

La corruption dans la passation des marchés publics, comment renforcer l'intégrité? cas du Maroc.

Corruption in public procurement, how to strengthen integrity ? case of Morocco.

Mohammed ED-DAOU

Professeur habilité en sciences économiques et de gestion à la faculté Polydisciplinaire Errachidia (FPE) Université Moulay Ismaël Meknès (UMI)-Maroc.

Réformes Économiques, et Stratégies d'Intégration en Économie Mondiale de l'École Supérieur de Commerce « ECS » à Alger.

eddaousimohamed@gmail.com

Date de soumission : 26/11/2021

Date d'acceptation : 01/01/2022

Pour citer cet article :

ED-DAOU M. (2022) « La corruption dans la passation des marchés publics, comment renforcer l'intégrité? cas du Maroc. », Revue Française d'Economie et de Gestion, « Volume 3 : Numéro 1 », p :63- 83.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

Les marchés publics constituent un moyen stratégique pour réaliser exécuter la dépense publique. Or, sa passation est fortement exposée au risque de corruption en raison des normes dépenses publiques injectées. L'objectif de cet article est d'examiner le risque de corruption dans la passation des marchés publics au Maroc et les outils appropriés pour préserver et renforcer l'intégrité et lutter contre cette corruption. Chose qui nous pose la problématique de s'interroger sur les mécanismes pour renforcer l'intégrité comme norme éthique publique. Outils qui trouvent ses consolidations dans les décrets et ses garanties dans la constitution Marocaine de 2011 ainsi dans les recommandations de l'OCDE. Les principaux résultats que nous avons obtenus montrent qu'une transparence maximale à tous les stades du cycle de la passation des marchés publics est un mécanisme clé pour renforcer l'intégrité et réduire le risque de corruption.

Mots clés : Corruption; Marché publique Marocain; intégrité ; Éthique publique; transparence.

Abstract

Public procurement is a strategic way to achieve public expenditure. However, its award is highly exposed to the risk of corruption due to the public expenditure standards injected. The objective of this article is to examine the risk of corruption in public procurement in Morocco and the appropriate tools to preserve and strengthen integrity and fight against this corruption. This poses the problem for us of wondering about the mechanisms to strengthen integrity as a public ethical standard. Tools which find their consolidation in the decrees and their guarantees in the Moroccan constitution of 2011 as well as in the recommendations of the OECD. Our main results show that maximum transparency at all stages of the public procurement cycle is a key mechanism to strengthen integrity and reduce the risk of corruption.

Keywords: Corruption; Moroccan public market; integrity; Public Ethics; Transparency.

Introduction

Les marchés publics représentent actuellement le pivot de l'action financière de tout pays dans son processus de développement socio-économique. Il s'agit d'un instrument stratégique pour réaliser et exécuter ses dépenses publiques. Ces marchés sont très actifs dans le circuit des exportations mondiales de marchandises et de services. Ils représentent également une part importante du PIB dans la plupart du pays du monde avec une moyenne de 12% du PIB et 29% de la dépense publique selon les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE 2017). Au Maroc, cette part est bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, elle est estimée en 2018 d'environ de 17% du PIB du pays soit une valeur de près de 200 Milliards de DH, ce qui rend fortement ces marchés vulnérables au risque de corruption surtout à la phase de la passation, question qui suscite toujours l'attention croissante de tous les acteurs et l'opinion publique. Plusieurs auteurs qui se sont intéressés à l'étude de l'ampleur des marchés publics dans la politique de développement du pays et la forte vulnérabilité à la corruption depuis la phase de la passation (Heggstad et Mona Froystad, 2011); son impact sur l'investissement et la croissance (Mauro 1998); la célèbre équation sur la corruption de Klitgaard (1995). Également une vaste littérature enrichissante a été développée sur cette thème comme celui de Krueger (1974), Ackerman (1975), Caiden (1977); Mauro (1995), Bardhan (1997), Wei (1997) ; Tanzi et Davoodi (1997), (Bailey 2000) ;(Soreide 2002); Frisch (2002) ; Stansbury, 2005; et bien autres. Dans ce cadre, si la passation des marchés publics (PMP) est une activité économique essentielle des administrations publiques, l'efficacité du système de passation s'impose avec force en vue d'éviter les gaspillages des deniers de l'État. Au cours des dernières années, le Maroc a lancé un grand nombre de projets de réformes pilotes dans lesquels cette passation a un rôle déterminant à jouer pour assurer une distribution rationnelle et efficace des dépenses publiques et renforcer l'intégrité.

Néanmoins, Au Maroc, comme dans la plupart des pays du monde, les marchés publics (MP) ne jouissent pas en générale d'une bonne image dans l'opinion publique qui les regarde comme synonyme de corruption et de clientélisme; surtout qu'il est très difficile d'identifier les cas de la fraude et de la corruption dans la passation de ces marchés, parce que les administrations et les agents qui sont impliqués ont tout intérêt à la dissimuler. En plus, soutenir que la corruption dans la PMP perturbe les jeux de la compétitivité et détruit le processus de développement économique du pays est devenue une banalité. De ce fait, il est plus primordial de mettre en œuvre une stratégie efficace pour imposer les règles de la transparence, de moralisation et de l'éthique en vue de renforcer l'intégrité dans la passation des marchés publics.

