

Les marchés publics au Maroc, quelles sont les faiblesses d'aujourd'hui ?

Public procurement in Morocco, what are the current weaknesses?

NAFZAOUI Mohammed Achraf

Enseignant chercheur

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion de kénitra

Université Ibn Tofail Maroc

Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion des Organisations (LRSGO)

achrafnafzaoui@yahoo.fr

FERDOUSSI Soukayna

Doctorante

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion de kénitra

Université Ibn Tofail Maroc

Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion des Organisations (LRSGO)

Ferdoussi.soukayna@gmail.com

Date de soumission : 02/09/2020

Date d'acceptation : 12/10/2020

Pour citer cet article :

NAFZAOUI. M, FERDOUSSI. S (2020) «Les marchés publics au Maroc, quelles sont les faiblesses d'aujourd'hui ? », Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 1 : Numéro 4» pp : 255 - 272

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

Confrontée à des dépenses publiques toujours à la hausse, l'amélioration de la gestion des marchés publics est au centre d'intérêt du gouvernement marocain visant le redressement de la commande publique. Les réformes engagées par le pouvoir public en la matière ne date pas d'aujourd'hui, la première refonte des textes réglementaires fut en 1976 suivi de trois autres refontes chacune ayant ciblée des aspects spécifiques de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics. Après 55 ans de réformes, cette procédure souffre encore de certaines faiblesses tant au niveau de la planification et la passation du marché qu'au niveau de son exécution. Dans ce cadre, il conviendrait de connaître l'apport de chaque réforme entamée par le gouvernement marocain, définir les motifs de son initiation et d'en déterminer les apports et les éventuelles conséquences de sa mise en application. Un intérêt particulier serait accordé aux faiblesses du système actuel de gestion des marchés publics pouvant entraver les objectifs de l'Etat en termes de rationalisation, de transparence et de bonne gouvernance.

Mots clés : Marchés publics ; rationalisation de la dépense publique ; renforcement de la transparence ; faiblesses de la gestion des marchés publics ; procédure de passation et d'exécution des marchés publics

Abstract

Faced with continued increases in public expenditure, improving public procurement is the key focus for the Moroccan government to ensure a recovery in public procurement. The reforms undertaken by the government in this area are not new, the first reform of the regulations governing public procurement was in 1976, followed by three other reform, each of which targeted specific aspects of the procurement process. After 55 years of reforms, this procedure still suffers from certain weaknesses in procurement planning and execution. In this context, it would be advisable to know the contribution of each reform initiated by the Moroccan government, to define the reasons for its initiation and to determine the contributions and the consequences of its implementation. Particular attention would be given to the weaknesses of the current public procurement management system that could hamper the State's objectives in terms of rationalization, transparency and good governance.

Keywords: Public procurement; public expenditure rationalization; increased transparency; weaknesses of public procurement; public procurement procedures.

Introduction

Depuis plus d'une décennie, le cadre général des finances publiques est en pleine mutation selon un processus cumulatif de réformes de l'Etat marocain. Au regard de la nouvelle vision stratégique du gouvernement adoptant la performance, la transparence et la réédition des comptes en tant que piliers de la bonne gouvernance du pays, une attention particulière a été accordée aux procédures de passation et d'exécution des marchés publics constituant une source de dépense assez conséquente du budget de l'Etat.

Pour ce faire, le gouvernement marocain a procédé à l'actualisation de son arsenal juridique régissant les marchés publics à travers la mise en place d'un ensemble de dispositions juridiques favorisant le bon fonctionnement de la gestion financière publique. La démarche de performance publique adoptée à cet effet a pour objectif « *la satisfaction des besoins nationaux tout en rationalisant les dépenses publiques. Elle fait appel aux principes d'efficacité, d'efficience et de pertinence dans la définition des objectifs et des moyens permettant de les atteindre (...) [et] ne se contente plus du contrôle des intrants, mais également des résultats obtenus* (Nafzaoui A, Ferdoussi S, 2019, pp.152-174). Dans ce cadre, la problématique à laquelle cette recherche à apporter une réponse est la suivante : Quel est l'apport de l'évolution des textes juridiques marocain régissant les marchés publics sur le processus de passation et d'exécution des marchés publics ? Sur ce thème, plusieurs questions sont à soulever. Tout d'abord, quelle évolution a connu l'arsenal juridique régissant les marchés publics ? Quel est le rythme de son évolution ? Quelle sont les nouveautés apportées par chaque réforme ? Et finalement quelles sont les faiblesses du processus de passation et d'exécution des marchés publics qui persistent aujourd'hui ?

Afin de répondre à l'ensemble de ces questions, la réalisation de cet article s'articulera autour de deux parties. La première est consacrée au cadre méthodologique de la recherche mettant en évidence l'intérêt du sujet, son objectif ainsi que la méthodologie adoptée dans son élaboration, et la deuxième consiste en une analyse des résultats présentant les apports des réformes, leur évolution et les faiblesses rencontrées aujourd'hui.

