi fédérale sur la responsabilité de 2006 cherche également à renforcer la confiance des citoyens vis-à-vis de la passation des marchés à travers :

- un **énoncé des principes de l'approvisionnement**, dans lequel les pouvoirs publics s'engagent à promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence de la procédure de soumission ;
- l'inclusion de **dispositions sur l'intégrité** dans les contrats ;
- la création d'un poste de **vérificateur de l'approvisionnement**, chargé d'examiner les pratiques de l'ensemble de l'administration en matière d'approvisionnement, de traiter les plaintes des fournisseurs potentiels et celles liées à la gestion des contrats, de piloter un mécanisme de résolution des différends et de soumettre un rapport annuel au Parlement.

En plus de rendre obligatoire les rapports sur la planification et la budgétisation, les cadres d'action et les politiques qui les sous-tendent prennent acte de ce qu'il importe :

- de promouvoir un **environnement propice** à l'obtention des résultats attendus, de nature à favoriser la bonne gouvernance et l'efficacité des procédures (rapport de gestion, capacité de gestion par exemple) ;
- de se doter d'un **système intégré** liant les procédures d'affectation des crédits, de budgétisation, d'investissement, de passation des marchés et de gestion des contrats et prévoyant leur validation par un système de vérification performant. Un tel système marque une rupture radicale avec l'approche traditionnelle consistant à compartimenter les fonctions et caractérisée par l'insuffisance de l'information sur les performances et la gestion financière et par une conception de la fonction de vérification basée sur les transactions ;
- de **renforcer les capacités** en proposant des actions de formation à tous les niveaux de gestion et en recourant davantage au recrutement externe ainsi qu'à des communautés de pratique justifiant d'une certification ou d'une accréditation professionnelle.

Source : Intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z, OCDE, 2007.

Pour les marchés publics au niveau régional, une déconcentration des crédits est prévue vers les sous-ordonnateurs nommés par les ordonnateurs sous leur responsabilité. Toutefois, il semble que le transfert s'est effectué essentiellement au niveau technique et ne s'est pas traduit proportionnellement au niveau financier. Ainsi, la région qui a désormais pour responsabilité certains travaux publics (par exemple, pour la construction des routes) n'a pas vu son budget augmenter de manière proportionnelle. Par ailleurs, il a été indiqué qu'il y avait des retards fréquents dans le transfert des crédits qui n'est transmise que tardivement dans une année budgétaire.

Pour les collectivités locales, chaque président gère ses propres crédits, que certains interlocuteurs estiment insuffisants par rapport à leurs besoins. Par ailleurs, il a été estimé que l'absence de contrôle a priori dans les communes rurales pouvait être source de problèmes, comme cela été relevé lors des contrôles de l'Inspection Générale des Finances.

Quant à la municipalité de Rabat, il s'agit d'un cas à part, du fait de son rôle de capitale administrative au Maroc. Le maire, qui n'est pas ordonnateur - cette fonction est exercée par le préfet (« le Wali ») - est toutefois responsable de l'exécution des marchés. D'après les interlocuteurs, cela peut créer des problèmes additionnels en termes de partage des responsabilités.

Contrôle de l'opportunité de la dépense

Le contrôle de l'opportunité de dépenses est exercé afin d'évaluer que les deniers publics sont dépensés pour les besoins justifiés de l'administration. Dans les pays de l'OCDE, ce contrôle peut aussi être exercé d'une part, par les auditeurs internes et, d'autre part, par des institutions indépendantes. C'est le cas de l'Inspection Générale en Belgique, du Vérificateur Général au Canada ou du *Government Accountability Office* aux États-Unis. Ce contrôle permet de vérifier que l'objet du marché correspond à la nature et à l'étendue des besoins et que l'estimation du coût des prestations a été effectuée en référence aux prix du marché. Au Maroc, il relève aujourd'hui essentiellement du pouvoir discrétionnaire du ministre, même si selon les textes la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances ont aussi un rôle à jouer (voir aussi la partie IV sur la responsabilité et le contrôle).

Vers une réforme globale du système de contrôle des dépenses publiques

Le Ministère des Finances a engagé une réforme globale du système de contrôle des dépenses publique en 2006, suite à la recommandation d'une étude commandée auprès d'un cabinet de conseil international¹³. Le pilotage de la mise en œuvre de cette réforme d'envergure est de la responsabilité de trois Directions du MFP, notamment de la Trésorerie Générale du Royaume, la Direction du Budget et l'Inspection Générale des Finances.

Premièrement, la réforme vise à alléger le contrôle de régularité a priori par les institutions de contrôle en faveur d'un recentrage sur le contrôle de la performance et sur le contrôle de la régularité a posteriori. Dorénavant, le contrôle de régularité a priori sera progressivement transféré aux ordonnateurs et le contrôle de la Trésorerie Générale sera modulé en fonction des dépenses. Par exemple, les dépenses de personnel d'une valeur inférieure à 5 mille dirhams ne seront contrôlées que par l'ordonnateur. Dans ce transfert progressif de responsabilité, les ordonnateurs ont besoin de renforcer leur capacité de gestion, avec l'accompagnement d'institutions telles que la Trésorerie Générale, l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes. L'Inspection Générale des Finances et d'autres corps de contrôle seront chargés d'apprécier la capacité de gestion de chaque ordonnateur au préalable. Cette procédure d'appréciation est essentielle compte tenu du fait que la capacité de gestion des ordonnateurs reste aujourd'hui très inégale. Certains ministères, comme par exemple le Ministère de l'Équipement, sont historiquement plus expérimentés dans la passation des marchés publics que d'autres Ministères, comme celui de la Pêche. Un

¹³ L'étude a été réalisée par le cabinet Eurogroup.

chantier a été initié récemment au niveau du Ministère des Finances, en partenariat avec les ministères, qui est formalisé dans le cadre du « Forum de la performance », qui vise notamment à former les services gestionnaires dans tous les domaines de la dépense, y compris les marchés publics et le contrôle interne.

REMARQUE : La réforme en cours visant à l'allègement du contrôle a priori est souhaitable car elle va permettre d'accélérer les procédures de passation des marchés publics en évitant un formalisme excessif de vérification de la régularité de la procédure. Pour faciliter cette transition, il serait souhaitable de créer une fonction d'acheteurs bien formés qui soit entièrement dédiée à la planification des achats, à la passation et à l'exécution des contrats afin d'assister les ordonnateurs. Cette fonction serait d'autant plus utile dans un contexte marqué par l'évolution rapide de la réglementation, de la responsabilisation des ordonnateurs en matière de contrôle, de dématérialisation des procédures et de recherche d'efficacité. Ce renforcement des compétences en interne contribuerait à prévenir certains problèmes de régularité en amont. Plus généralement, l'amélioration des échanges d'information et un meilleur transfert de compétences sont nécessaires afin de mettre à niveau les compétences des ordonnateurs.

Le système d'évaluation des ordonnateurs sur leur performance, envisagé par la réforme, ne sera opérationnel que dans un deuxième temps. Cependant, la route reste longue avant que les ordonnateurs puissent assumer la responsabilité du contrôle a priori et rendre compte de la performance des dépenses.

REMARQUE : Tous les outils doivent être mobilisés pour pouvoir assurer le changement de culture organisationnelle en créant une culture centrée sur les résultats, mesurés par des indicateurs de performance. Dans le cadre du développement de ces indicateurs, l'Inspection Générale des Finances pourrait s'inspirer des expériences d'autres pays. Par exemple, le gouvernement du Chili a mis en place différents indicateurs de performance pour améliorer certains aspects essentiels de la gestion publique, notamment dans les marchés publics. Les indicateurs incluent par exemple:

- *La part du budget réservée aux achats effectués par le biais d'appel d'offres publics ;*
- *Le pourcentage des achats effectués via la procédure d'achat d'urgence ;*
- *La différence entre le plan annuel et les achats effectivement faits dans l'année.*

La création d'un seul pôle de contrôle pour l'engagement et le paiement des dépenses

Deuxièmement, cette réforme a amené à des restructurations et des changements organisationnels au niveau du contrôle. Les entités chargées du contrôle a priori ont été fusionnées afin de favoriser une meilleure organisation du travail, des procédures plus cohérentes et des économies au niveau de la gestion du personnel et des procédures. Cette logique explique que le premier chantier achevé de la réforme soit celui du rapprochement de la fusion physique de la Trésorerie Générale avec le Contrôle Général des Engagements de Dépenses de l'État (CGED). Cette fusion crée ainsi un seul pôle de contrôle de la dépense, « un interlocuteur unique pour les services ordonnateurs » pour le contrôle de l'engagement et du paiement des dépenses. Cela devrait permettre d'améliorer l'efficacité du processus, en favorisant sa rapidité, et d'assurer une interprétation unique de la réglementation par le contrôleur. Toutefois, il est important d'assurer que le niveau d'expertise est maintenu au niveau du contrôle.

Le succès de la réforme dépendra fortement de la mobilisation et de l'adhésion des services des ordonnateurs auprès des différents ministères. A ce jour, des « Trésoriers Ministériels » ont été installés auprès du Ministère de l'Agriculture et des Affaires Étrangères et leur mise en place dans huit autres ministères est planifiée d'ici juin 2008.

Le rôle de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation

La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP), qui relève du Ministère de l'Économie et des Finances, exerce le contrôle financier de l'État sur les Établissements et Entreprises

publics et surveille le portefeuille public. La DEPP s'occupe également de la privatisation des entreprises publiques et de la normalisation comptable. La Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation dispose d'un effectif d'environ 400 personnes. La rotation pour les contrôleurs à la DEPP est obligatoire après quatre ans et s'effectue en moyenne tous les trois ans.

Son contrôle financier est modulaire, avec un contrôle a priori pour certaines institutions publiques comme les hôpitaux ou les universités et une obligation d'information pour les sociétés d'économie mixte. Ce contrôle varie selon les compétences et les moyens disponibles dans chaque organisation et en fonction de la réglementation propre aux différents établissements publics. Pour les établissements ne disposant pas des instruments nécessaires, un contrôleur d'État et un Trésorier payeur sont nommés pour viser les paiements.

Les entreprises publiques, dont le nombre est d'environ 700, disposent d'une autonomie juridique et financière. Leur organe de gouvernance principal est le conseil d'administration. Par ailleurs un rapport annuel sur les entreprises publiques accompagnant la Loi sur les Finances est soumis au Parlement. Les premières grandes entreprises publiques ont introduit un audit externe par des consultants indépendants, ce qui tend à rejoindre les pratiques du secteur privé.

Le contrôle de la Cour des Comptes sur les deniers publics

La gestion des deniers publics lors de la passation des marchés est contrôlée par une institution indépendante, la Cour des Comptes, qui est l'organe de contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances. Lors du vote de la dernière Constitution en septembre 1996, elle a été érigée en Institution Constitutionnelle. En tant qu'institution supérieure de contrôle, celle-ci a pour rôle de participer à la rationalisation de la gestion des deniers publics et d'assister le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence (titre 10 de la Constitution). Elle est chargée notamment de contrôler la régularité des opérations des recettes et des dépenses. Les juridictions financières peuvent intervenir en matière juridictionnelle pour le jugement des comptes des services de l'État en appréhendant aussi bien les responsabilités des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics et pour la répression d'infractions aux règles de comptabilité publique (pour plus d'informations sur le rôle de la Cour des Comptes, se référer à la partie IV sur la responsabilité et le contrôle).