Dans ce même constat, l'État Marocain a institué un arsenal juridique, renforcé par des réformes d'ordre politiques, économiques et sociales qu'ils estimaient approprié pour la circonstance.

Notre choix d'aborder cette thématique est influencé par l'importance croissante accordée aux débats actuels au niveau national comme international sur la pertinence des réformes pour renforcer l'intégrité et lutter contre la corruption dans la PMP.

Ainsi, notre problématique centrale vise à répondre à la question suivante :

Étant donné que la PMP est l'un des terrains fertiles des activités gouvernementales les plus vulnérables à la corruption, quels mécanismes et quelle stratégie nationale de lutter contre la corruption, instaurer la transparence et renforcer l'intégrité?

Cette problématique s'articule principalement, autour des questions suivantes :

Comment la corruption se manifeste-t-elle dans la PMP ? Pourquoi est-il important de prévenir la corruption dans la passation de ces marchés ? Quels sont les principaux risques déliés à la corruption dans la passation de ces marchés ? et quels sont les meilleurs outils et les recommandations pour renforcer l'intégrité et lutter contre cette corruption ?

L'objectif de cet article est de mettre en exergue la corruption dans la PMP par approche théorique, les outils appropriés pour renforcer l'intégrité et lutter contre cette corruption surtout au Maroc (Transparence, bonne gestion, obligation de rendre des comptes et contrôle).

Pour ce faire, l'article est structuré en deux parties : nous avons adopté un premier temps la corrélation entre la corruption et la PMP tout en commençant d'abord, par une revue de la littérature des différents travaux réalisés sur cette thématique, ensuite nous avons rappelé des coûts pesants de la corruption sur ces marchés, nous avons également mis l'accent sur la passation de ces marchés dans le cadre de l'intégrité avant de synthétiser ces travaux de recherche. Dans un deuxième temps, nous avons abordé ce sujet dans le contexte Marocain en analysant ce système de passation et en exposant les mesures adoptées pour renforcer l'intégrité. Ainsi, après avoir exposé la situation actuelle consolidée par une enquête réalisée pour le compte de l'association Transparence Maroc, nous avons exposé les engagements de l'État Marocain et les recommandations de l'OCDE pour renforcer cette intégrité avant de discuter ces recommandations. Cette discussion nous a permis de présenter les implications managériales de notre recherche et les perspectives dans une conclusion synthétique.

1. Corruption et marché public: quelle corrélation?

1.1. Revue de littérature

La corruption dans la PMP se traduit par le fait que les agents ou dirigeants politiques chargés de l'achat de biens et de services se fournissent auprès des corrupteurs les plus offrants au lieu de choisir le meilleur rapport qualité-prix (Soreide 2002). Le fléau de la corruption a également influencé les mentalités culturelles et de croyance. Ainsi, l'intensité de la corruption en Afrique est liée aux spécificités culturelles de ce continent (Chabal et Daloz, 1999). Selon Paolo Mauro (1998), il existe une forte relation entre les niveaux élevés de la corruption et les niveaux faibles de croissance et d'investissement., et retient essentiellement que les pratiques corruptives modifient l'environnement institutionnel et informationnel ce qui peut être préjudiciable à long terme sur les conditions de croissance. De son côté, Robert Klitgaard (1995) résume le problème de la corruption dans sa célèbre équation suivante : Corruption = monopôle + pouvoir discrétionnaire - responsabilité. Pour cet auteur, la corruption tend à se développer dès qu'une minorité d'individus à un pouvoir discrétionnaire de décision, sans contrôle des administrés ou des électeurs. Pour Kari K. Heggstad et Mona Froystad (2011), le cadre de la procédure de passation des marchés est important pour déterminer le niveau de risque de corruption. En outre, une structure transparente, responsable et bien gérée permettra d'atténuer les risques.

Le décret du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics marocain définit ce marché comme étant : un « 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 ». Le caractère onéreux exprime l'idée d'une charge pesant sur l'acheteur et plus précisément sur les dépenses publiques. La PMP est le processus qui consiste à définir le besoin; déterminer la personne ou l'organisation la mieux de fournir ce besoin; veiller à ce que le besoin soit fourni au bon endroit, au bon moment, au meilleur prix, et selon un processus équitable et ouvert. Plus important encore, toutes ces actions doivent être menées de manière équitable et ouverte. (OCDE 2017). De ce fait, chaque étape de cette passation peut constituer un terrain plus vulnérable qui se prête à la manipulation à des fins de corruption surtout lors de l'absence de transparence et de responsabilité des secteurs public et privé de telle façon lorsqu'on évoque le MP, ça sous-entend d'emblée corruption. Dans ce sens, je pourrais commencer par une définition plus simple et significative de la corruption comme « l'abus d'une charge publique en vue d'obtenir un avantage privé » (Bruce M. Bailey 2000). Il existe une foule de définitions différentes de ce phénomène immoral. Dans son rapport annuel mondial