1. Cadre méthodologique de la recherche

1.1. Intérêt et objectif du sujet

Depuis plusieurs années, l'amélioration des finances publiques a toujours été l'élément déclencheur de plusieurs réformes nationales et internationales visant la rationalisation de la

dépense publique. De plus, les évolutions économiques et financières du pays font que l'alignement du Maroc avec les standards internationaux en matière de gestion publique soit nécessaire pour le bon fonctionnement des finances du pays. Dans ce cadre, les marchés publics se positionnent au cœur du champ de réforme étant une source importante de dépenses conséquentes du budget de l'Etat. Ils constituent un pilier fondamental de la gouvernance stratégique atteignant une part importante de 15 à 17 % du Produit Intérieur Brut (PIB) annuellement pour les dépenses publiques (ICPC, 2019, p.2). Si l'objectif du gouvernement marocain est la rationalisation de la dépense publique, quelles serait donc la démarche adoptée pour l'atteinte de cet objectif ?

1.2. Méthodologie adoptée

La démarche adoptée pour l'élaboration de ce travail s'articule autour de deux phases : une phase d'exploration et une deuxième d'étude.

La phase exploratoire a permis la vérification des exigences en matière de marché public via une analyse juridique tandis que la phase d'étude s'est intéressée à l'évaluation de leur mise en œuvre dans le processus de passation et d'exécution du marché.

De manière précise, l'analyse juridique effectuée concernant l'évolution des dispositifs juridiques régissant les marchés publics a concerné la période allant de 1965 aujourd'hui.

De plus, un examen de l'apport des nouvelles dispositions et des contraintes de leurs réalisations a été effectué sur la base d'un questionnaire administré à six entités publiques.

2. Analyse des résultats obtenus

Le gouvernement marocain a toujours été soucieux des modalités de passation des marchés publics dont les textes réglementaires furent améliorés continuellement depuis le décret de 1965. La rénovation de la gestion des marchés publics a souvent été motivée par la rencontre de lacunes dans l'exécution de la procédure, la nécessité de rectification ou d'ajout permettant l'amélioration du dispositif mis en place, ou tout simplement la volonté du gouvernement d'aligner les procédures du pays avec les standards internationaux. Durant un demi-siècle environ, les modalités de passation des marchés publics au Maroc ont connu quatre refontes de fond et quelques modifications étalées dans le temps dans le tableau ci-après.

Tableau N°1 : La succession des modifications du décret réglementaire régissant les marchés publics

Date	Texte réglementaires
19 Mai 1965	Décret n° 2-65-116 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de travaux, de fournitures ou de transports aux comptes de l'Etat
13 décembre 1965	Décret royal n° 957-65 portant de légère modification au décret ci-dessus en matière de champs d'application
6 août 1968	Décret royal n°160-68 portant modification légère au décret n° 2-65-116
14 octobre 1976	Décret n° 2-76-479 relatifs aux marchés de travaux, fournitures ou services au compte de l'Etat : Une réécriture complète du décret n° 2-65-116 apportant des modifications de fond et de forme
30 décembre 1995	Décret n° 2-95-774 modifiant et complétant le décret ci-dessus en abrogeant et remplaçant la procédure d'acquisition de fourniture et la réalisation des travaux et services par bon de commande
30 décembre 1998	Décret n° 2-98-482 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion : Une réécriture complète du décret n° 2-76-479, apportant des modifications de fond et de forme
5 février 2007	Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle
4 avril 2013	Décret n° 2-12-349 relatif aux marchés publics : Une réécriture complète du décret n°2-06-388, rapportant des modifications de fond et de forme

Source : Auteurs

2.1. Apports des réformes de la période allant 1965 à 2000

Le décret n° 2-65-116 relatif aux marchés publics adopté par le gouvernement marocain en 1965 est resté en vigueur pendant plus de dix années bien qu'il ait fait l'objet d'une modification, à travers le décret royal n° 957-65 au cours de la même, étendant son champ

d'application aux marchés passés à l'étranger et incombant son exécution en tant que décret royal au Ministre chargé des finances.

Sa première refonte fut onze ans plus tard, via le décret n° 2-76-479 introduisant de nouveaux concepts et de nouvelles dispositions à la procédure de passation et d'exécution des marchés dans sa globalité. Tout d'abord, les concepts de marchés dits à commande, à clientèle et sur facture furent abandonnés à partir de 1976 au profit de nouveaux concepts tels que les marchés-cadres, et les marchés à tranches conditionnelles.

Ensuite, une série de modifications au niveau des procédures de passation des marchés par appel d'offre, par concours, par entente directe et par voie d'adjudication a été effectuée. En matière de procédure d'acquisition, ce décret se démarque par son introduction de la démarche d'achat par commande pour la première fois au Maroc.