6. Renforcer le professionnalisme

Le gouvernement a lancé le Pacte de Bonne Gouvernance depuis 1995, qui engage l'administration à la rationalisation de la gestion publique, la moralisation de l'administration, et l'ouverture de l'administration pour une meilleure écoute des citoyens. Avoir un personnel bien qualifié et compétent dans les achats publics est une condition primordiale de la bonne gouvernance dans les marchés publics.

L'absence de la fonction d'acheteur public

La fonction d'acheteur public n'est pas reconnue en tant que métier spécifique au Maroc, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de poste spécifique qui s'occupe uniquement de l'achat public, ni de formation ou de diplôme spécialisé. Notamment, ce sont les ordonnateurs au niveau central, les sous-ordonnateurs au niveau déconcentré et les directeurs des établissements publics qui sont en charge des marchés publics. Toutefois il faut noter que certaines administrations des collectivités locales et des établissements publics disposent d'une structure dédiée aux marchés publics.

L'administration ne prévoit pas de formations spécifiques sur les achats publics que ce soit au moment du recrutement ou durant la carrière du fonctionnaire qui exercera la fonction d'acheteur. Les seuls cursus spécialisés sont dispensés par des instituts privés comme l'Institut Supérieur de Commerce et d'Administration des Entreprises. Si l'École Nationale de l'Administration (ENA) du Maroc avait organisé dans les années 1980 des formations spécifiques d'une année pour former des acheteurs publics professionnels, cette formation n'existe plus à présent. Les ordonnateurs suivent des cycles généraux de formation sur la gestion et dans certains ministères comme au Ministère de l'Équipement les fonctionnaires suivent des formations spécialisées en ingénierie à leur entrée en fonction. Il faut noter toutefois que certaines formations *ad hoc* sont menées pour familiariser les fonctionnaires avec le Décret de 2007 sur les marchés publics (ces formations sont décrites dans la partie I sur le panorama de la nouvelle réglementation sur les marchés publics).

REMARQUE : Il serait souhaitable de renforcer le professionnalisme dans les marchés publics, par exemple en créant une fonction d'acheteur public qui corresponde à un poste spécifique et à un cursus identifié. Des formations spécifiques aux achats pourraient être organisées par l'administration, en coopération avec l'ENA. A long terme un système de certification pourrait être développé pour les achats, notamment au travers de partenariats internationaux. Cela permettrait une mise à jour régulière du profil de compétences par rapport aux dernières évolutions réglementaire et technologique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du portail électronique.

Gestion des ressources humaines

La sélection, la rémunération, la promotion et l'évaluation des fonctionnaires travaillant dans le processus de la passation des marchés publics suivent les règles générales de la gestion des ressources humaines des fonctionnaires de l'administration marocaine. La fonction publique offre la garantie de l'emploi, mais donne peu d'éléments de motivation pour le fonctionnaire. La rémunération et la promotion sont majoritairement basées sur l'ancienneté, et le système vient juste de commencer à adopter une culture managériale basée sur la performance¹⁴.

L'institution responsable de la réforme administrative au Maroc est le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, qui a été créé en 2002 afin de mettre en œuvre la réforme de l'administration publique,

¹⁴ Source : Banque Africaine de Développement : Rapport d'évaluation, mai 2006.

avec un accent particulier sur le renforcement de l'efficacité de la gestion des ressources humaines du secteur public.

Recrutement

L'adoption en janvier 2006 du projet de loi modifiant le Statut de la fonction publique introduit certains éléments de flexibilité pour le recrutement afin de mieux répondre aux besoins de l'administration. Pour les postes vacants des fonctionnaires, la loi prévoit l'organisation de concours afin d'assurer l'égalité d'accès aux postes de l'administration tout en autorisant une politique de recrutement de contractuels, qui ne peuvent prétendre à la titularisation. Par ailleurs, des formations continues sont organisées par le Ministère des Finances, avec l'appui d'organisations internationales comme la Banque Mondiale, afin de compenser les pertes de compétences liées aux opérations de départ volontaire en 2004 et 2005.

Rémunération

Le niveau des salaires des agents dans le secteur public, et plus particulièrement dans les marchés publics, est un élément important si l'on veut assurer l'intégrité dans les marchés publics. En effet, si les salaires sont insuffisants et ne permettent pas aux fonctionnaires de vivre de manière convenable, la tentation de pots-de-vin et de corruption est accrue. Cela peut aussi contraindre les fonctionnaires à cumuler les fonctions publiques et privées, avec les risques éventuels de conflit de rôles que cela entraîne. Ce cumul est désormais interdit par la loi modifiant le Statut de la fonction publique¹⁵.

Or, il a été indiqué durant les entretiens que le problème le plus important est lié aux fortes différences de salaires, au sein de l'administration et avec le secteur privé. Par exemple, les fonctionnaires responsables de la passation des marchés publics au niveau de l'administration centrale bénéficient de salaires nettement plus élevés que leurs homologues travaillant dans les collectivités locales. Ces différences existent aussi d'un ministère à l'autre. Dans certains ministères comme le Ministère de l'Équipement, il existe des avantages substantiels dans la rémunération offerte aux fonctionnaires, car ceux-ci bénéficient d'un logement.

REMARQUE : Un effort d'harmonisation de la grille de rémunération (non seulement les salaires mais aussi les autres avantages) pourrait être mené dans l'administration marocaine. Une possibilité serait de créer une fonction d'acheteur public, qui bénéficie à ce titre dans la hiérarchie d'un statut et d'une reconnaissance adaptés.

Le fait que les salaires, dans le secteur privé, dépassent largement les salaires des fonctionnaires publics, pose la question de savoir comment attirer et retenir des spécialistes compétents dans l'administration. Dans certains établissements publics, comme les centres hospitaliers, il est difficile de retenir les comptables qui peuvent avoir des salaires plus compétitifs dans le secteur privé. Toutefois, les fonctionnaires marocains bénéficient de la garantie de l'emploi, qui peut aider à compenser la différence de salaire par rapport au secteur privé.

Un des chantiers de la réforme actuelle consiste à faire évoluer ce système de rémunération basé sur l'ancienneté vers un système basé sur le mérite. Dans ce cadre, une place toute particulière doit être réservée aux fonctionnaires en charge des marchés publics, qui du fait de leurs positions, sont davantage susceptibles d'accepter ou de solliciter des pots-de-vin.

¹⁵ Le cumul des fonctions est autorisé seulement dans le cas d'activités secondaires scientifiques, artistiques ou littéraires ou d'activités de conseils, d'expertises, études ou enseignement.

Évaluation de la performance et système d'avancement

Le système d'évaluation de la performance des fonctionnaires introduit en 2006 cherche à répondre aux problèmes identifiés dans l'ancien système, tels que la prise en compte exclusive de l'ancienneté pour la promotion, la prévalence de critères subjectifs et théoriques dans l'évaluation et l'absence d'indicateurs permettant d'évaluer le rendement du fonctionnaire. Il a été indiqué dans les entretiens que le système existant contient environ 140 critères d'évaluation, ce qui le rend très complexe. Ces critères sont prédéfinis et sont uniformes pour les différents niveaux hiérarchiques.

Le système introduit en 2006 vise à la mise en place d'un dispositif reposant sur deux volets: la notation - selon cinq mentions : excellent, très bien, bien, moyen et faible- et l'évaluation. Il met, en outre, en place une corrélation directe entre le système de notation et d'évaluation et le système d'avancement. Le fonctionnaire participe dans le processus de sa propre évaluation, qui a lieu au moins une fois tous les deux ans et à l'occasion de sa candidature à la titularisation et à l'avancement de grade.

IV. AMÉLIORER LA RÉSISTANCE À LA CORRUPTION

7. Le cadre général de la lutte contre la corruption

Le Plan d'action de lutte contre la corruption du Maroc, qui a été approuvé par le gouvernement en 2005, inclut un axe spécifique pour le renforcement de la transparence dans les marchés publics. Cette mesure entre dans le cadre plus global des efforts du gouvernement marocain pour la moralisation de la vie publique. Ces efforts ont culminé avec la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par le Maroc en mai 2007.

L'Instance Centrale de la Prévention de Corruption

Dans le cadre de la préparation de la ratification, plusieurs mesures pour lutter contre la corruption ont été adoptées, en particulier, la création de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption. L'Instance Centrale de Prévention de la Corruption a été créée en mars 2007, par le Décret n° 2-05-1228, auprès du Premier Ministre, avec une fonction exclusivement préventive. Financée par le budget de la Primature, cette instance a pour mission de coordonner, superviser et assurer le suivi de la mise en place des politiques gouvernementales en matière de prévention de la corruption. Elle est chargée aussi de recueillir et de diffuser les informations nécessaires dans ce domaine. Cette instance agit comme force de proposition puisqu'elle intervient dans l'élaboration des stratégies de prévention, de sensibilisation ou de coopération internationale. Elle est composée non seulement de représentants de chaque département ministériel mais aussi de la société civile, des associations, de syndicats et d'enseignants chercheurs. Le président de l'Instance est nommé par le Premier ministre.

REMARQUE : Cette institution pourrait engager une réflexion sur les mesures spécifiques qui peuvent être prises pour prévenir la corruption dans les zones à risque comme les marchés publics. Une première étape pourrait consister à dresser une « cartographie des risques » dans l'administration pour recenser les postes des agents exposés, les activités liées à la passation des marchés publics qui sont particulièrement vulnérables et les projets à risque du fait de la valeur et de la complexité des marchés. Pour cela, il faudrait s'assurer de la coopération des différentes administrations pour que l'Instance puisse disposer de toutes les informations utiles pour ce travail. Ce projet pourrait être entrepris en collaboration avec des associations de la société civile comme la Confédération Générale des Entreprises du Maroc ainsi que Transparency Maroc, qui ont le projet d'identifier et de prévenir les risques de corruption dans les marchés publics au travers de pactes d'intégrité sectoriels.

La déclaration de patrimoine

Par ailleurs, le projet de loi sur la déclaration de patrimoine vise à détecter l'enrichissement illicite. Il s'agit d'un amendement à la loi n°25-92 du 7 décembre 1992 portant sur la Déclaration de Patrimoine des fonctionnaires de l'État. Utiliser le mécanisme de la déclaration de patrimoine pour détecter

l'enrichissement illicite est une pratique commune dans différentes régions du monde, de l'Europe continentale au Mexique ou à la Corée.

Le projet de loi cible plus particulièrement les fonctionnaires qui occupent des postes particulièrement exposés à la corruption. Cela inclut notamment les hauts fonctionnaires et l'ensemble du personnel travaillant dans les marchés publics, sans considération du niveau de responsabilité. Si la déclaration est adoptée par le législateur, celle-ci sera standardisée, et sera transmise annuellement à la Cour des comptes. Il est envisagé que le contenu des déclarations de patrimoine reste secret et ne soit communiqué qu'à la demande du déclarant ou sur requête de la justice. Néanmoins, le champ de déclaration ne concernerait *a priori* pas la fortune déposée à l'étranger, ni celle inscrite au nom des proches (épouses ou enfants).