de 2004, Transparency International stipule qu'il s'agit bien de « l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées », cette définition est totalement convergente par celle donnée par Transparency Maroc (2007), qui voit à son tour, que la corruption comme l'utilisation abusive d'un pouvoir entrant dans le cadre de la fonction à des fins privées en vue d'avoir un don ou un avantage quelconque comme l'enrichissement personnel. On remarque que toutes ces définitions mentionnées ci-dessus sont parfaitement adaptées pour désigner un processus de PMP caractérisé par des collusions entre un fonctionnaire et un représentant d'une entreprise privée. Autrement dit, il s'agit d'un détournement de fonctions exercées dans la sphère publique à des fins d'enrichissement strictement personnelles. Cependant, il est très difficile de détecter les cas de corruption dans la passation de ce genre du marché, car ceux qui sont impliqués ont tout intérêt à la dissimuler. On parle d'un simple instrument de l'entente entre les parties bénéficiaires.

1.2. Corruption dans la PMP: coûts élevés

La corruption dans la PMP se traduit par le fait que les agents ou dirigeants politiques chargés de l'achat de biens et de services se fournissent auprès des corrupteurs les plus offrants au lieu de choisir le meilleur rapport qualité-prix (Soreide 2002),¹ De leur côté Tanzi et Davoodi (1997) ont estimé que «la corruption favorise les investissements improductifs, puisqu'elle a erroné la composition des dépenses publiques en les déviant à l'acquisition de matériel qui diminue la productivité des investissements publics surtout par l'abaissement de la qualité des infrastructures et des services publics, l'accroissement du coût des biens et services ce qui conduit à une détérioration de la qualité de tout service et de toute production sous contrôle de l'État». Ce qui réellement constitue un obstacle majeur au processus d'un développement socioéconomique en général tout en entraînant un gaspillage des ressources publiques, creusant les inégalités économiques et sociales, alimentent le mécontentement et la polarisation politique et réduisent la confiance à l'égard des institutions (OCDE, 2017), sapant la confiance dans les institutions publiques. Elle présente des coûts directs qui résident notamment au niveau de la perte de fonds publics en raison de mauvaises allocations ou des dépenses plus importantes et une qualité inférieure des biens, services et travaux. La corruption peut diminuer la rentabilité des transactions légales, et partant, elle encourage les activités frauduleuses (Andvig and Moene1990)² . Cette situation constitue une terre fertile pour une affectation inefficace et

¹ Soreide, Tina. 2002. Corruption in Public Procurement: Causes, Conséquences and Cures. CMI Report R 2002:1. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, p1

² The Economic Journal Economic Analysis of Corruption Vol. 113, No. 491, Features (Nov., 2003).

irrationnelle des ressources de l'État et par conséquent, un gaspillage des fonds publics provoquant un frein au développement économique et social notamment, par la baisse de la qualité des produits et augmentation des prix, chose qui décourage sûrement les investissements étrangers et locaux, créant ainsi une infrastructure hors normes et dangereuses et contribuant à la fuite massive des capitaux et la perte de confiance des investisseurs et les citoyens. Selon Paolo Mauro (1998), il existe une forte relation entre les niveaux élevés de la corruption et les niveaux faibles de croissance et d'investissement., et retient en dernier lieu que les pratiques corruptives modifient l'environnement institutionnel et aussi bien informationnel ce qui peut être préjudiciable à long terme sur les conditions de croissance. Pour Transparency International, la corruption est « sans doute le principal obstacle au développement des pays et des populations les plus pauvres et à la réalisation des objectifs du millénaire en matière d'éducation, de santé publique et d'accès aux services essentiels à la vie »³.

Bien qu'il soit difficile de mesurer le coût exact de la corruption en raison de sa nature cachée, les estimations de perte de valeur des projets à hauteur de 20 à 30 % à cause de la corruption sont très répandues (Wells, 2014, Stansbury, 2005)⁴. Ce phénomène qui affecte le développement économique, perturbe les conditions internationales de la concurrence constitue une distorsion de la compétitivité. Cette corruption (quelques soient ses formes : pots-de-vin, fraude, népotisme et favoritisme) crée un état de ralentissement de la croissance économique par l'augmentation illégale des charges publique ce qui, sans doute, contribue à affaiblir l'incitation à l'investissement étant donné qu'elle détourne des ressources publiques vers des emplois contraires à l'intérêt général, détournements dont les retombées peuvent être dramatiques quand elle touche des pays en voie de développement dont les revenus sont extrêmement faibles⁵. La lutte contre la corruption est donc capitale pour les pays émergents qui sont le plus durement touchés par ce phénomène. Ainsi pour Dieter Frisch (2002), « les effets de la corruption sont beaucoup plus dévastateurs dans les pays disposant de peu de ressources que dans des pays riches qui peuvent à la limite se permettre un certain gaspillage » En outre, une structure transparente, responsable et bien gérée permettra d'atténuer les risques. L'objectif réside non seulement dans l'examen du dispositif de contrôle de la PMP existante, mais également dans la proposition d'une méthode préventive des moyens de nature juridique, financière et

³ Lettre trimestrielle d'information de transparence- international (France), n° 31, Décembre 2006, p. 2.