- Pour les marchés passés par voie d'appel d'offre, ce décret a conditionné la passation des marchés sur appel d'offres restreint aux marchés de travaux, de fournitures et de services dont le montant n'excède pas un million de dirhams et aux marchés passés sur plusieurs années dont la dépense annuelle est égale ou inférieure à deux cent mille dirhams. Il a également prolongé la durée entre la publication de l'avis d'appel d'offres et la date limite de réception des offres de huit à quinze jours. Ce décret se caractérise par une meilleure structuration détaillant le déroulement de la séance d'ouverture des plis tout en autorisant la réception des offres lors de la séance lorsque celle-ci est publique et permet aux membres de la commission la consultation de tout agent ou technicien pouvant apporter des éclaircissements sur les propositions reçues.
- Pour les marchés passés après concours, la procédure permet également la remise des propositions des concurrents au président du jury lorsque la séance d'ouverture des plis est publique ainsi que son dépôt dans les bureaux de l'autorité compétente contre un récépissé. Cette procédure a été séparée de celle du marché par entente directe considérée auparavant un cas particulier de ce dernier.
- Pour les marchés passés par entente directe, ce décret est venu modifier les conditions selon lesquelles un marché passe par entente directe en supprimant la disposition permettant d'y recourir pour toute fourniture ou travaux fait par une administration ou un établissement public et autorisant le recours à cette procédure à ceux détenant un monopole.

- Pour les marchés passés par voie d'adjudication, le délai de publication de l'avis d'adjudication fut étendu de quinze à vingt jours au moins avant la date de réception des soumissions. De plus, la convocation au bureau d'adjudication d'un représentant du ministère du commerce, de l'industrie, des mines et de la marine marchande est devenue obligatoire pour les marchés de fournitures non soumis au cahier des clauses administratives dont le montant est supérieur à deux cent mille dirhams avec la possibilité pour les soumissionnaires de déposer leurs propositions en séance tenante. Cette procédure se démarque par l'exigence de déclaration du soumissionnaire le moins disant adjudicataire provisoire en cas de proposition de prix supérieurs au prix maximum fixé.
- Pour l'achat par bon de commande, ce décret a introduit cette procédure pour la première fois pour l'acquisition de fournitures, ou la réalisation des travaux et des services dont la valeur n'excède pas trente mille dirhams. Ce montant fut augmenté en 1995 à cent mille dirhams, par le décret n° 2-95-774 tout en soumettant cette procédure à la concurrence.

Plus encore, ce décret a permis l'exécution des marchés à prix provisoires, ceux dont l'offre est retenue à l'unanimité et ceux dont la nature exige le respect d'une périodicité déterminée avant approbation.

Finalement, une disposition particulière dudit décret est décelée concernant l'incitation des membres des bureaux, des commissions et des jurys à la tenue du secret professionnel.

Une deuxième refonte complète du décret a eu lieu durant l'année 1998 restructurant le texte dans son ensemble et apportant de nouvelles améliorations aux procédures de passations et d'exécution des marchés. Le texte a tout d'abord relevé les ambiguïtés qui entouraient les concepts spécifiques aux marchés publics notamment la notion du marché lui-même, la prestation qui en relève et bien d'autres. Cet ajout a permis d'éclaircir certains termes fraîchement utilisés à cette époque et de clarifier les imprécisions qui existent entre les concepts. La notion de mode de passation des marchés publics a été nouvellement adoptée par ce décret pour désigner les marchés sur appel d'offre, avec présélection, par concours et négocié abandonnant ainsi l'adjudication. Il a également éclairci les conditions de recours aux marchés cadres, à tranches conditionnelles, en lots séparés ainsi que les marchés étalés sur plusieurs années, appelés « pluriannuels » et a inséré l'obligation de définir les spécifications et la consistance des prestations par référence à des normes marocaines homologuées ou internationales, sans toutefois mentionner des marques commerciales, des appellations, des brevets ou encore des producteurs particuliers. Ce décret cadre également les conditions et les

modalités de recours aux marchés d'études et de définitions en précisant les conditions de préférences nationales. S'agissant des prix, cette deuxième réforme a défini les formes et les caractères des prix étant fermes, révisables ou provisoires, et des marchés à prix global ou unitaire, a inséré ensuite les marchés à prix mixtes et a finalement limité le montant des prestations rémunérées sur la base de dépenses contrôlées à deux pourcent du montant initial du marché.