REMARQUE : Le défi principal sera d'en assurer la mise en œuvre une fois le projet de loi adopté. En effet, la loi de 1992 était restée lettre morte du fait de son champ d'application trop ambitieux et de l'absence de contrôle des déclarations par un organe compétent. Le projet de loi cible désormais certaines positions à risque, ce qui devrait faciliter son application. Toutefois il est un peu trop limitatif puisqu'il ne permet d'engager d'éventuelles investigations ni auprès de la famille ni à l'étranger. Un défi à relever sera d'assurer que l'ensemble des fonctionnaires concernés remplissent leurs déclarations et que cette information est dûment vérifiée par la Cour des Comptes.

La réforme de la justice

Depuis 2002, le gouvernement du Maroc s'est engagé à poursuivre les efforts de modernisation de la justice. Avec le gouvernement formé suite aux élections fin 2007, un nouvel élan de réforme a été annoncé par le Ministre de la Justice sur quatre axes touchant à la modernisation, la moralisation, la formation et la communication.

Le Ministère est chargé du traitement des dossiers relatifs à la corruption et aux infractions financières et son mandat contient également l'élaboration de dispositions pour lutter contre le phénomène de corruption. En octobre 1972, afin d'instituer une juridiction chargée de la répression des crimes de concussion, corruption, trafic d'influence et détournements commis par des fonctionnaires publics, la Cour Spéciale de Justice a été créée par le Dahir portant loi n° 1-72-157. Cette Cour Spéciale a été supprimée en septembre 2004, car elle ne s'est pas avérée efficace dans la lutte contre la corruption et créait des distorsions dans l'application de la loi.

Aujourd'hui les ressources budgétaires et humaines du système judiciaire marocain demeurent insuffisantes. Faute de ressources, les délais de traitement des cas sont longs : ils atteignent un an en moyenne par affaire. Le renforcement de l'effectif et la formation continue des magistrats sont les éléments centraux du plan d'action élaboré pour la réforme à lancer en 2008.

En outre, les sanctions pénales ne sont pas toujours appliquées. Bien que l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes révèlent d'éventuels cas de fraude et de corruption chaque année, les suites procédurales et pénales restent rares au Maroc. Pourtant, la poursuite des infractions est aussi importante que leur révélation. Dans ce cadre, la nouvelle réforme envisage de mettre en place une autorité publique spécialement chargée de l'exécution des jugements.

Pour la passation des marchés publics, aucun cas de corruption n'a été prouvé jusqu'à aujourd'hui. Cela soulève la question de l'identification de la preuve mais aussi plus généralement de l'efficacité du juge pénal pour sanctionner les infractions se rapportant aux délits de corruption.

REMARQUE : Afin de permettre le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics, il est essentiel que les infractions à la loi soient punies par des sanctions effectives et proportionnelles. La réforme de la justice doit être poursuivie afin qu'il existe un relais au niveau du Ministère de la Justice, non seulement

en renforçant ses moyens mais aussi en engageant une réflexion plus générale pour assurer son indépendance.

8. La résistance à la corruption dans les marchés publics

Des normes spécifiques pour lutter contre la corruption dans les marchés publics

Sur le plan législatif, les normes générales en matière de prévention et de lutte contre la corruption sont définies plus particulièrement dans le Statut général de la Fonction Publique, la Loi sur la Déclaration du Patrimoine et le Code Pénal. Par ailleurs, le Maroc a adopté des normes spécifiques afin de prévenir la corruption et de promouvoir l'intégrité dans la passation des marchés publics. Définir des normes d'éthique dans les marchés publics constitue un élément de base pour l'intégrité du système.

Le Décret de 2007 introduit des dispositions spécifiques pour prévenir la corruption dans les marchés publics. Il s'agit là d'un pas important afin d'assurer l'intégrité du système. Tandis que le Décret de 1998 ne faisait aucune référence à la lutte contre la corruption, le Décret de 2007 rend explicite l'exigence d'intégrité dans la passation des marchés publics. Les obligations à cet égard concernent à la fois les soumissionnaires et le maître d'ouvrage.

Obligation pour les soumissionnaires

Les soumissionnaires doivent certifier l'exactitude des informations contenues dans leurs offres, et sont obligés de s'engager – par une déclaration sur l'honneur – à ne pas recourir à des pratiques de fraude ou de corruption dans la passation des marchés. Le maître d'ouvrage, pour sa part, doit s'abstenir de toute relation et de tout acte pouvant compromettre son indépendance.

REMARQUE : Il faut s'assurer que cet engagement mutuel des soumissionnaires et de l'administration soit accompagné de sanctions effectives, proportionnelles et dissuasives en cas d'infraction pénale. Les instances de contrôle jouent donc un rôle essentiel pour vérifier le respect de cet engagement. Pour les gros projets à risque, une possibilité serait d'impliquer un expert indépendant – qui peut être un membre de la société civile ou être recruté dans le cadre d'un contrat – pour certifier de l'intégrité de la procédure, par exemple en signant un Pacte d'Intégrité¹⁶.

Obligation pour le maître d'ouvrage

De son côté, le maître d'ouvrage doit s'abstenir de toute relation ou de tout acte qui puisse compromettre son indépendance. Il peut s'agir d'intérêts particuliers, par exemple la réception de cadeaux, avantages et d'autres intérêts économiques et financiers, de rapports personnels ou familiaux, d'affiliation à une organisation, ou d'un futur emploi.

Or, certains fonctionnaires au Maroc quittent l'administration et reviennent comme contractuels dans le secteur privé. L'administration ne dispose pas de normes pour identifier et gérer les situations de conflits d'intérêts dans le service public ainsi qu'après l'exercice du mandat public, et encore moins dans les marchés publics. Ce manque de normes peut favoriser le népotisme et le clientélisme, qui ont un coût non négligeable dans un domaine comme celui des marchés publics.

¹⁶ Le Pacte d'Intégrité est un accord conclu entre l'administration publique et l'ensemble des soumissionnaires participant à un marché public, aux termes duquel chacune des parties s'interdit de verser, d'offrir, de demander ou d'accepter des pots-de-vin ou de s'entendre avec des concurrents, pour obtenir le marché ou pendant son exécution. Cette pratique a été introduite par Transparency Internationale dans de nombreux pays (Source : *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, OCDE, 2007, Pp. 180.)

REMARQUE : Pour assurer que cette disposition soit effective, des réglementations pourraient être élaborées afin de définir les circonstances et les relations qui peuvent mener à des situations de conflit d'intérêts et les interdictions qui s'appliquent pour éviter ce risque. De plus, des orientations détaillées pourraient être données aux agents qui interviennent dans la passation des marchés, par exemple sous la forme d'un code de conduite, sur les mesures à prendre pour rester impartiaux dans leurs rapports avec les fournisseurs.

**Renforcer la transparence et l'intégrité dans les marchés publics :
Des éléments de bonne pratique à l'Office National de l'Électricité (ONE) au Maroc**

Avec 10.000 collaborateurs et 3,5 millions de clients, l'Office National de l'Électricité est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé en 1963, qui exerce des activités centrées sur les métiers de l'énergie : Production, Transport et Distribution. Il s'agit du premier investisseur après l'État, avec 11,6 milliards de dirhams prévus en 2008 (contre 36,07 milliards de dirhams au titre du budget général de l'État, et 66,6 milliards de dirhams¹⁷ pour l'ensemble des entreprises et établissements publics). Il est soumis au contrôle de la Cour des Comptes, de l'Inspection Générale des Finances, de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation et du Parlement (au travers de commissions parlementaires spécifiques).

Compte tenu des montants financiers en jeu, le secteur de l'électricité est particulièrement vulnérable à la corruption. Afin de mieux prévenir d'éventuels risques de corruption qui pourraient entacher sa réputation, l'Office National de l'Électricité a adopté une démarche proactive pour renforcer l'intégrité dans ses procédures. Un comité d'éthique a été constitué au sein de l'ONE en 2007, qui regroupe des représentants de l'ONE et de la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM). Ce comité est chargé de proposer des règles et des procédures garantissant le respect de l'éthique à la fois pour le personnel et les autres parties prenantes, notamment les fournisseurs.

Sa première mission a consisté en l'élaboration d'un code de déontologie afin d'inciter le personnel à respecter la loi sur le statut du personnel. Le processus de consultation pour l'élaboration du code s'est appuyé sur un échantillon représentatif, incluant non seulement des directeurs mais aussi des opérationnels (environ 40% de représentants du management contre 60% sur le terrain). L'adhésion au code se fait sur une base volontaire afin d'encourager cette démarche proactive par l'ensemble du personnel. La prochaine mission consistera en une évaluation des risques de conflit d'intérêt au sein de l'entreprise.

Par ailleurs, l'ONE joue un rôle moteur dans l'utilisation des nouvelles technologies pour renforcer la transparence et la responsabilité dans les marchés publics. Ainsi, les appels d'offre ont été publiés sur son site Internet avant même l'obligation faite par le Décret de 2007. Par ailleurs, une base de données est utilisée pour l'archivage des informations, non seulement sur les dossiers d'appel d'offres, mais plus généralement pour garder une trace des décisions prises dans les marchés et ainsi responsabiliser le personnel. Quant à l'information sur les fournisseurs, celle-ci est centralisée et classifiée afin de faciliter l'évaluation des fournisseurs sur la base d'éléments objectifs, comme le prix ou le respect des délais.

La prochaine étape devrait être l'examen de la réglementation actuelle de l'ONE afin de l'harmoniser avec les dispositions du Décret de 2007 et de la faire valider par son conseil d'administration.

¹⁷ Statistiques de la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

Des mécanismes identifiés pour lutter contre la corruption dans les marchés publics

Afin d'assurer la mise en œuvre de ces normes, certains mécanismes sont prévus par le Décret de 2007.

Exclusion du soumissionnaire

Il est possible d'exclure un soumissionnaire selon les griefs suivants (Art. 24. et 85) :

- Inexactitude de la déclaration sur l'honneur. Par la décision du ministre intéressé – après avis de la Commission de marchés – ou de l'autorité compétente, les sanctions peuvent être l'exclusion temporaire ou définitive du concurrent des marchés passés par les services relevant de son autorité.
- Détection d'actes frauduleux ou non-respect des engagements pris par le soumissionnaire. La décision d'exclusion temporaire ou définitive du soumissionnaire est prise par le ministre concerné après avoir consulté la Commission des marchés.

Dans les deux cas, le soumissionnaire dispose de délais précis pour communiquer ses réactions vis-à-vis des accusations portées contre lui. Les raisons de l'exclusion sont ainsi bien définies dans le Décret de 2007, alors que les processus de vérification de la déclaration sur l'honneur et de détection des actes frauduleux ne sont pas précisés.

Par le passé, certains concurrents ont fait l'objet de décisions d'exclusion provisoire de la participation aux marchés lancés par les départements concernés. Ces décisions ont été prises sur la base de l'inexactitude de la déclaration sur l'honneur qui a été démontrée et prouvée (fausses informations ou renseignements, documents falsifiés, etc.), ou sur la base d'actes frauduleux ou manquements aux engagements lors de l'exécution du marché.

Un projet prometteur est la publication, dans le portail électronique des marchés publics, de la décision d'exclusion d'un soumissionnaire, qui permettra de s'assurer que l'ensemble des ministères sont informés de cette exclusion. Cette fonction du portail n'a pas été utilisée jusqu'à maintenant.

REMARQUE : L'expérience des pays de l'OCDE, qui est relativement récente en la matière, montre que cette disposition d'exclusion du soumissionnaire peut être difficile à mettre en œuvre en pratique. Afin de renforcer l'efficacité de cette disposition, il serait important en particulier de préciser quelle est la procédure à suivre pour vérifier la déclaration sur l'honneur et enquêter d'éventuels actes frauduleux en cas de doute.