⁴ OCDE (2016), « Prévention de la corruption dans les marchés publics ».

⁵ Entretien avec David DOMMEL, président de TI France, « Corruption : le constat », RFFP, n° 69, Mars 2000, p. 7.

pénale permettant de faire pièce aux actes de fraude et de corruption qui retentissent sur le contrat (Finaltri C. 2000).

1.3. La PMP dans le cadre de l'intégrité

Pour L'OCDE (2017), l'intégrité est « la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public » il s'agit de l'utilisation des fonds et des pouvoirs conformément à l'intérêt général et à leur intention officielle. On parle plus précisément du respect des normes de l'éthique et des valeurs morales. En outre, les Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les MP constituent un instrument novateur qui favorise la bonne gouvernance à toutes les étapes de la PMP, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la gestion de ces marchés. Ces Principes mettent l'accent sur l'importance des méthodes pour renforcer la transparence, la bonne gestion, la prévention de comportements réprouvés, ainsi que l'obligation de rendre compte et le contrôle lors de la PMP. La transparence garantit l'accès à la commande publique et, au service d'une finalité médiate, elle protège les structures du marché de la commande publique (Lekko E. 2012). L'encadré ci-dessus évoquent bien les grands axes des Principes pour renforcer l'intégrité dans la PMP.

Encadré 1. Grands axes des Principes pour renforcer l'intégrité dans les marchés.

A. *Transparence*

1. Instaurer un degré de transparence adéquat à toutes les étapes du cycle de passation des marchés publics pour assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels.
2. S'efforcer d'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.

B. *Bonne gestion*

3. S'assurer, lors de la passation de marchés, que l'usage des deniers publics est conforme à leur intention.
4. S'assurer que les fonctionnaires chargés de la passation des marchés publics satisfont à des normes professionnelles élevées en termes de savoir, de compétences et d'intégrité.

C. *Prévention des comportements répréhensibles, respect des règles et surveillance*

5. Mettre en place des mécanismes destinés à prévenir les risques pesant sur l'intégrité dans les marchés publics.
6. Encourager une coopération étroite entre les pouvoirs publics et le secteur privé pour préserver des normes d'intégrité élevées, en particulier dans la gestion des contrats.
7. Prévoir des mécanismes spécifiques pour surveiller les marchés publics ainsi que détecter les comportements répréhensibles et les sanctionner.

D. *Obligation de rendre compte et contrôle*

8. Définir clairement la chaîne des responsabilités et mettre en place des mécanismes de contrôle efficace.
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 la passation des marchés publics.

Source : Principes de l'OCDE pour renforcer de l'intégrité dans MP (OCDE 2011).

1.4. Synthèse des travaux

La majorité des travaux, qui met l'accent sur le lien entre la corruption et la PMP ainsi que son impact sur la croissance et le développement peut être résumée dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Synthèse des travaux des auteurs

Auteurs	Année	Synthèse
Andvig & Moene	1990	La corruption encourage les activités frauduleuses et réduit la rentabilité des projets.
Klitgaard.R	1995	Corruption = monopôle + pouvoir discrétionnaire - responsabilité.
Tanzi & Davoodi	1997	La corruption favorise les investissements improductifs.
Wei S. J	1997	La corruption décourage l'investissement et l'installer leurs entreprises sur le marché local.
Mauro, Paelo	1998	La corruption a un impact négatif la croissance et sur les investissements.
Chabal & Daloz.	1999	L'intensité de la corruption en Afrique est liée aux spécificités culturelles de ce continent.
Bruce M. Bailey	2000	La corruption est l'abus d'une charge publique en vue d'obtenir un avantage privé.
Frisch D.	2002	Les effets de la corruption sont beaucoup plus dévastateurs dans les pays pauvres que dans des pays riches.
Soreide T.	2002	La passation des marchés publics se fournissent auprès des corrupteurs les plus offrants au lieu de choisir le meilleur rapport qualité-prix.

Source : l'auteur

En fait, il est important de noter que les différentes théories abordées s'accordent unanimement sur le fait que la corruption dans les MP est l'utilisation abusive d'une fonction publique en vue d'obtenir un avantage privé quelconque. La passation de ces marchés est fortement vulnérable au fléau de la corruption qui a un impact dévastateur sur les investissements productifs, la croissance et le développement. Ce phénomène illicite stimule la non-qualité dans les projets et encourage les investissements improductifs, constituant ainsi, un blocage à toute stratégie de développement économique et sociale.

2. La PMP au Maroc: comment renforcer l'intégrité?

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la thématique de la corruption a commencé à sortir progressivement de la zone du tabou pour faire l'objet de l'actualité, du débat public, de l'investigation et du plaidoyer (Akesbi A. 2009). Cette corruption demeure encore un obstacle dans le système du PMP, dont la nécessité de s'interroger sur les mécanismes d'améliorer la transparence et renforcer l'intégrité.