Hormis les dispositions d'ordre général, ce décret a également amélioré les procédures de passation des marchés comme suit :

- Pour les marchés passés par concours et par négociation, la procédure de passation n'a pas connu de modifications profondes, le décret est venue surtout éclaircir les modalités de déroulement de la procédure en matière de conditions requises, de modalités de dépôt et de retrait, de constitution de la commission, d'évaluation des projets ou des offres ainsi que d'affichage des résultats ;
- Pour les marchés avec présélection, le texte prévoit les modalités de publicité de l'appel d'offre par sélection via l'avis, le contenu du règlement et du dossier de présélection y afférent, les conditions de qualification, les modalités de dépôt et de retrait de la demande d'admission, le déroulement de la séance d'admission, d'évaluation et d'affichage des résultats définitifs. Ce mode de passation a été introduit par le décret de 1998 spécifiquement aux prestations dont l'objet nécessite une sélection préalable des candidats.
- Pour les marchés passés par appel d'offres, ce décret a amélioré le contenu de l'avis y afférent en introduisant le montant de la caution provisoire, les qualifications requises, date de la visite des lieux, date de dépôt des échantillons ainsi que le prix d'acquisition du dossier. Il a également prolongé la durée entre la publication de l'avis d'appel d'offre et la date limite de réception des offres à vingt et un jours. Concernant le dossier d'appel d'offres, le règlement de consultation a été adopté comme pièce constitutive du dossier fixant la liste des pièces à fournir, les critères d'appréciation des capacités des concurrents et les critères retenus pour l'évaluation des offres, tout en exigeant l'affiliation des concurrents à la CNSS. Outre les dossiers administratifs et techniques, deux offres financières et techniques ont été exigées avec la possibilité de proposer des offres variantes. S'agissant des résultats, ce décret exige l'affichage de ces derniers dans les locaux du maître d'ouvrage dans un délai de vingt-quatre heures et d'en informer le

soumissionnaire retenu par lettre recommandé dans un délai de quinze jours suivant l'achèvement des travaux de la commission.

Dans un souci d'organisation et de transparence, ce décret a finalement introduit l'obligation de publication des programmes prévisionnels des marchés, de présence d'un représentant du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat dans les commissions, de tenue de rapport de présentation pour les marchés publics et d'un rapport d'achèvement pour ceux dans le montant excède un million de dirhams, ainsi que l'exigence d'auditer les marchés dont le montant excède cinq millions de dirhams.

2.2. Apports des réformes des années 2000

Durant les années 2000, la vision stratégique engageant le gouvernement marocain à l'alignement aux orientations internationales a donné naissance au Plan de Développement Economique et Social ainsi qu'au Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique initiant et encourageant une série de réformes publiques. Dans ce cadre, le texte réglementaire régissant les marchés publics a fait l'objet d'une troisième refonte via le décret n° 2-06-388 promulgué le 5 février 2007 dans une perspective d'adaptation de l'administration publique aux changements des objectifs étatiques visant la modernité, la transparence et la bonne gouvernance. Cette réforme fut celle ayant apporté le plus de modifications tant pour les dispositions d'ordre général que pour celles spécifiques aux modes de passation des marchés. Tout d'abord, ce texte a été réorganisé et réécrit de manière succincte tout en introduisant de nouvelles mesures, en réévaluant les délais, et en réajustant les conditions d'exécution comme suit :

- L'introduction des contrats de gestion déléguée de service et d'ouvrage public dans le champ d'application du décret des marchés publics ;
- La rédaction d'un article spécifique à la détermination du besoin en y insérant l'obligation de réaliser une estimation de cout avant tout appel à la concurrence ;
- L'exigence que, pour les marchés cadre, le maximum des prestations ne puisse être supérieur à deux fois le minimum ;
- La limite de révision pour le marchés cadre à 10% en cas d'augmentation de la valeur de la prestation et à 25% en cas de sa diminution ;
- L'abandon du concept de marché pluriannuel au profit de celui de marché reconductible passé lorsque la prestation présente un caractère prévisible, répétitif et permanent ;

- L'obligation d'adoption de prix fermes pour les marchés de fournitures et services autres que les études et de prix révisables pour les marchés de travaux et d'études dont la durée d'exécution est supérieure à quatre mois ;
- La diminution de la durée d'exécution des marchés pour lesquels les prix sont révisables d'une année à quatre mois spécifiquement pour les marchés de travaux et d'études ;
- L'intégration d'un chapitre destiné à la dématérialisation des procédures que procure le portail des marchés publics ainsi que la possibilité d'échange entre le maître d'ouvrage et le concurrent par voie électronique dans les conditions fixées par décision ministérielle ;
- La réduction du délai de notification de l'approbation des marchés de quatre-vingt-dix à soixante jours si le cahier de prescription spéciale ne prévoit pas un autre délai ;
- L'introduction de la possibilité de procéder à des groupements de concurrents pour présenter une offre unique ;
- L'introduction du recours à la commission des marchés pour le règlement des litiges à l'amiable ;