Mesures relatives à la procédure de soumission et d'attribution des marchés

Le Décret de 2007 envisage également plusieurs autres dispositifs prometteurs pour renforcer la résistance à la corruption dans le cadre de la procédure de soumission et d'attribution du marché.

Il prévoit que le maître d'ouvrage consulte obligatoirement la commission d'appel d'offres, dont le représentant de la Trésorerie Générale, sur le dossier d'appel d'offres *préalablement* à sa publication (Art. 18). Cette consultation est censée éviter que l'appel d'offre soit discriminatoire ou soit biaisé en faveur d'un soumissionnaire spécifique. Il s'agit d'un élément important dans la préparation de l'appel d'offre, car le maître d'ouvrage n'est pas seul dans le processus. Le rôle du contrôleur s'étend aussi au contrôle de la régularité de la dépense au regard de la réglementation en vigueur. Ce principe de « *double regard* », – le fait de mener une procédure par au moins deux individus ou entités qui relèvent de responsabilités indépendantes – apporte une garantie supplémentaire d'indépendance dans le processus mis en œuvre.

REMARQUE : Cette démarche permet ainsi de renforcer le rôle d'accompagnement de la Trésorerie Générale durant la phase de renforcement de la capacité de gestion des ordonnateurs. Toutefois, il faut avoir conscience de certains écueils possibles d'ici à ce que le contrôle a posteriori soit entièrement effectif. En effet, lorsque le contrôleur devient conseiller dans le cadre de la préparation du dossier d'appels d'offre, cela peut entraîner une confusion dans la chaîne de responsabilité, et d'éventuels conflits de rôles pour le contrôleur lors de l'identification des problèmes dans le reste de la procédure ou dans l'exécution du marché. En principe, ces deux rôles doivent être joués par deux personnes différentes, voire deux entités différentes.

S'agissant de la Commission d'appel d'offre, certaines garanties ont été mises en place pour assurer l'indépendance de ses décisions. Tout d'abord, le choix du soumissionnaire retenu est une décision collective, celle des membres de la Commission d'appel d'offres. La composition de la Commission est faite de manière à éviter d'éventuelles influences. La voie de sélection des deux représentants du maître d'ouvrage dans la Commission d'appel d'offres par tirage au sort le jour de la session publique, parmi les quatre membres désignés préalablement par l'ordonnateur, peut contribuer à renforcer la résistance à la corruption. Toutefois, les quatre membres désignés préalablement pour le tirage au sort risquent d'appartenir au même service que le maître d'ouvrage, ce qui pose la question de leur autonomie de décision. Par ailleurs, cet élément de hasard nécessite une flexibilité de la part du personnel de l'administration. Ainsi, dans certains services de l'administration il peut être difficile de désigner quatre personnes comme éventuels membres de la Commission d'appel d'offres.

REMARQUE : Une option pour renforcer les garanties d'indépendance des membres de la Commission serait de vérifier systématiquement que ceux-ci ne sont pas en situation de conflit d'intérêts par rapport à l'objet du marché à attribuer. Cela est valable aussi pour les autres parties prenantes impliquées dans la procédure, notamment les consultants externes qui, au travers de leur expertise technique, contribuent à la sélection du soumissionnaire retenu.

9. La coopération avec le secteur privé

Le dialogue ouvert avec le secteur privé est important car les entreprises sont le partenaire principal des pouvoirs publics pour fournir les biens et des services dont l'administration a besoin.

Association du secteur privé à la réforme

Associer les représentants du secteur privé à l'examen ou à l'élaboration de la réglementation et de la politique des marchés publics permet de s'assurer que les normes proposées reflètent les attentes des deux parties et sont bien comprises. Ainsi, le secteur privé a été étroitement associé à l'élaboration de la nouvelle réglementation sur les marchés publics au Maroc, notamment avec la participation de la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) et de la Fédération des Bâtiments et des Travaux publics. Les propositions de la CGEM concernant la nouvelle réglementation sur les marchés publics ont été largement acceptées et reprises dans le Décret de 2007. En particulier, le secteur privé a proposé l'introduction de la déclaration sur l'honneur des soumissionnaires à ne pas recourir à des pratiques frauduleuses, un des éléments de la moralisation de la vie publique repris dans le Décret de 2007.

REMARQUE : L'implication étroite du secteur privé au stade de l'élaboration du Décret de 2007 devrait permettre de faciliter sa mise en œuvre auprès des entreprises qui sont familiarisées avec la nouvelle réglementation et plus disposées à s'y conformer. Pour vulgariser le Décret de 2007 auprès de l'ensemble des entreprises, des séminaires de sensibilisation et des actions de communication pourraient être organisés. Cela est particulièrement important pour inciter les entreprises, y compris les PME, à utiliser le portail électronique sur les marchés publics.

La bonne relation entre l'administration et le secteur privé s'est manifestée également lors la signature en 2004 du contrat programme entre le Gouvernement marocain et la Fédération des Travaux Publics avec pour l'objectif l'élaboration d'un ensemble de textes réglementaires concernant les entreprises marocaines. Cette coopération était initiée par le Ministère de l'Habitation et le Ministère de l'Équipement, qui est en charge de délivrer les certifications des entreprises pour qu'elles deviennent des partenaires crédibles pour le secteur public.

La promotion du dialogue avec le secteur privé

Ce dialogue est essentiel, à toutes les étapes de la passation des marchés publics, de l'évaluation des besoins à l'exécution des marchés. Au Maroc, tout soumissionnaire a le droit de demander des clarifications concernant un appel d'offre avant de soumissionner. Le maître d'ouvrage, lorsqu'une telle question lui est adressée, est obligé de divulguer la réponse aux autres soumissionnaires afin de favoriser un accès équitable à l'information. Or, quoique les entreprises marocaines aient le droit de demander des informations et des précisions auprès du maître d'ouvrage durant la procédure de soumission, elles ne le font que rarement.

Autre signe de réticence : très peu d'entreprises engagent des recours pour contester les décisions de l'Administration lors de l'attribution des marchés publics. Les entreprises éprouvent une certaine réticence à le faire car elles craignent, parfois à juste titre, des sanctions « informelles ».

Le Décret de 1998 dispose que, pour les soumissionnaires non-retenus, les motifs d'éviction doivent être communiqués en cas de demande explicite de leur part, mais le délai de réponse du maître d'ouvrage n'était pas défini. Cette disposition ayant été très peu utilisée par les soumissionnaires, le Décret de 2007 rend obligatoire d'aviser automatiquement les concurrents éliminés du rejet de leurs offres et des motifs du

rejet. Cependant, il a été indiqué durant les entretiens que les réponses de l'administration formulaient les motifs d'éviction de manière trop générale.

REMARQUE : Afin que cette disposition du Décret de 2007 soit réellement effective, il faudra s'assurer que les concurrents éliminés soient informés avec précision des motifs du rejet. Il sera, en effet, important de leur faire savoir pourquoi leur soumission a été jugée inférieure à celle qui a été retenue, sans, bien entendu, révéler les données commerciales sensibles des autres soumissions.

La procédure de sélection des fournisseurs marocains et étrangers

Afin de faciliter la tâche des fournisseurs et d'éviter l'éviction de fournisseurs pour raisons de non-conformité avec des formalités administratives, un effort a été initié pour simplifier la procédure de sélection. En effet, remplir le dossier d'offre et fournir tous les documents exigés est un fardeau administratif lourd qui demande du temps. Par le passé, certains fournisseurs étaient éliminés à cause d'erreurs commises dans les dossiers soumis. A cet égard, dans le Décret de 2007, un élément de flexibilité appliqué à tous les candidats et particulièrement important pour les candidats étrangers, est la possibilité d'ajouter des documents manquants au dossier administratif jusqu'*au jour* de l'ouverture des plis.

Selon le Décret de 2007, les fournisseurs étrangers sont soumis aux mêmes conditions que leurs homologues marocains pour répondre à un appel d'offre (Art. 23). Les soumissionnaires étrangers sont invités à fournir les documents nécessaires pour leur offre, délivrés par les organismes compétents de leur pays d'origine.

La publication des avis d'appels d'offres est effectuée dans les journaux nationaux, en Arabe et en langue étrangère (en Français en général), ce qui peut susciter un intérêt des pays voisins. Avec le Décret de 2007, les appels d'offres vont paraître dans le portail électronique des marchés publics, ce qui permettra une dissémination beaucoup plus large des offres et favorisera une participation plus forte des entreprises étrangères.

Plus généralement, le processus de sélection est basé sur le principe de l'offre économiquement la plus avantageuse. Un cas particulier à l'égard des soumissionnaires étrangers est celui des marchés de travaux et d'études, où le Décret de 2007 stipule explicitement la préférence en faveur des entreprises nationales : le prix proposé par l'entreprise étrangère peut être majoré d'un pourcentage ne dépassant pas 15 pour cent, avant d'être comparé aux offres des entreprises nationales (Art. 81).

REMARQUE : Cette disposition n'est pas nécessairement contraire aux règles internationales, dans la mesure où la préférence nationale est limitée aux marchés de travaux et d'études et est clairement définie dans le Décret de 2007. Cela va dans le sens des conclusions du Groupe de travail de l'OMC sur la transparence des pratiques de passation des marchés publics. Ainsi, la transparence concernant l'existence de préférences permet aux soumissionnaires éventuels de déterminer s'ils ont intérêt à participer à un processus d'appel d'offre malgré l'existence d'une politique nationale discriminatoire.

Le rôle des associations professionnelles comme intermédiaire avec l'administration

Devant les réticences des entreprises à contester elles-mêmes certaines décisions de l'Administration, la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) s'est engagée à représenter les entreprises qui contestent ces décisions et préfèrent conserver leur anonymat. La CGEM n'est pas en mesure de les représenter devant le tribunal, cependant, elle contribue à susciter et maintenir la pression politique en adressant les lettres à différentes autorités – au Premier Ministre par exemple – ou à la presse.

Ainsi, les associations représentant le secteur privé peuvent jouer un rôle important pour améliorer le dialogue entre le secteur privé et l'administration et contribuer au rééquilibrage de la relation entre les deux parties. Cela est d'autant plus important qu'il a été indiqué, dans le cadre des entretiens, que l'administration peut exercer des pressions sur le soumissionnaire, notamment au travers des délais de paiement. Même avec l'entrée en vigueur du décret no 2-03-703 du 13/11/2003 qui rend systématique le paiement des intérêts moratoires en cas de retard de paiement, les délais de paiement ne se sont pas suffisamment raccourcis dans la pratique – comme cela a été indiqué durant les entretiens.

Un effort d'autodiscipline du secteur privé

Un effort d'autodiscipline a été engagé par le secteur privé qui a pris des mesures pour s'autoréguler et démontrer son intégrité. Par exemple la CGEM a lancé depuis 1999 un comité d'éthique pour les entreprises afin de lutter contre la corruption et ainsi d'améliorer la compétitivité des entreprises. Cela se traduit notamment par l'élaboration du projet de « Code Marocain des Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise », qui promeut la bonne gouvernance dans les entreprises privées et publiques marocaines. Le Code comporte quatre chapitres, notamment sur les responsabilités de l'organe de gouvernance, les droits des actionnaires, la transparence et la diffusion de l'information et le rôle des parties prenantes et leur traitement équitable. Le processus d'élaboration a commencé il y a un an et a impliqué de nombreux acteurs publics et privés (ex : associations professionnelles, partenaires à l'international), en s'appuyant sur les *Principes de gouvernement d'entreprise* de l'OCDE (2004).