2.1. Système de PMP: situation actuelle

Au Maroc, Les MP ont une importance économique considérable pour soutenir la croissance au niveau national qu'international, et représentent une part significative du PIB du pays à travers des projets d'investissement, qui sont lancés et financés par l'État Marocain, et réalisés

par les acteurs du marché. Le contrat du MP est basé sur des principes généraux classiques et qui repose sur un critère organique, c'est-à-dire un contrat passé par une personne publique avec des critères matériels, dont l'objet du marché et la définition des besoins, qu'il est essentiel de définir.⁶ Le décret sur les MP au Maroc consacre le principe du recours à la concurrence autant que possible pour l'attribution des MP. En conséquence, l'appel d'offre ouvert est érigé comme règle de base où tous les soumissionnaires peuvent présenter leurs candidatures. Néanmoins, La corruption constitue un obstacle majeur au développement durable du Maroc. Ce phénomène gangrène des pans entiers de l'économie et coûte au pays jusqu'à 7% de son PIB, (Chef du gouvernement Marocain 2018) et une partie importante de ces cas concernent les marchés publics. Dans ce contexte, une enquête réalisée pour le compte de l'association Transparency Maroc, auprès d'un échantillon de 400 entreprises, révèle que seulement 10% de celles-ci participent de manière régulière aux marchés publics et près de 60% jugent que les procédures correspondantes sont complexes, coûteuses et entachées de corruption. Dans ces conditions, la commande publique ne contribue pas de manière optimale au développement de l'économie nationale. En particulier, elle ne participe pas suffisamment à l'émergence d'entreprises performantes, notamment parmi les petites et moyennes entreprises (PME).⁷ Selon l'Indice de perception de la corruption 2020 (CPI 2020) de Transparency International. Le Royaume occupe en effet la 86^{ème} place sur 180 pays classés, contre la 80^{ème} position un an auparavant. Avec un score de 40/100, il perd même un point comparé à l'année dernière. Il faut noter que le Maroc qui est membre de la Convention des Nations unies contre la corruption depuis 2003, ratifiée le 09/05/2007, a lancé en 2005 son premier plan d'action, qui vise le renforcement de la lutte contre la corruption et la transparence dans la gestion des MP. Ainsi, ces marchés font l'objet d'un arsenal juridique des textes, en particulier le décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux MP qui est basé sur les principes fondamentaux de liberté d'accès aux MP ; d'égalité de traitement des soumissionnaires dans un climat de transparence et conformément à la loi et à la bonne gouvernance. Il intègre notamment les principes clés de la nouvelle constitution de 2011 et corrige quelques insuffisances relevées au niveau de l'ancien décret n° 2-06-388 du 5 février 2007 ; ce décret qui a fixé les conditions et les formes de PMP ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle. qui vont de l'évaluation des besoins au paiement final en passant par l'attribution du marché, a fixé les conditions et les

⁶ NABIH M., Droit des marchés publics ; aspects juridiques, financiers et contentieux, 2014, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bureau du Maroc page 23.

⁷ La commande publique Levier stratégique de développement économique et social ; Conseil Économique et Social; Auto-saisine AS n° 7 / 2012.

formes de cette passation grâce aux apports du nouveau décret relatif aux MP ce qui contribue à institué une ligne de conduite d'éthique et de moralisation des relations contractuelles des parties impliquées dans ces marchés . Dans ce contexte, il faut noter qu'environ 80% des marchés publics sont passés sous forme d'appels d'offre ouverts permettant à tous les concurrents d'avoir le dossier de consultation pour déposer leurs candidatures.

Malgré ces efforts, Le secteur des MP au Maroc demeure un champ fertile des risques élevés de corruption pour les entreprises. Selon la banque mondiale, l'ampleur du dommage subi à cause de la corruption serait égale à 5% du PIB, soit 39 Milliards de DH Marocain. C'est équivalent à 60% du budget de l'éducation ou bien le budget de santé multiplié par trois (ICPC 2017). Par conséquent, il est plus primordial de s'interroger sur les moyens efficaces de renforcer l'intégrité de la PMP et lutter contre la corruption au Maroc.

2.2. Mesures en faveur de l'intégrité.

Au Maroc, compte tenu des effets néfastes de la corruption de la PMP sur le plan socio-économique, Il y a un consensus unanime que la réforme de ces marchés passe nécessairement et en premier par la lutte contre la corruption. La Constitution du pays de 2011 donnera un saut qualitatif à la lutte contre la corruption au niveau du renforcement des institutions de gouvernance notamment par l'instauration de l'Instance nationale de la probité et de lutte contre la corruption, le Conseil de la concurrence et la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information (Art 27). Le Décret n° 2-12-349 20 mars 2013 relatif MP stipule explicitement dans son article 168 que les intervenants dans les procédures de PMP doivent jouir d'une autonomie vis à vis des concurrents et n'accepter de leur part aucun avantage ni gratification, et doivent s'abstenir d'entretenir avec eux toute relation de nature à compromettre leur objectivité, leur impartialité et leur indépendance, règles qui s'inspirant principalement des principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les MP. Principes qui constituent un instrument novateur qui favorise la bonne gouvernance à toutes les étapes de la PMP, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la gestion des marchés. En fait, la passation électronique des MP demeure un moyen privilégié pour renforcer l'intégrité. La dématérialisation des procédures de cette passation est un remplacement des procédures effectué sur papier, grâce à l'intégration de la technologie de l'information (OCDE- l'Instance centrale de prévention de la corruption " ICPC " 2019). Le conseil de l'OCDE (2015b) recommande le recours électronique tout au long du cycle de PMP. Dans ce cadre, l'article 151 du décret du 20 Mars/2013 fixe le cadre juridique applicable à la procédure de la dématérialisation de ces marchés. Avant, il opportun de noter qu'en 2007, le Maroc a été l'un des premiers pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique

du Nord (MENA) à développer un système de passation électronique des MP dans la publication des appels d'offres, la fourniture des documents d'appel d'offres, la soumission électronique des offres et l'avis d'attribution des appels d'offres⁸. (Encadré 2 expose les documents à publier sur le portail des marchés publics marocains).

Encadré 2. Les documents à publier sur le portail des MP Marocains

Phase de pré-appel d'offres :

- Le cadre juridique de la passation des marchés publics ;
- Les plans de passation des marchés publics et leurs mises à jour (modifications, ajouts).

Phase d'appel d'offres :

- Avis d'appel d'offres pour des appels d'offres ouverts, appel d'offres avec présélection, concours, procédures négociées, concours d'architecture et concours d'architecture négocié ;
- Avis de correction ;
- Appels à manifestation d'intérêt ;
- Documents d'appel d'offres ;
- Procès-verbal des réunions de clarification et des visites sur site ;
- Procès-verbal de séance d'ouverture des offres ;
- Résultats de l'appel d'offres, procédures négociées avec concours de publicité préalable, procédure négociée, conseil d'architecture, et concours d'architecture et concours d'architecture négocié.

Phase de gestion du contrat :

- Décisions d'annulation de contrat ;
- Rapport d'achèvement ;
- Décisions d'annulation de contrat ;
- Rapport d'achèvement ;
- Décisions sur les listes noires des fournisseurs ;
- Synthèse des rapports de contrôle et d'audit.

Source : Décret sur les marchés publics marocain (n° 2-12-349 du 20 mars 2013)

En fait, l'objectif de ces procédures est de moderniser et simplifier les processus de la soumission, d'améliorer la transparence et de l'éthique tout en limitant les pratiques illicites par la réduction de l'intervention humaine et renforcer le contrôle en garantissant les mécanismes d'égalité d'accès. Le recours aux technologies numériques dans le secteur public est un facteur

⁸ Décret n° 2-08-518 du 21 Mai 2009 pris pour l'application des articles 13, 14, 15, 21 et 23 de la loi n° 53-05 relative à l'échange électronique des données juridiques. • Décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics (articles 147 à 151).

d'efficience qui renforce la bonne mise en œuvre et le bon suivi de l'action publique en ouvrant la voie à une administration digne de confiance et innovante dans ce contexte, la passation électronique des MP permet de réaliser des économies en termes de coût et de temps grâce à l'automatisation et à la standardisation du processus ; elle permet également d'améliorer la transparence et la responsabilité au sein du système de passation des marchés. (Panorama des administrations publiques OCDE 2017)

En outre, la soumission électronique est une fonction essentielle pour améliorer l'intégrité du système de MP : Elle diminue de manière significative les interactions « face-à-face » entre les agents publics et les soumissionnaires potentiels.

Au Maroc, la soumission des offres est décrite à l'article 31 du décret des MP. Ce processus s'inscrit dans le cadre du programme intitulé « e-gouvernement » qui pour principal objectif l'amélioration, la disponibilité, l'accessibilité et la transparence des services rendus au public dans le cadre de la stratégie Maroc-numérique 2013. Il s'agit d'une technique qui facilite l'accès aux documents et le temps et minimiser les coûts supportés par le contribuable et favoriser la bonne gouvernance. Le savoir utiliser ce système par les entreprises, permet d'économiser du temps et des ressources, et donc de renforcer la concurrence. La dématérialisation des MP est un projet pilote important qui permet à l'organisation un gain en termes de coûts et de délais et pour l'administration de garder la traçabilité des étapes de la procédure de passation, de la transparence et lutter ainsi contre la corruption. Dans ce contexte, le pays a créé un portail unique et officiel constituant la plate-forme de dématérialisation des MP présentant ainsi les annonces, les avis, la base de données et toutes autres renseignements sur les marchés en question. Le site Web du portail est : <https://www.marchespublics.gov.ma>. Ce Programme présente une plate-forme commune dotée d'une nouvelle technologie d'information qui donne une opportunité d'échange entre les acheteurs publics et les fournisseurs. Et consiste à rendre la commande publique facilement accessible aux entreprises et aux utilisateurs n. Il se base sur le portail des MP conçu et mis en œuvre depuis 2007 suite à l'entrée en vigueur du décret n° 2-06-388 5 février 2007 qui prévoit la mise en place du portail et l'obligation de publication des informations et des documents relatifs aux marchés de l'État. Ainsi, tout un chapitre de la constitution marocaine de 2011 est consacré à la bonne gouvernance. La transparence revêt une valeur constitutionnelle. L'article 154 dispose que « Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et des citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues ».