Hormis les dispositions d'ordre général, ce décret a également amélioré les procédures de passation des marchés en y apportant plusieurs mesures et conditions. Concernant les marchés passés par appel d'offres, ce texte a tout d'abord introduit lors de la phase de préparation du marché l'obligation de faire parvenir le dossier d'appel d'offre aux membres de la commission au moins huit jours avant l'envoi de l'avis pour publication ainsi que la possibilité de recours aux avis modificatifs en préservant un délai minimum de dix jours entre le dernier avis publié et la date d'ouverture des plis. Ensuite, un allègement des procédures fut constaté par le retrait des dispositions d'écartement des concurrents en l'absence d'une pièce constitutive du dossier administratif sous réserve de sa production ultérieure, à l'exception du récépissé du cautionnement provisoire ou l'attestation de la caution personnelle et solidaire ainsi qu'à travers la possibilité de déposer uniquement l'offre variante sauf stipulation contraire du registre de commerce. Ensuite en matière de transparence et d'organisation, ce décret exige la tenue d'un registre de retrait des dossiers contenant les noms des candidats, la date et l'heure du retrait et définit une offre anormalement basse ou excessive, respectivement, lorsqu'elle est inférieure ou supérieure à vingt-cinq pour cent de la moyenne arithmétique de l'estimation du maître d'ouvrage et de la moyenne des offres financières des autres soumissionnaires. Finalement en matière de délai, plusieurs modifications ont été constatées comme suit :

- l'étendue de la durée entre la date de publication de l'appel d'offre et la réception des offres de vingt et un à quarante jours pour les marchés de travaux et les marchés de fournitures et service dont les montants sont supérieurs, respectivement, à soixante-cinq millions de dirhams et dix-huit millions de dirhams ;
- La réduction du délai de dépôt des dossiers des offres au service des membres de la commission à sept jours avant la date d'ouverture des plis au lieu de quinze jours ;
- La réduction du délai pour information du soumissionnaire dont l'offre est retenue de quinze à dix jours à compter de la date d'achèvement des travaux de la commission ;
- La réduction du délai d'envoi de la lettre d'information des candidats éliminés de quinze à dix jours au plus tard à compter de la date d'achèvement des travaux de la commission d'admission.

S'agissant des marchés négociés et des prestations sur bon de commande, ce décret a autorisé la passation du marché négocié avec ou sans publicité préalable et mise en concurrence tout en modifiant les conditions y afférentes et a supprimé l'exigence selon laquelle il est conclu exceptionnellement sur commande au profit d'un échange de lettres pour les prestations à caractère urgent. De plus, il a rehaussé la limite de cent mille pour l'acquisition de fournitures et la réalisation de travaux ou services par bon de commande à deux cent mille dirhams.

Autres que les mesures d'allègement, de simplification et de transparence, ce décret a consolidé la dématérialisation des procédures en exigeant la publication de l'avis, des extraits des procès-verbaux des commissions, des résultats de l'appel d'offres ainsi que toute décision du Ministre concernant l'exclusion temporaire ou définitive d'un concurrent au portail des marchés publics.

A partir de l'année 2010, les mutations institutionnelles et politiques nationales et internationales ont déclenché une nouvelle série de réformes initiée par la révision constitutionnelle de 2011 et la promulgation de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances de 2014. Forcément, le texte régissant les marchés publics a connu une refonte qui fut la quatrième et dernière à ce jour, conçu à travers une approche participative. En effet, le décret n° 2-12-349 du 8 jourmada I 1434 a fait l'objet, lors de son élaboration, de plusieurs concertations avec des acteurs et partenaires du domaine dans le cadre du forum national organisé par la Trésorerie Générale du Royaume en 2009 et a également tenu compte des recommandations formulées par le conseil économique et social visant l'amélioration de l'impact des marchés publics sur l'économie du pays. Il fut également le premier décret dont

le projet a été diffusé au grand public par le secrétariat général du gouvernement pour avis et commentaires.

L'un des principaux apports de ce décret est tout d'abord sa généralisation à l'ensemble des marchés publics de l'Etat, des établissements et des entreprises publics ainsi que ceux des régions, des préfectures, des provinces et des communes. Cette généralisation comprend également les prestations architecturales conclues par consultation, par concours ou par consultation négociée. Ainsi, le portail des marchés publics est devenu le seul et unique portail national de toutes les commandes publiques au Maroc. Plus encore, ce décret exige la publication des programmes prévisionnels au cours du premier trimestre de l'année budgétaire au niveau dudit portail et dans un journal à diffusion nationale.

En matière de simplification des procédures, ce décret a tout d'abord clarifié le mode de définition de l'offre à retenir selon le type de travaux ou services à effectuer après évaluation par la commission, tout en supprimant le recours au tirage au sort pour définir les représentants de l'administration au sein desdites commissions. Il a également relevé la limite de reconduction des marchés cadre à cinq années pour certaines prestations et offre la possibilité que son engagement comptable porte, la première année, sur le montant correspondant aux besoins à satisfaire ou au prorata de la période considérée dans la limite des crédits de paiement de l'année budgétaire. Cette mesure préférentielle devient une exigence pour la dernière année budgétaire du marché cadre. Ensuite, il a inséré un nouveau type de marché dit de conception-réalisation unique qui porte à la fois sur la conception du projet et l'exécution des travaux ou sur la conception, la fourniture et la réalisation d'une installation complète ainsi que l'appel à manifestation d'intérêt lorsque le maître d'ouvrage désire identifier les concurrents potentiels. De plus, ce décret abandonne les marchés se basant sur des dépenses contrôlées au profit des marchés en pourcentage et fait du prix l'unique critère pris en considération après admission des concurrents. Finalement, il a inséré de nouvelles mesures en faveur de la petite et moyenne entreprise en réservant vingt pourcents du montant prévisionnel alloué au marché au titre de l'année budgétaire.