V. RENFORCER LA RESPONSABILITÉ ET LE CONTRÔLE

10. Les mécanismes de contrôle

Au Maroc, les marchés publics sont soumis à de nombreux contrôles dont les dispositions sont définies notamment par le Décret de 2007 sur les marchés publics, le Dahir sur la responsabilisation des ordonnateurs et les textes réglementaires sur la réforme du contrôle de la dépense publique. La passation des marchés publics est vérifiée par :

- les contrôleurs de l'engagement des dépenses relevant de la Trésorerie Générale (trésoriers ministériels et trésoriers provinciaux),
- les Inspecteurs des finances ; et
- les magistrats de la Cour des Comptes.

L'obligation de contrôle ou audit interne pour les marchés importants

Les contrôles et audits internes – qui peuvent porter sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés – sont définis par la décision du ministre concerné. Depuis le Décret de 1998, les contrôles et audits internes étaient prévus pour les marchés de travaux et leurs avenants dont le montant dépasse les 5 millions de dirhams (Art. 86. du Décret de 1998). Selon les interlocuteurs, cette disposition n'a pas été systématiquement appliquée par le passé. Avec le Décret de 2007, cette obligation est étendue à tous les marchés dont le montant est supérieur de 5 millions de dirhams, quelque soit la nature de la prestation (Art. 92).

REMARQUE : Il serait nécessaire de s'assurer que les audits de marchés sont effectivement menés pour les marchés supérieurs à 5 millions de dirhams. Par ailleurs, des contrôles doivent être aussi menés sur les marchés d'un montant moins élevé si l'on ne veut pas que la corruption s'effectue sous ce seuil. Une possibilité serait de stratifier les audits menés par rapport aux risques du marché (ex : en fonction du montant, du type de procédure utilisée, etc.) sans avoir un seuil minimum.

Coordination des contrôles

Coordonner les contrôles pour éviter les chevauchements ou les lacunes et optimiser les informations produites est un défi. C'est la raison pour laquelle il existe des procédures qui permettent de promouvoir l'échange d'informations entre des instances de contrôle. L'Inspection Générale des Finances peut être saisie par la Cour des Comptes pour obtenir davantage d'éléments d'informations si nécessaire. Par ailleurs, la Cour des Comptes peut être saisie par l'IGF pour des poursuites judiciaires dans le cadre de son contrôle juridictionnel.

Quant à l'échange d'informations entre ces institutions, le rapport annuel de la Cour des Comptes est publié au Bulletin Officiel et donc accessible au public. Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article

109 du Code des Juridictions Financières, les ministres sont dans l'obligation de communiquer à la Cour les rapports établis par leurs services d'inspection et de contrôle relevant des observations sur la gestion des services de leurs départements ou organismes sous tutelle.

Cependant, il a été indiqué durant les entretiens, que les contrôles n'étaient pas toujours coordonnés en pratique et qu'en cas de détection d'irrégularités ou de corruption, ceux-ci ne sont pas systématiquement suivis de sanctions disciplinaires et/ou pénales.

Le rôle du contrôleur de la Trésorerie Générale/des Trésoreries Ministérielles

La Trésorerie Générale (TRG) est le point focal pour la conception et la mise en œuvre de la réforme de 2007. Depuis l'intégration du Contrôle des Engagements de Dépenses (CED), décidée en janvier 2006 par décret du Premier Ministre, la Trésorerie Générale est l'institution en charge du contrôle de l'engagement et du paiement des dépenses relatives aux marchés attribués. En parallèle avec la fusion du CED-TRG au niveau national, des Trésoreries Ministérielles sont en cours de mise en place, comprenant à la fois les contrôleurs de régularité et de validité de la dépense.

Le rôle de l'Inspection Générale des Finances

L'Inspection Générale des Finances (IGF) est une institution de contrôle créée par un texte de loi du 14 avril 1960 placée sous l'autorité directe du Ministère des Finances. Elle dispose d'une compétence transversale de vérification de la conformité des règles, procédures et comptes auprès des services financiers, des ordonnateurs, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics. Plus récemment, elle a aussi développé une mission d'audit et d'évaluation des politiques publiques. L'IGF est l'auditeur retenu par les bailleurs des fonds étrangers qui veulent s'assurer de la bonne utilisation des fonds qu'ils versent au Maroc.

Les Inspecteurs des finances représentent un corps d'environ 100 inspecteurs dont 75 sont en fonction dans le corps. Ils sont recrutés en général par concours (75% en externe, 25% en interne) et suivent un stage de deux ans pour une mise à niveau en audit et en finances publiques. Il existe une diversité de profils, avec des spécialités en sciences économiques, en droit et de plus en plus d'ingénieurs.

L'IGF travaille selon un plan d'interventions annuel, qu'elle prépare avant de le faire valider par le Ministre des Finances, mais ce plan n'est pas figé. Durant ses interventions, l'IGF prépare un projet de rapport visant à dégager une opinion générale sur la sincérité des écritures comptables et des dépenses publiques, qu'elle soumet à l'ordonnateur pour commentaires pendant 15 jours avant de finaliser son rapport. En moyenne 90% des observations de l'IGF sont retenues dans le rapport final.

L'IGF intervient à différentes phases du cycle des marchés publics :

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

REMARQUE : Le rôle de l'IGF pourrait être élargi en amont de la phase d'attribution. Il s'agirait non seulement de vérifier a posteriori les termes de références des projets mais aussi que l'objet du marché correspond à la nature et l'étendue des besoins. Cela permettrait ainsi de mieux vérifier l'opportunité de la dépense, et ce faisant, de contrebalancer le pouvoir discrétionnaire du ministre.

L'IGF prépare différents rapports annuels de ses activités de contrôle. Toutefois, les recommandations de l'IGF ne donnent pas toujours lieu à des suites au niveau de ministères concernés. En cas d'infraction pénale potentielle, le Ministère des Finances peut transmettre le dossier au Ministère de la Justice.

REMARQUE : Il pourrait être utile de définir un délai raisonnable pour favoriser le suivi et la mise en œuvre des recommandations de l'IGF dans les ministères. Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'organiser de manière aléatoire des post-audits dans les ministères pour vérifier que les recommandations ont été suivies. Les résultats de cette évaluation seraient publiés afin d'inciter les organisations à les mettre en œuvre. Par ailleurs, une transmission automatique de l'information par l'IGF au ministère de la Justice doit être prévue en cas de suspicions graves par rapport à un marché.

La Cour des Comptes

La Cour des Comptes existe en tant que juridiction depuis 1979 et a été élevée au rang d'institution constitutionnelle en 1996 . Elle est l'organe supérieur de contrôle de l'exécution des lois de finances. C'est une institution qui assiste le Parlement à l'occasion de l'examen du rapport sur l'exécution de la Loi de finances et de la Déclaration générale de conformité, et à l'égard du Gouvernement lors des missions d'évaluation de projets publics et de contrôle de gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle. Elle bénéficie de certaines garanties pour son indépendance. Les Magistrats sont nommés par le Roi. Le budget de fonctionnement de la Cour des Comptes est prévu par la Loi de Finances et voté par le Parlement.

La Cour des Comptes et les neuf Cours régionales des comptes sont composées d'environ 250 magistrats aux profils variés (ex : juristes, économistes, ingénieurs), afin de mettre en application l'obligation de rendre compte tant au niveau central que local. Il faut préciser que les magistrats de la Cour et des Cours régionales sont des magistrats financiers qui ne font pas partie de l'ordre judiciaire relevant du ministère de la justice.

En matière de marchés publics, la Cour des Comptes exerce un contrôle sur les ordonnateurs, les contrôleurs et les comptables publics pour ce qui concerne la conformité à la réglementation en vigueur (procédure de passation et d'exécution des marchés) et les autres aspects de la gestion (en particulier le rapport qualité/prix des produits achetés, le respect des délais, de la procédure, etc.). La Cour des Comptes a mandat également pour la vérification de la matérialité de la prestation faite, dans le cadre de l'exécution des marchés.

Elle joue un rôle précieux de conseiller pour aider les gestionnaires à prendre des décisions en les aidant à améliorer leur gestion suite à ses contrôles. Par ailleurs les gestionnaires des organismes soumis à son contrôle et interpellés à l'occasion des missions de contrôle de la gestion sont invités, par la loi, à présenter leurs commentaires dans le cadre de la procédure. A l'issue des travaux des missions de contrôle de la gestion effectuées par les magistrats, la Cour des Comptes formule des recommandations afin d'améliorer la gestion des finances publiques. Ces recommandations, sous forme d'un rapport d'activité, sont présentées annuellement par la Cour des Comptes, avec un rapport général et des observations sur les institutions qui ont subi un contrôle cette année là.

En cas de détection d'irrégularités, la Cour de Comptes doit sanctionner les fautifs par des amendes d'au moins mille dirhams. Pour des infractions plus sérieuses et/ou répétitives, le montant de l'amende peut s'élever jusqu'à quatre fois le montant annuel de la rémunération nette de la personne concernée. Toutefois, dans le cadre de nos entretiens, il a été indiqué que l'application de ces sanctions financières n'est pas toujours proportionnelle aux infractions commises. En cas d'infraction de type pénal, la Cour des Comptes transmet systématiquement le dossier au Ministère de la Justice.

REMARQUE : Compte tenu des réticences à appliquer des sanctions, il pourrait être envisagé d'organiser un système de récompenses au niveau organisationnel, ce qui exigerait une réforme au niveau de la loi. Ainsi, les organisations qui font preuve d'une bonne gestion des deniers publics pourraient être récompensées, par exemple en obtenant des dotations supérieures l'année suivante.

Plus concrètement, les contrôles de la Cour des Comptes portent sur: l'existence de l'autorisation budgétaire et de l'habilitation, le choix de la procédure de passation, les règles de publicité (contenu de l'avis d'appel d'offres, délai, dans au moins deux journaux, etc.), la désignation de l'attributaire du marché, les raisons justifiant l'élimination de certains concurrents, la composition de la commission d'appel d'offres et la conformité des clauses du cahier de charges à la réglementation en vigueur.

Pour l'appréciation de divers aspects de l'exécution du marché, la Cour examine le respect de la réglementation (normes de sécurité, autorisations administratives préalables, règles de la comptabilité publique, etc.) ainsi que le respect des clauses contractuelles telles que les garanties, la matérialité, le délai d'exécution, (pénalités de retard et intérêts moratoires), la modification du marché, et la révision des prix. En ce qui concerne le paiement, la Cour contrôle la validité de la créance honorée par le comptable public. Les aspects de la gestion des marchés publics, tels que la qualité des produits acquis et le rapport qualité/prix, sont aussi examinés par la Cour.

Dans le cadre de l'appréciation de la gestion des organismes soumis au contrôle des Juridictions financières, la Cour des Comptes peut détecter des irrégularités au niveau des mécanismes de passation et d'exécution des marchés. Si des pratiques irrégulières sont constatées, celles-ci sont généralement jugées par les magistrats financiers. Par ailleurs, si ces pratiques irrégulières revêtent un caractère frauduleux ou de détournement de fonds, la Cour des Comptes transmet les dossiers concernés au Ministre de la justice.