En fait, la corruption est un phénomène social qui a implanté profondément ses racines au sein de la société marocaine. Le gouvernement est conscient du danger imposé par la corruption et ses impacts néfastes sur le budget public et l'éthique sociale. Le coût pour les États et les effets pervers d'un détournement de ressources imputable à des actes de corruption dans les entreprises publiques peuvent gravement ébranler la confiance des citoyens dans les institutions publiques (OCDE2019).

2.3. Le système de PMP: quelles recommandations de l'OCDE?

2.3.1. Recommandation de l'OCDE

L'étude de l'OCDE qui a été réalisée en 2008 est intitulée « renforcer l'intégrité dans les marchés publics » couvre l'ensemble du cycle de la passation de ces marchés pour bien identifier les points forts et les points faibles du système, et formuler des recommandations efficaces et pertinentes pour son amélioration. Cette étude a pour objectif d'analyser les progrès réalisés par le Maroc en termes de modernisation des MP et plus particulièrement dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité ainsi l'intérêt porté à la gouvernance des MP pour une meilleure efficacité et pour promouvoir des objectifs de la politique économique du pays. Ces recommandations sont :

Transparence : la divulgation de l'information contribue à favoriser un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels et assurer la visibilité des finances de l'État et lutter ainsi contre la fraude et la corruption.

Intégrité : la mise en place des outils adaptés aux MP et des programmes de formation pour sauvegarder l'intégrité pour une gestion efficace des conflits d'intérêts de tous les acteurs et l'instauration des mesures de conformité et de programmes anticorruption.

Gestion des risques : mettre au point des outils visant à identifier et à limiter les risques pour le bon fonctionnement du système des MP.

Responsabilité : un partage clair des rôles en matière de supervision pour renforcer la responsabilisation tout au long du processus des MP. Un système de plainte efficace et concret contribue à identifier et sanctionner les cas de corruption et renforcer les mécanismes de surveillance et de contrôle.

Accès : l'accès aux opportunités des MP pour les concurrents potentiels de toutes tailles et la limite le recours aux exceptions.

Équilibre : les MP peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs primaires et secondaires par le développement et la mise en place d'une stratégie appropriée.

Participation : elle comprend les opportunités de participation aux différentes parties prenantes dans le système des MP, et l'organisation d'un dialogue transparent et régulier avec les fournisseurs et les associations professionnelles.

Marchés publics électroniques : sont des solutions intégrées facilitent l'accès aux appels d'offres publics couvrant tout le cycle de passation des marchés pour améliorer la transparence et responsabiliser les responsables des MP, ce qui contribue à atténuer les risques de corruption. La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les MP (OCDE, 2015b) encourage soumissionnaires à utiliser les technologies numériques pour soutenir des innovations appropriées en matière de passation électronique des MP tout au long du cycle de l'opération en question.

Efficacité : l'efficacité réduit la vulnérabilité à la corruption en réduisant les déperditions, Optimiser les ressources par la rationalisation du système du MP et son cadre institutionnel

Capacité : la capacité des responsables des MP dotés des Hautes exigences professionnelles, de connaissances, de compétence et capacités sont mieux en mesure de se conformer aux procédures.

Évaluation : évaluer de façon périodique et systématique les résultats du système de PMP ce qui peut faciliter l'identification des cas de corruption et de collusion.

Intégration : la visibilité du flux des fonds publics, dès le début du processus budgétisation et tout au long du cycle de PMP contribue à la transparence et peut réduire les risques de corruption.

2.3.2. Discuter les recommandations

Conformément à la recommandation de l'OCDE sur les MP, le décret de 2013 sur les MP marocains (DMP) contient de nombreuses dispositions pour assurer la transparence au sein du système, couvrant l'ensemble du cycle de marchés publics. L'Article 147 du DMP ainsi que l'arrêté n°1872-13 du 13 juin 2013 présentent la liste des documents qui doivent être publiés sur le portail des MP encadré3.

Encadré 3. Les documents à publier sur le portail des MP Marocains

Phase de pré-appel d'offres :

- Le cadre juridique de la passation des marchés publics ;
- Les plans de passation des marchés publics et leurs mises à jour (modifications, ajouts) ;

Phase d'appel d'offres :

- Avis d'appel d'offres pour des appels d'offres ouverts, appel d'offres avec présélection, concours, procédures négociées, concours d'architecture et concours d'architecture négocié ;
- Avis de correction ;
- Appels à manifestation d'intérêt ;
- Documents d'appel d'offres ;
- Procès-verbal des réunions de clarification et des visites sur site ;
- Procès-verbal de séance d'ouverture des offres ;
- Résultats de l'appel d'offres, procédures négociées avec concours de publicité préalable, Procédure négociée, conseil d'architecture, et concours d'architecture et concours d'architecture négocié.