En dehors des dispositions d'ordre général, les modes de passation des marchés ont également été améliorés en y apportant plusieurs mesures et conditions spécifiques à chaque mode. S'agissant des marchés passés par appel d'offre, de nouvelles conditions ont été introduites ou modifiées telles que :

- l'augmentation du montant pour lequel les marchés peuvent être passés par appel d'offre restreint d'un million à deux millions de dirhams.

- la modification des seuils pour lesquels le délai de publication de l’avis d’appel d’offres passe à quarante jours, soit soixante-trois millions de dirhams pour les marchés de travaux et un million six cents de dirhams pour les fournitures et services et l’insertion d’un nouveau seuil de huit millions sept cents de dirhams pour les marchés de fournitures passés pour le compte des établissements publics et des régions ;
- la définition des critères d’admissibilité des concurrents lorsqu’une offre technique est exigée selon la prestation ou le service à fournir ;
- la prolongation du délai de validité des offres de soixante à soixante-quinze jours ;
- l’augmentation du montant des marchés pour lesquelles la présence du représentant du ministère chargé des finances est obligatoire de trente millions à cinquante millions de dirhams ;
- l’écartement des offres supérieures à vingt pourcents par rapport à l’estimation du cout établie par le maitre d’ouvrage, et la modification du seuil pour lequel elle est considérée anormalement basse à trente-cinq pourcents pour les marchés de fournitures et services ;

Concernant les marchés par concours et négociés, ce décret permet au maitre d’ouvrage de recourir au concours pour le suivi et le contrôle des études réalisés et détaille la procédure d’évaluation des projets dans sa globalité en différenciant les concours qui portent uniquement sur la conception du projet de ceux qui portent sur la conception la réalisation, le suivi et le contrôle. Quant-au marché négocié, le maitre d’ouvrage peut désormais y recourir après la déclaration de deux appels d’offres infructueux, conclu soit sur acte d’engagement soit par lettre pour prestation urgent prévu par le chef de gouvernement. Toutefois, les marchés négociés doivent nécessairement faire l’objet d’audit lorsque leurs montants excèdent un million de dirhams toutes taxes comprises.

Par ailleurs, le décret a apporté des évolutions majeures en matière de transparence et de gouvernance des marchés publics allant même jusqu’à la mise en place d’une base de données électroniques des entrepreneurs ou fournisseurs domiciliés à la trésorerie générale du royaume leur permettant ainsi un suivi rigoureux et un contrôle approfondi. Plus encore, il n’a pas omis rappeler tous les intervenants dans la procédure de passation des marchés de l’obligation de respecter le principe de confidentialité.

En somme, l’approche participative adoptée dans l’élaboration de ce décret a eu un impact positif induisant des évolutions constitutionnelles importantes soumettant la conclusion des marchés publics aux règles de transparence, d’égalité et de liberté d’accès à la commande

publique. De plus, une attention particulière a été accordée à la garantie des droits des concurrents, à la consolidation des principes de bonne gouvernance et aux respects de l'environnement.

2.3. Faiblesses constatées dans la gestion des marchés publics

L'analyse de l'évolution des textes régissant les marchés publics permet de constater la volonté de l'Etat d'assurer l'efficacité et l'efficience de la commande publique ainsi que la bonne utilisation des deniers publics dont l'accentuation s'est surtout fait sentir au niveau des réformes de 2007 et 2014.

Durant la période allant de 1965 à 2000, la gestion des marchés publics a connu deux réformes espacées de vingt-deux ans, la première a amélioré les procédures existantes, modifié les délais jugés insuffisants, simplifier les procédés considérés complexes et abandonné les procédures jugées inutiles tandis que la deuxième s'est orientée vers la clarification des procédures, des concepts, des spécifications et des conditions ainsi que l'introduction de nouvelles procédures de passation et de contrôle des marchés. Durant les années 2000, le gouvernement marocain s'est plutôt engagé dans une approche participative basée sur la collaboration et l'échange. Bien que cette avancée notable ait porté ses fruits en matière de gestion public, les procédures actuelles souffrent de certaines faiblesses qui continuent de se faire sentir à ce jour. L'analyse effectuée a permis de collecter un certain nombre de faiblesses rencontrées lors de la procédure relative aux marchés publics tant au niveau de la planification qu'au niveau de l'exécution et du suivi.