Un défi important est de rassembler la preuve d'irrégularités techniques et d'éventuels actes de corruption, en particulier durant la gestion du contrat. La Cour dispose du droit de contrôle matériel des marchés publics, pourtant, se rendre sur le terrain pour vérifier la réalisation effective des marchés est coûteux et parfois non-exécutable dans la pratique, vu les ressources limitées de cette institution. Par ailleurs, les membres de la Cour sont des magistrats, qui ne disposent pas toujours de l'ensemble des spécialités nécessaires pour rassembler les preuves d'irrégularités sur le terrain. Consciente de cette problématique, la Cour des Comptes essaie de renforcer l'efficacité du contrôle, en recourant parfois à l'expertise technique.

REMARQUE : Afin d'aider les instances de contrôle à rassembler la preuve de la fraude ou de la corruption, il serait utile d'utiliser des méthodes et techniques spécialisées. Les agents de contrôle, notamment ceux chargés du contrôle matériel, devraient suivre une formation régulière spécialisée pour s'informer des procédés de corruption utilisés dans les marchés publics et des moyens de réunir des éléments de preuve à cet égard. L'assistance d'experts pourrait être utilisée de manière plus systématique pour étudier un aspect technique, financier ou juridique particulier de la passation des marchés publics et réunir des éléments de preuve susceptibles d'être présentés au tribunal. Enfin, il pourrait être envisagé de donner à la Cour des Comptes la possibilité de vérifier la comptabilité de l'entreprise qui est soupçonnée d'avoir bénéficié de fonds publics, en coordination avec le service des impôts¹⁸.

Problèmes identifiés

L'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes s'accordent sur le fait que la phase allant de la soumission à l'attribution du marché est bien réglementée par le Décret de 2007, et que par conséquent les phases vulnérables à la corruption se situent essentiellement *avant* et *après*. Par ailleurs, des risques accrus d'irrégularités et de corruption ont été identifiés, en particulier, au niveau des collectivités locales et de certaines entreprises publiques.

¹⁸ Cette possibilité a fait ses preuves notamment en France.

Durant leurs contrôles, les problèmes identifiés ont été les suivants :

- En amont de la procédure d'attribution : spécifications biaisées, formalités administratives excessives, recours limité à la concurrence avec des consultations d'un nombre limité de fournisseurs, recours abusif aux bons de commande, critères d'appréciation des capacités des entreprises non uniformes ;
- Durant la procédure d'attribution : accès inégal à l'information, absence d'archivage (notamment des offres soumises), évaluation biaisée ;
- Dans la phase d'exécution du marché : recours abusif aux ordres d'arrêt et de reprise des marchés, travaux supplémentaires qui se rajoutent au projet initial attribué, substitutions dans les produits ou des prestations inférieures aux normes et qui ne correspondent plus aux spécifications contractuelles, obligation d'audit pour les marchés supérieurs à 5 millions de dirhams non appliquée.

REMARQUE : Afin de prévenir certains risques, il pourrait être envisagé de développer davantage de textes d'accompagnement, comme le Cahier des Clauses Administratives Générales, pour guider les agents publics durant les phases en amont en et en aval de la procédure d'attribution. Cela viendrait compléter utilement le Décret de 2007, qui s'intéresse essentiellement à la procédure allant de la soumission à l'attribution du marché et fournit moins d'indications sur le reste du cycle des marchés publics.

11. Vers l'institution d'une voie de recours pour les réclamations

Un élément primordial pour favoriser un climat de confiance avec les fournisseurs potentiels dans les marchés publics est celui de l'institution d'un mécanisme de recours pour les réclamations et litiges concernant les décisions sur les marchés publics. Ce recours offre la possibilité à des soumissionnaires non-satisfaits, de vérifier la sincérité et l'exactitude des décisions prises par l'administration.

La saisine du maître d'ouvrage

Il a été indiqué dans les entretiens qu'il existe un climat général de défiance des entreprises vis-à-vis de l'administration. Elles hésitent à contacter l'administration pour avoir des informations sur les motifs de leur éviction, ou à contester ses décisions. L'ancien Décret de 1998 ne donnait aucune possibilité de recours en cas de contestation de la décision d'attribution d'un marché. Le Décret de 2007, lui, fait un premier pas vers la mise en place d'un système de recours pour les soumissionnaires.

En cas de non respect de la procédure de passation des marchés, le concurrent peut saisir le maître d'ouvrage dans un délai n'excédant pas sept jours après l'affichage du résultat de l'appel d'offre. Si un concurrent conteste les motifs d'éviction, le délai est de 10 jours à partir de la date de réception de la lettre de notification des motifs de son éviction (Art. 47). La réponse du maître d'ouvrage doit intervenir dans les sept jours qui suivent la date de réception de la réclamation. Dans un premier temps cette nouvelle disposition précise donc les délais de réponse du maître d'ouvrage.

La saisine du ministre

En cas de non-satisfaction de la décision du maître d'ouvrage, le soumissionnaire non-retenu peut saisir le Ministre concerné. Le Ministre a la possibilité soit d'ordonner le redressement de l'anomalie relevée, soit de suspendre la procédure pendant 20 jours maximum ou éventuellement de décider son annulation.

REMARQUE : Cette possibilité pour le soumissionnaire non satisfait de saisir dans un deuxième temps le ministre après avoir cherché à régler la question avec le maître d'ouvrage risque de prolonger le délai de règlement du litige, car le délai de réponse du Ministre au soumissionnaire n'est pas précisé.

La saisine indirecte de la Commission des marchés

Dans le cas où le soumissionnaire n'est toujours pas satisfait de la réponse du Ministre à sa réclamation, une possibilité lui est offerte d'adresser une requête circonstanciée au Secrétaire Général du Gouvernement, qui préside la Commission des marchés afin qu'elle examine cette réclamation à titre consultatif. L'avis émis par la Commission des marchés sur ladite requête est communiqué au Premier ministre et au ministre concerné. Le délai de réponse pour cette saisine n'est pas précisé. Sur la base de cet avis formulé par la Commission des marchés, le ministre concerné peut décider de suspendre ou d'annuler la procédure d'appel d'offre.

Ainsi, le mandat de la Commission des marchés est très étroit puisque cette saisine est indirecte et que son avis est simplement consultatif. Cela se traduit par une administration qui est à la fois juge et partie puisque c'est le ministre concerné qui, au final, tranche sur le litige.

Les contestations peuvent porter sur les décisions prises durant la procédure de passation des marchés. Toutefois, les soumissionnaires n'ont pas le droit de remettre en cause la procédure choisie par le maître d'ouvrage. Or, il s'agit d'une question de plus en plus fréquemment soulevée par les soumissionnaires non-

retenus dans les pays de l'OCDE. Par ailleurs, il n'est pas possible de contester les cas où la Commission d'appel d'offres décide de rejeter la totalité des offres soumises ou si la procédure a été annulée.

Il faut noter toutefois que les avis de la Commission sont publiés, ce qui peut contribuer à renforcer le contrôle externe et la confiance des fournisseurs potentiels dans les décisions de l'administration. Ceux-ci sont publiés notamment sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement (www.sgg.gov.ma) et le site des marchés publics (www.marchéspublics.tgr.gov.ma).

REMARQUE : Si l'objectif est l'institution d'un véritable mécanisme de recours, il pourrait être envisagé de donner à la Commission des marchés des garanties pour son indépendance en renforçant ses statuts. Ses avis pourraient être rendus liants, afin qu'ils ne soient contestables que par les tribunaux administratif et judiciaire. Par ailleurs, les exceptions indiquées dans le Décret de 2007 où la procédure ne peut faire l'objet de contestation pourraient être supprimées afin de lui permettre d'exercer pleinement son rôle en tant que mécanisme de recours.

Intervention du juge en référé

L'intervention du juge en référé est aussi possible et le juge peut, s'il l'estime opportun en vue de juger les intérêts des requérants, décider la suspension de la procédure (articles 7 et 24 de la loi no 41-90 instituant les tribunaux administratifs).

REMARQUE : Afin d'assurer un véritable droit de recours pour les concurrents, il est nécessaire d'assurer la célérité des procédures et, pour cela, différentes options sont envisageables :

- *Une modification du Décret de 2007 serait souhaitable pour enlever un certain nombre de filtres à l'accès à la Commission, notamment en permettant sa consultation directe, sans saisine du Ministre.*
- *Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'accélérer la procédure de recours, en utilisant plus systématiquement le droit de référé au Juge administratif, ce qui permettrait de juger des réclamations dans des délais raisonnables.*

Les ressources limitées de la Commission des marchés

La Commission des marchés est une institution qui a été créée en 1936 et a été réformée à plusieurs reprises. Son premier mandat consiste en l'examen de tous les textes juridiques réglementant les marchés publics et la préparation de textes d'application. Par ailleurs, elle est aussi en charge d'émettre des avis pour le règlement à l'amiable des litiges, ce qui représente une charge de travail importante. Enfin, ses missions incluent le suivi des marchés publics et le recueil de statistiques.

La Commission des marchés est un organe qui regroupe les représentants des départements concernés par les marchés publics en tant que gestionnaires, contrôleurs ou financiers. Toutefois, son secrétariat permanent ne dispose pas des ressources humaines et budgétaires adéquates pour un fonctionnement efficace. Elle n'est composée que de trois membres dans son secrétariat : le président, un conseiller juridique et une secrétaire, alors qu'elle doit traiter entre 30 et 50 réclamations par an. Ces problèmes viennent s'ajouter pour empêcher le bon fonctionnement de la Commission des marchés.

REMARQUE : Afin d'assurer un traitement équitable des réclamations, et pour qu'elle mène à bien ses missions, il conviendrait de donner davantage de ressources budgétaires et humaines à la Commission. Par ailleurs, pour éviter d'éventuelles influences, notamment au niveau politique, la nomination de ses membres et de son président doit être basée sur des critères professionnels et d'éthique précis (ex : absence de conflits d'intérêts, réputation d'intégrité et de neutralité par rapport au pouvoir politique).

12. L'association des parties prenantes

L'ensemble des parties prenantes, notamment les organes externes comme le médiateur, mais aussi les médias, la société civile et plus généralement les citoyens, doivent être encouragés à jouer un rôle dans le contrôle externe de l'administration, et plus particulièrement des marchés publics. Dans ce cadre, les autorités publiques peuvent faciliter cette participation en favorisant la publicité des informations et le débat.

La relation entre l'administration marocaine et les citoyens

Dans le cadre de la modernisation de l'administration publique, le succès des stratégies de prévention de la corruption passe aussi par la création d'un climat propice au sein de l'administration, notamment au travers de procédures administratives transparentes. Pour répondre à certaines critiques relatives au manque de transparence et d'accessibilité de l'administration, plusieurs efforts ont été engagés. En décembre 2001, l'institution de « Diwan Al Madalim » (médiateur) a été créée à l'initiative du Roi afin de protéger les citoyens des abus de l'administration, gérer leurs litiges et établir un État moderne et démocratique. Le médiateur exerce ainsi, à côté des structures existantes, une nouvelle forme de contrôle externe sur les administrations. En février 2003, le Parlement a approuvé la loi sur la motivation des décisions administratives, qui oblige l'administration à justifier auprès des citoyens ses décisions lorsqu'elles sont négatives. Ces efforts représentent un pas en avant important afin d'assurer une relation plus transparente et ouverte entre l'administration et les citoyens.

L'accès des citoyens à l'information

Afin de lutter contre la corruption, l'accès à l'information représente un élément clef d'un cadre d'intégrité, car cela permet de renforcer la transparence et le contrôle externe de l'administration publique, notamment des marchés publics. Si le Maroc ne dispose pas à ce jour d'une loi sur l'accès à l'information, « assurer l'accès effectif du public à l'information¹⁹ » est une disposition de la Convention des Nations Unies contre la corruption, que le Maroc a ratifiée récemment. Cet effort au niveau international visant à assurer un meilleur accès des citoyens à l'information est relayé au niveau de la société civile et des médias au Maroc.

REMARQUE : La transparence des relations entre l'administration et les citoyens serait améliorée de manière sensible par l'introduction d'une loi qui consacre le droit et les conditions d'accès à l'information. L'adoption d'une telle loi pourrait renforcer les efforts déployés par le gouvernement marocain en termes de modernisation de l'administration. Une loi sur l'accès à l'information faciliterait aussi le travail des journalistes dans leurs missions d'information et d'investigation.

Il a été indiqué dans nos entretiens que peu de cas concrets de corruption dans les marchés publics ont été médiatisés au Maroc au cours de ces dernières années. Le classement mondial de la liberté de la presse, publié annuellement depuis 2002 par l'organisation *Reporters sans frontières* (« world-wide press freedom index ») semble indiquer que la liberté de presse au Maroc en 2007 est supérieure à la moyenne des autres pays de la région du Moyen Orient et des Pays Arabes, mais en deçà de certains pays comme les Émirats Arabes Unis et le Liban.

REMARQUE : Il serait souhaitable de permettre aux média et à la société civile de jouer pleinement leur rôle dans la lutte contre la corruption, en consacrant le droit d'accès à l'information, ce qui faciliterait la collecte des informations sensibles sur les marchés publics et les enquêtes sur des cas éventuels de corruption.

¹⁹ Article 13 sur la Participation de la société, Convention des Nations Unies contre la Corruption.

Le rôle des associations non gouvernementales

Transparency Maroc, qui est le chapitre national de Transparency International, est l'organisation non-gouvernementale la plus active au Maroc en termes de lutte contre la corruption. Créée en 1996, cette association vise à sensibiliser la population au refus de la corruption, à analyser les pratiques de corruption et aussi les moyens légaux pour les enrayer et à examiner la réglementation existante pour favoriser l'émergence « d'îlots de transparence ».

La mesure la plus récente du Transparency Maroc consiste en la création de l'Observatoire national de la corruption. L'objectif de l'Observatoire est de collecter, traiter et promouvoir l'information sur la corruption, la gouvernance et la transparence, afin de formuler des propositions argumentées aux pouvoirs publics en matière de lutte contre la corruption. Il s'agit également d'effectuer un suivi de ce phénomène afin de le mesurer, d'en suivre les mutations et d'en prévoir les évolutions. L'Observatoire contient une cellule juridique et de soutien pour les citoyens qui ont été victimes d'actes de corruption. Cette cellule est destinée à accueillir des personnes ayant déposé des plaintes pour corruption, à les orienter et à leur apporter une assistance et une aide juridique.

Transparency Maroc est aussi représentée dans l'Instance centrale de prévention de la corruption, ce qui montre la bonne volonté du Gouvernement à associer les associations de la société civile à la formulation de sa stratégie et de ses actions contre la corruption.

REMARQUE : La volonté affichée du Gouvernement d'associer des représentants de la société civile dans la formulation de ses politiques anti-corruption, notamment dans le cadre de l'Instance centrale de prévention de la corruption, doit être poursuivie. Il pourrait être aussi envisagé d'associer la société civile à l'avenir dans les réformes relatives aux marchés publics ou à d'autres zones à risque pour la corruption.

VI. RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE

Il a été identifié tout au long de l'analyse de la passation des marchés publics au Maroc certains points d'ajustement possibles pour renforcer l'intégrité du système. Afin d'aider le gouvernement dans son effort de réforme des marchés publics, cinq axes sont prioritaires :

1. Renforcer le professionnalisme dans les marchés publics afin de donner aux ordonnateurs une capacité de gestion suffisante compte tenu de l'allègement du contrôle a priori

La réforme en cours visant à l'allègement du contrôle a priori est souhaitable car elle va permettre d'accélérer les procédures de passation des marchés publics en évitant un formalisme excessif de vérification de la régularité de la procédure. Il est prévu dans ce cadre d'organiser un transfert progressif du contrôle *a priori* vers les ordonnateurs les plus « matures ». Si cela paraît envisageable auprès des ministères disposant d'une longue tradition de marchés publics comme le Ministère de l'Équipement, ce transfert risque d'être plus difficile pour d'autres ministères qui ne disposent pas des mêmes profils de compétence. Et cette question est encore plus délicate pour les collectivités locales, où les capacités disponibles sont encore plus réduites.

Dans ce contexte, il serait souhaitable de renforcer le professionnalisme dans les marchés publics au travers du développement d'un « corpus » commun de connaissances et de compétences. Une possibilité serait le développement d'une fonction d'acheteurs publics qui soit entièrement dédiée à la planification des achats, la passation et à l'exécution, et qui puisse assister les ordonnateurs dans un contexte où ceux-ci sont responsabilisés pour le contrôle interne. Cette fonction devrait bénéficier d'un statut et d'une reconnaissance adaptés dans la hiérarchie des emplois de la fonction publique. Par ailleurs, des formations spécifiques aux achats pourraient être organisées afin d'assurer une mise à jour régulière du profil de compétences des acheteurs en fonction des dernières évolutions réglementaire et technologique, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du portail électronique. Il pourrait être envisagé à long terme de développer un système de certification pour les achats, notamment en s'appuyant sur des partenariats au niveau international.

Ces mesures permettraient de reconnaître la fonction achat comme une profession à part entière et d'assurer aux ordonnateurs une capacité de gestion adéquate des marchés, tant au niveau central que local, ce qui ne pourrait que faciliter l'évolution vers un contrôle a posteriori.

2. Renforcer l'indépendance du mécanisme de recours

La possibilité de saisine de la Commission des marchés pour le règlement amiable des litiges est un pas en avant vers l'institution d'un droit de recours pour les soumissionnaires (Art. 95. du Décret de 2007). En effet, il existe un climat de défiance des entreprises vis-à-vis de l'administration, qui hésitent à faire des réclamations. Toutefois, le mandat de la Commission est très étroit puisque cette saisine est indirecte, par

l'intermédiaire du Secrétaire Général du Gouvernement, et que son avis est simplement consultatif. Cela se traduit donc par une administration qui est à la fois juge et partie puisque c'est le ministre concerné qui au final tranche sur le litige. En dépit de sa création depuis 1936, la Commission dispose de ressources humaines et financières très insuffisantes pour gérer efficacement les réclamations. Enfin, le droit de contestation ne concerne que l'attribution du marché. Ainsi, ce droit ne s'applique pas au choix de la procédure de passation de marché, aux critères de sélection des candidats, à la décision de la commission d'appels d'offre de rejeter la totalité des offres et à la décision de l'autorité compétente d'annuler l'appel d'offres.

Afin d'assurer un traitement équitable des concurrents, il est nécessaire d'assurer la célérité du mécanisme pour le traitement des réclamations. Pour cela, différentes options sont envisageables :

- Une modification du Décret de 2007 serait souhaitable pour enlever un certain nombre de filtres d'accès à la Commission des marchés, notamment en permettant sa consultation directe.
- Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'accélérer la procédure de recours, en utilisant plus systématiquement le droit de référé au Juge administratif, ce qui permettrait de juger les réclamations dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, si l'objectif est l'institution d'un véritable mécanisme de recours, il pourrait être envisagé de donner à la Commission des marchés des garanties pour son indépendance en renforçant :

- Ses statuts : Ses avis pourraient être rendus liants, afin qu'ils ne soient contestables que par les tribunaux administratif et judiciaire. Par ailleurs, les exceptions indiquées dans le Décret de 2007 où la procédure ne peut faire l'objet de contestation pourraient être supprimées afin de lui permettre d'exercer pleinement son rôle en tant que mécanisme de recours.
- Ses capacités humaines et budgétaires : celles-ci sont trop limitées et de ne lui permettent pas de mener à bien ses différentes missions.

Par ailleurs, d'autres considérations doivent être prises en compte afin d'assurer l'indépendance du mécanisme de recours. Pour éviter d'éventuelles influences, notamment au niveau politique, certaines garanties d'intégrité pourraient être introduites, par exemple au travers de critères professionnels et d'éthique précis pour la nomination de ses membres (ex : absence de conflits d'intérêts, réputation d'intégrité et de neutralité).

3. Poursuivre la démarche de responsabilisation et d'audit

De nombreuses avancées ont eu lieu ces dernières années au niveau des textes afin de responsabiliser les ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire (loi n° 61-99 promulguée par le Dahir n° 1-02-25 du 3 avril 2002) et de les contrôler (obligation d'audit pour les marchés dont les montants excèdent 5 millions de dirhams depuis 1998). Par ailleurs, l'ambitieuse réforme engagée pour alléger le contrôle *a priori* qui aboutit à un formalisme excessif et l'axer sur la performance va dans la bonne direction. En dépit de ces efforts substantiels, il a été indiqué par les interlocuteurs que les ministres et hauts fonctionnaires ne sont pas systématiquement tenus responsables de leurs décisions et sont donc rarement mis en cause en cas d'infraction des règles.

Cela s'explique notamment par le fait que lorsque l'ordonnateur se trouve être un ministre, il n'est pas légalement responsable, même s'il est auteur d'un ordre de réquisition (Art. 52. de loi 62-99 formant code des juridictions financières – 13 juin 2002). Plus généralement, il n'existe pas de véritable contrôle de l'opportunité de la dépense, ce qui laisse un pouvoir discrétionnaire important à l'ordonnateur durant la

phase de définition des besoins. Quant au contrôle *a posteriori*, il a été indiqué dans les entretiens que l'obligation d'audit pour les marchés importants n'est pas systématiquement appliquée en pratique.

La démarche de responsabilisation et de contrôle *a posteriori* des ordonnateurs doit être poursuivie. Plusieurs actions sont envisageables. Il serait souhaitable d'amender le code des juridictions financières pour renforcer la responsabilisation des ordonnateurs. Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'élargir le rôle de l'IGF en amont de la phase d'attribution afin qu'elle vérifie que l'objet du marché correspond à la nature et l'étendue des besoins, ce qui permettrait ainsi de mieux s'assurer de l'opportunité de la dépense. Enfin, il faudrait non seulement réaliser des audits pour les marchés importants, mais aussi les rendre plus systématiques en dessous du seuil des 5 millions de dirhams. Une possibilité serait de stratifier les audits menés par l'Inspection Générale de Finances par rapport aux risques du marché (ex : montant, type de procédure utilisée, etc.) sans avoir de seuil minimum pour conduire ces audits.

4. Assurer une interprétation et une mise en œuvre harmonisées du Décret de 2007

Le Décret de 2007 constitue un cadre détaillé et moderne pour réglementer la passation des marchés publics au niveau de l'État, tant au niveau central que local. Les principes du Décret de 2007 sont conformes aux principes qui guident les efforts au niveau international, comme l'Accord sur les Marchés Publics de l'OMC, notamment le renforcement de la transparence, la promotion de la concurrence et la prévention de la corruption. L'association du secteur privé dans la préparation du Décret de 2007 a renforcé sa pertinence car le texte reflète globalement les attentes des parties prenantes. Il définit clairement les règles qui s'appliquent dans les marchés publics au niveau de l'État. Il couvre l'ensemble du cycle des marchés, de la définition des besoins à l'exécution du contrat, même s'il se concentre plus particulièrement sur la phase d'attribution. Toutefois, le Décret ne s'applique qu'aux établissements et entreprises publics qui ne disposent pas d'une réglementation spécifique.