2.3.1. La planification et la passation du marché

En premier lieu, l'article 14 du décret n°2-12-349 stipule en matière de planification des marchés publics que « *Le maître d'ouvrage est tenu de publier au début de chaque année budgétaire et au plus tard avant la fin du premier trimestre, dans un journal à diffusion nationale au moins et dans le portail des marchés publics, le programme prévisionnel des marchés qu'il compte passer au titre de l'année considérée. Il peut également procéder à sa publication par tout autre moyen de publication notamment par voie électronique.* ». Or, Cette disposition aurait rarement été respectée par les administrations publiques et aurait fait souvent l'objet de constats au niveau des rapports des entités gouvernementales assurant le contrôle de la gestion publique. De plus, la réglementation en vigueur ne prévoit aucune sanction ni mesure quant-au non-respect de cette disposition réglementaire. L'élaboration et la publication du programme prévisionnel de chaque administration publique sont d'une importance non négligeable permettant une bonne gestion de la procédure des marchés au sein

des entités publiques et une préparation approfondie des entreprises qui concourent aux marchés de l'administration. Plus encore, quand ce dernier est publié, l'analyse effectuée a permis de constater une discordance entre les prévisions du programme prévisionnel des marchés des administrations ainsi que leur réalisation effective en matière de date et d'aboutissement engendrant ainsi, une charge de travail aux entités chargées de la gestion des marchés publics vers la fin de l'année.

Plus encore, cet écart soulève une problématique importante concernant la réalité du besoin. Bien que la réglementation en vigueur prévoit un article spécifique à la détermination du besoin auquel un marché est censé répondre, certains sont reportés, non aboutis, voire même abandonnés, d'où l'importance de la revue des modalités et des critères de détermination du besoin permettant ainsi de répliquer à un besoin réel et garantir une dépense efficace.

En somme, la sincérité de la dépense publique est conditionnée par sa réponse à un besoin réel et concret dont la détermination formelle se doit d'être reproduite dans un support administratif. Plus encore, un marché répondant à un besoin réel devrait figurer au niveau du programme prévisionnel annuel des marchés publics d'où la nécessité de l'abandon de la pratique de lancement tardif et à la hâte des marchés vers la fin de l'année dont l'utilité réelle aurait rarement été constatée.

En deuxième lieu, l'article 5 dudit décret prévoit la tenue par le maître d'ouvrage d'une estimation des coûts « *sur la base de la définition et de la consistance des prestations objet du marché et des prix pratiqués sur le marché en tenant compte de toutes les considérations et sujétions concernant notamment les conditions et le délai d'exécution* ». Toutefois, la base de cette estimation, la méthode de son calcul et les critères sur lesquels elle devrait reposer ne seraient pas précisés. De ce fait, le maître d'ouvrage se réserve le droit d'effectuer cette estimation selon sa propre vision et critères. Plus encore, la réglementation actuelle n'exige pas la production d'une pièce mettant en évidence la base de la définition de l'estimation administrative. En somme, l'estimation effectuée par l'entité éprouvant le besoin devrait faire l'objet d'une analyse comparative ou d'un benchmark afin de définir un coût rationnel au service demandé. Les bases des estimations effectuées font rarement l'objet d'une analyse documentée, une faiblesse due principalement à l'absence de précisions juridiques quant aux consistances des prestations objet du marché ainsi que des prix pratiqués, pouvant ainsi entraver l'efficacité de la dépense publique de l'Etat.

En dernier lieu, le marché doit faire l'objet d'un rapport de présentation exigé par l'article 163 qui stipule que ce dernier devrait ressortir « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire ; l'exposé de l'économie générale du marché ; le montant de son estimation ; les motifs de détermination du choix du mode de passation ; la justification du choix des critères de sélection des candidatures ; la justification du choix de l'attributaire* ». Ainsi, tout marché doit faire l'objet d'un rapport de présentation bien fourni. Or, il a été constaté que ce document est souvent négligé et manque, de rigueur au niveau de la définition de la justification du besoin, des conditions requises et des critères de choix. Un marché public engageant l'Etat de plusieurs millions de dirhams devrait faire l'objet d'un rapport de présentation approprié détaillant avec beaucoup de précision les éléments édictés par la procédure actuelle.

En dernier lieu, les marchés publics font l'objet d'un dossier constitué de plusieurs documents réglementaires selon le mode de passation du marché. L'insuffisance constatée lors de cette analyse est relative à la rédaction des documents tels que le cahier de prescription spéciale et du règlement de consultation qui nécessite beaucoup plus de précision, un regard neuf et innovant et une projection sur le terrain. Les faiblesses constatées concernent souvent la concordance entre les articles, l'estimation raisonnable des délais d'exécution des phases du marché, la fixation précise des missions des deux comités de pilotage et de suivi, la définition de livrables utiles et en nombre raisonnable pour les marchés d'études et la bonne estimation des délais d'examen et de validation des prestations.

2.3.2. L'évaluation et l'exécution des marchés publics

D'une dernière part, il a été conclu que la bonne planification des marchés publics est une étape cruciale pour le bon acheminement de la procédure de passation dont la mauvaise gestion ou la négligence engendre d'autres faiblesses à caractère financier. En premier lieu, il a été constaté lors de cette analyse que le non-respect du programme prévisionnel des marchés publics engendre souvent des retards de lancement des marchés. Il en résulte soit le non-aboutissement de la procédure pour des raisons internes de surcharge de travail et d'organisation, ou des raisons externes lors du contrôle de la trésorerie générale du royaume. Une surcharge de travail ou un rejet après contrôle vers la fin de l'année engendre souvent la perte des crédits des administrations publiques censés répondre à un besoin dit « réel ». Plus encore, ce retard peut induire au non-aboutissement des projets faisant l'objet de plusieurs parties causant par le fait une dépense inutile, un livrable non fini et par conséquent, non exploitable pour l'administration publique. En deuxième lieu, il a été constaté que les

insuffisances de gestion du marché en matière de délais entraînent souvent des retards au niveau de la procédure d'exécution du marché. Par conséquent, l'administration doit payer, dans certains cas, des intérêts dits moratoires au profit des titulaires des marchés, constituant ainsi des dépenses supplémentaires.

D'une deuxième part, l'analyse ressort une faiblesse conséquente au niveau de l'évaluation des offres relatives aux marchés. Premièrement, le délai accordé aux sous-commissions techniques quand elles sont appelées n'est pas précisé au niveau de la réglementation en vigueur, et est défini par le maître d'ouvrage. Ce délai doit être raisonnable permettant de rendre un rapport d'évaluation objective des offres techniques. De plus, il est très important pour les directions de comprendre que l'attribution du marché doit être méritée, qu'une offre à un montant excessivement faible ne doit pas nécessairement aboutir à une approbation et que la perte de fond ne devrait pas motiver le choix d'attribution d'un marché. Il en ressort une deuxième faiblesse de la procédure dans ce cadre que sont les critères d'acceptation d'une réponse formulée par un concurrent dont l'offre est excessivement faible, également absents au niveau de la réglementation en vigueur. Les deniers publics doivent être dépensés de manière rationnelle et réfléchie sans prendre des considérations impactant la sincérité, la crédibilité, la nécessité et l'importance de la dépense publique.

D'une dernière part, il a été constaté que parmi les exigences les moins respectées dans la procédure d'exécution et de paiement des marchés publics, particulièrement les marchés d'études, sont certainement celles relatives aux délais. Il en résulte un recours abusif aux ordres d'arrêt causé par le mutisme de la réglementation dans ce cadre, l'abandon de certains livrables intermédiaires ou provisoires par manque de temps et par conséquent, l'exposition de l'administration au risque d'un appel au droit résiliation du marché de la part du titulaire.

Conclusion

Après 55 ans de réforme, la gestion des marchés publics a connu une grande évolution juridique et réglementaire régissant sa pratique par les administrations, les établissements publics, les régions, les préfetures, les provinces et les communes dont l'objectif est d'atteindre l'efficacité et l'efficience de la dépense publique du pays.

Au terme de cette analyse, il a été conclu que la gestion des marchés publics souffre encore de quelques insuffisances induites soit par le mutisme de la réglementation en vigueur sur certains aspects de la procédure, soit à cause des manquements constatés lors de la gestion des marchés par les maîtres d'ouvrage.

Toutefois, il est à noter que les efforts du gouvernement marocain et les nouvelles mesures prises ont porté leurs fruits surtout en matière d'unification et de généralisation de la réglementation en vigueur, de simplification et de clarification des procédures, de consolidation du principe d'égalité des chances entre les concurrents ainsi qu'en matière de renforcement de la transparence et de la bonne gouvernance de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics.

Par ailleurs, les conclusions de cette recherche pourraient ouvrir le débat sur les faiblesses qui persistent aujourd'hui et les mesures pouvant éventuellement être prise pour le renforcement de la procédure de planification, de passation et d'exécution des marchés publics tant par le législateur que par les administrations publiques.

BIBLIOGRAPHIE

Article scientifique :

- Nafzaoui A & Ferdoussi S. (2019) « Evolution du système financier public marocain vers le Management de la Performance », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro 8 : Mars 2019 / Volume 3 : numéro 4 » p : 152-174 ;

Guide public

- OCDE, ICPC. (2019) « Guide sur l'intégrité dans les marchés publics au Maroc », 2019, p.2 ;

Textes réglementaires

- Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle ;
- Décret n° 2-12-349 relatif aux marchés publics.
- Décret n° 2-65-116 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de travaux, de fournitures ou de transports aux comptes de l'Etat ;
- Décret n° 2-76-479 relatifs aux marchés de travaux, fournitures ou services au compte de l'Etat ;
- Décret n° 2-98-482 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion ;
- Décret royal n° 957-65 portant de légère modification au décret ci-dessus en matière de champs d'application ;