L'enjeu principal est d'assurer sa mise en œuvre au niveau de l'État afin d'éviter qu'il ne reste lettre morte :

- Des actions de sensibilisation ont été initiées et doivent être renforcées. Des formations sont en cours dans les administrations, à la fois au niveau central et local. Cet effort doit être étendu aux entreprises, notamment pour les familiariser au Portail électronique et les inciter à l'utiliser.
- De la même manière, davantage de notes explicatives, manuels et documents standardisés pour les marchés de travaux, fournitures et services doivent être développés afin d'assurer une interprétation et une mise en œuvre harmonisées du Décret de 2007. Ces notes explicatives seront particulièrement cruciales pour les phases en amont et en aval de l'attribution.
- Afin d'assurer la mise en œuvre du Décret, il pourrait être envisagé d'organiser, dans un an, une revue de l'application de ses dispositions par les administrations concernées, et de rendre les résultats de cette revue publics.

Par ailleurs, il est essentiel qu'il y ait un effort d'harmonisation des dispositions du Décret de 2007 avec les réglementations qui s'appliquent dans les établissements et les entreprises publics afin de renforcer la cohérence des réglementations sur la commande publique. Le rôle du Secrétariat Général du Gouvernement pourrait être valorisé dans ce cadre afin d'assurer une coordination intergouvernementale pour faciliter l'harmonisation des textes. Par ailleurs, des capacités adéquates doivent être fournies au niveau local afin de permettre la mise en œuvre du Décret.

5. Instaurer des mesures spécifiques pour lutter contre la corruption dans les marchés publics

Le Décret de 2007 introduit pour la première fois des dispositions visant spécifiquement à lutter contre la corruption dans les marchés publics, à la fois pour les soumissionnaires et le maître d'ouvrage. Toutefois, il n'existe pas de normes d'éthique détaillées au niveau de l'administration définissant les intérêts privés et les situations qui sont susceptibles d'altérer l'impartialité des fonctionnaires. Plus généralement, on observe une absence de connaissance fine du phénomène de la corruption et de ses causes au niveau de l'administration, notamment dans les marchés publics.

Il serait souhaitable que l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption engage une réflexion sur les mécanismes spécifiques qui peuvent être mis en place pour lutter contre la corruption dans les marchés publics. Une première étape serait de dresser une « cartographie des risques » dans les différentes administrations pour recenser les postes des agents qui sont exposés, les activités liées à la passation des marchés publics où naissent des risques et les projets à risque du fait de la valeur et de la complexité des marchés en jeu. Pour cela, il faudra obliger les différentes administrations à coopérer avec l'Instance et à lui fournir l'information requise. Sur cette base, la stratégie et les moyens de lutte contre la corruption pourraient être adaptés, notamment dans les marchés publics. Par exemple, des sessions de formation pourraient être organisées pour informer les agents chargés des marchés publics ainsi que les contrôleurs des risques de corruption et des mesures possibles pour mieux prévenir et détecter la corruption.

Afin d'enraciner véritablement les normes d'éthique dans les marchés publics, il est essentiel de développer des réglementations sur les conflits d'intérêts définissant clairement les intérêts privés ou les situations susceptibles compromettre l'indépendance du fonctionnaire. De plus, les fonctionnaires intervenant dans les marchés pourraient être sensibilisés aux questions d'éthique, avec l'adoption d'un code pour la profession les aidant à gérer certaines situations de conflits d'intérêts potentiels (ex : réception de cadeaux et autres avantages) dans leurs rapports avec les fournisseurs.

ANNEXE A

LISTE DE VERIFICATION DE L'OCDE POUR RENFORCER L'INTEGRITE DANS LES MARCHES PUBLICS

L'OCDE a lancé un exercice de longue haleine pour promouvoir l'intégrité dans les marchés publics avec le Forum Mondial de l'OCDE sur la Gouvernance : Lutter la corruption et promouvoir l'intégrité dans les marchés publics en 2004 à Paris. Les résultats des discussions du Forum ont démontré la nécessité d'avoir une approche multidisciplinaire pour promouvoir la bonne gouvernance et sauvegarder l'intégrité à toutes les étapes de la passation des marchés publics ; de l'évaluation des besoins à l'exécution du contrat et au paiement en passant par la soumission.

Avec le soutien d'un réseau d'experts des marchés publics et de la lutte contre corruption, l'OCDE a progressivement élaboré une Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans la passation des marchés publics. Cette liste s'appuie sur des éléments de bonne pratique qui proviennent non seulement de gouvernements dans les pays de l'OCDE, mais aussi du Brésil, du Chili, de Dubaï, d'Inde, du Pakistan, de la Roumanie, la Slovénie et l'Afrique du Sud. Les experts de l'OCDE participant au Symposium : Inventaire des bonnes pratiques pour l'intégrité et la résistance à la corruption dans les marchés publics en novembre 2006, ont revu les éléments de bonne pratique qui avaient été identifiés au travers d'une enquête internationale auprès des gouvernements des pays membres et observateurs de l'OCDE. Le Forum mondial sur la gouvernance, qui a suivi le Symposium, a permis d'engager un dialogue avec les pays non membres sur un large éventail de bonnes pratiques.

La Liste de vérification guide les responsables de l'élaboration des politiques, au niveau des administrations nationales, en leur inculquant une culture de l'intégrité à toutes les étapes de la passation des marchés publics :

- La première partie de la Liste de vérification donne des orientations pour l'élaboration d'un cadre de politique qui permette de renforcer l'intégrité dans la passation des marchés publics ;
- La seconde partie porte essentiellement sur les moyens de mettre en œuvre ce cadre, de l'évaluation des besoins à l'exécution des marchés et à leur paiement.

La Liste de vérification se fonde sur l'application des principes de gouvernance, en particulier la transparence, la qualité de la gestion, la prévention de comportements fautifs, la responsabilité et le contrôle pour renforcer l'intégrité dans la passation des marchés publics. Elle est destinée à servir en liaison avec les bonnes pratiques déjà recensées (voir *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z*, OCDE, 2007, à l'adresse www.oecd.org/gov/ethics/procurement).

La Liste de vérification propose un cadre de politique assorti de dix recommandations essentielles en vue de renforcer l'intégrité et la confiance des citoyens dans la gestion des deniers publics. Ce cadre d'action

souligne l'importance des méthodes qui visent à renforcer dans les marchés publics la transparence, le professionnalisme, la prévention de comportements fautifs et l'obligation de rendre des comptes :

I. Facteurs de transparence

1. *Favoriser un degré de transparence adapté à toutes les étapes du cycle de la passation des marchés publics pour favoriser l'égalité de traitement des fournisseurs potentiels;*
2. *Assurer une transparence maximale dans les appels d'offres et prendre des mesures de précaution pour renforcer l'intégrité, en particulier en cas de dérogation aux règles d'appel à la concurrence;*

II. Facteurs de gestion

3. *Assurer, lors de la passation de marchés, que l'usage des deniers publics est conforme à leur destination ;*
4. *Assurer que les fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics adhèrent à un ensemble de normes professionnelles élevées en termes de connaissances, de compétences et d'intégrité;*

III. Facteurs de prévention de comportements fautifs, surveillance et conformité

5. *Mettre en place des mécanismes pour prévenir les risques menaçant l'intégrité dans les marchés publics;*
6. *Œuvrer en étroite collaboration avec le secteur privé, notamment avec les contractuels, pour préserver des normes d'intégrité élevées;*
7. *Prévoir des mécanismes spécifiques pour surveiller les marchés publics ainsi que déceler et sanctionner les comportements fautifs dans la passation de marchés publics;*

IV. Facteurs de responsabilité et de contrôle

8. *Définir clairement la chaîne de responsabilités et mettre en place des mécanismes de contrôle efficaces;*
9. *Traiter les réclamations des fournisseurs potentiels de manière équitable et dans les délais prévus;*
10. *Permettre aux organisations de la société civile, aux médias et au grand public de suivre de près les marchés publics.*

La deuxième partie propose des orientations pratiques pour renforcer l'intégrité à chaque étape de la passation des marchés publics, de l'évaluation des besoins à l'exécution des marchés et à leur paiement. La passation des marchés publics se compose de trois grandes phases :

- La phase située en amont de l'appel d'offres, qui comprend l'évaluation des besoins, la planification et la budgétisation, l'élaboration du cahier des charges et le choix de la procédure ;
- La phase de soumission et d'attribution du marché ;
- La phase située en aval, notamment l'exécution des marchés, la commande et le paiement.

ANNEXE B

GLOSSAIRE

Appel d'offres	L'appel d'offres est une procédure de commande publique à l'issu de laquelle la Commission d'appel d'offres attribue le marché au soumissionnaire retenu.
Attributaire	Soumissionnaire dont l'offre a été retenue avant la notification de l'approbation du marché.*
Candidat	Toute personne physique ou morale qui participe à un appel d'offres ou concours dans sa phase antérieure à la remise des offres ou des propositions ou à une procédure négociée avant l'attribution du marché.*
Concurrent	Candidat ou soumissionnaire.*
Intégrité	Une utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conforme à leur destination officielle et à l'intérêt public.
Maître d'ouvrage	L'Administration qui, au nom de l'État, passe le marché avec l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de services.*
Marché	Tout contrat à titre onéreux conclu entre, d'une part, un maître d'ouvrage et, d'autre part, une personne physique ou morale appelée entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la réalisation de prestations de services.*
Ordonnateur	L'autorité compétente – en général la Ministre concerné – qui approuve le marché.*
Transparence	Dans le contexte des marchés publics, la transparence s'entend comme la possibilité pour toutes les parties prenantes de connaître et de comprendre les moyens et procédures par l'intermédiaire desquels les marchés sont définis, attribués et gérés.
Pacte d'intégrité	Accord conclu entre l'administration publique et l'ensemble des soumissionnaires participant à un marché public, aux termes duquel chacune des parties s'interdit de verser, d'offrir, de demander ou d'accepter des pots-de-vin ou de s'entendre avec des concurrents, pour obtenir le marché ou pendant son exécution.
Passation des marchés publics	La passation d'un marché public est définie dans cette étude comme une succession d'opérations, qui vont de l'évaluation des besoins au paiement final en passant par l'attribution du marché.
Principe du double regard	Obligation aux termes de laquelle une procédure doit être menée à bien par deux individus ou entités au moins qui relèvent de responsabilités indépendantes.

* Ces définitions sont extraites du Décret de 2007.

ANNEXE C

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AMP	Association Marocaine des Professionnels des Marchés Publics
BTP	Bâtiment et travaux publics
CCAG	Cahiers des clauses administratives générales
CED	Contrôle des Engagements de Dépenses
CGED	Contrôle Général des Engagements de Dépenses de l'État
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CPC	Cahiers des prescriptions communes
CPS	Cahiers des prescriptions spéciales
DEPP	Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation
ENA	École Nationale de l'Administration
IGF	Inspection Générale des Finances
MF	Ministère des Finances
ONE	Office National de l'Électricité
TRG	Trésorerie Générale du Royaume du Maroc