Phase de gestion du contrat :

- Décisions d'annulation de contrat ;
- Rapport d'achèvement ;
- Décisions sur les listes noires des fournisseurs ;
- Synthèse des rapports de contrôle et d'audit

Source : Décret sur les marchés publics marocain (n° 2-12-349 du 20 mars 2013)

Cependant, au niveau du cadre institutionnel, le Maroc ne dispose d'aucun organe spécifique chargé du système de PMP. La Commission Nationale de la Commande Publique (CNCP) sous l'égide du Secrétariat général du gouvernement est loin encore d'être un organisme indépendant pour la prise de décision en la matière ; son rôle se limite à la phase de la consultation, de formation et de traitement des recours ; et c'est la Trésorerie Générale du Royaume (TGR), du Ministère de l'Économie et des Finances, qui est chargée comme acteur clé dans le système de PMP, elle gère également le système de passation électronique et de contrôle des dépenses publiques de ces marchés. Le décret des MP du 2013 adopte des règles qui convergent avec les principes recommandés par le Maroc pourrait améliorer l'efficacité et l'intégrité de son système de PMP, surtout que la CNCP n'est pas un organe de prise de décision ». Ajoute le rapport qui insiste également sur l'importance de renforcer la transparence en matière de PMP.

Selon l'OCDE, « La divulgation des informations sur le processus contribue à identifier et atténuer la mauvaise gestion, la fraude, la corruption, mais aussi à augmenter la responsabilisation des donneurs d'ordre ». Même si, le Maroc a adopté le système du marché électronique, selon les recommandations de cette organisation. Cette dynamique «devrait être encouragée grâce à des activités de renforcement des capacités sur l'utilisation du portail des marchés publics, organisées par la TGR et la pour le en plus, l'OCDE recommande également au Maroc « l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités des agents en charge de ces marchés» processus qui va remplir le principe de l'efficacité ramené par cet organisme international et améliorer les compétences afin de planifier et mettre en œuvre les procédures de la PMP .En matière de renforcement de la gestion des risques, l'OCDE propose des pistes d'amélioration, telle la coordination entre les différentes institutions en charge du contrôle, surtout pour les procédures à haut risque ». Cela permettra de « détecter les irrégularités ».

Conclusion & implications managériales

L'objet de notre travail était d'analyser la corrélation entre le système de la PMP et la corruption. Nous avons identifié des travaux théoriques en démontrant que les MP sont l'instrument de l'exécution des dépenses publiques. Et sont les plus souvent exposés au risque de la corruption. Malgré de nombreuses limites liées notamment à l'insuffisance des enquêtes menées en vue d'analyser son impact sur le système de PMP puisque les parties impliquées n'ont pas l'intérêt d'être identifiés. Ce travail de recherche permet de dégager certaines implications managériales de telle façon que les managers de l'organisation, à tous les niveaux de la PMP, sont appelés à assumer leurs responsabilités managériales en matière de contrôle interne pour réduire à l'extrême les opportunités de corruption dans le cadre de la transparence et de la reddition des comptes. Les pratiques de corruption dans la PMP qui se caractérisent par le clientélisme et le favoritisme dans le choix des adjudicataires sont largement visibles, mesurables et reconnues par les parties prenantes. Cette corruption oscille entre un discours politique fort contre ses effets néfastes malgré un arsenal des textes juridiques faiblement efficace et la résistance active de ceux qui en bénéficient.

Les résultats révèlent clairement que les textes juridiques et techniques en matière de renforcement de la transparence à tous les stades de la PMP s'explique par l'existence d'une forte volonté politique a permis au pays de mettre en place les fondements d'un arsenal juridique et institutionnel significatif :les directives royales pour moraliser le secteur public , les articles de la nouvelle Constitution ; les décrets sur les MP...etc.) , s'ajoutent à cela des engagements internationaux (Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption), Engagements du

gouvernement, de nombreuses initiatives, un programme lancé en 2005 et un plan d'actions défini en 2010, Programme de lutte contre la corruption, de 2005, Plan d'actions de lutte contre la corruption de 2010...etc. Tous ces lois et ces décrets qui dépassent 40 sont créés en contrepartie d'une absence d'un organisme spécifique pour superviser le système.

En plus, on enregistre un manque de coordination entre les différents organismes du gouvernement et par conséquent, une transparence maximale à tous les stades du cycle de la PMP dans une approche stratégique globale et intégrée impliquant l'ensemble des parties prenantes concernées, à savoir le secteur public, le secteur privé, la société civile et les médias demeure un mécanisme clé pour renforcer l'intégrité et réduire le risque de corruption. La mise en place d'un observatoire indépendant des MP demeure une condition nécessaire pour renforcer l'intégrité, condition qui est très recommandée par la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il faudrait également promouvoir la culture d'intégrité, de transparence et de responsabilité en renforçant le principe de la reddition des comptes et la responsabilité et garantir l'implication des acteurs sociaux dans la lutte contre ce fléau.

En fin, La conscience doit être toujours présente car les textes juridiques et institutionnels restent moins efficaces. La moralisation de l'affaire publique devrait être dominée car la religion a une forte influence sur le coût moral de la fraude et de corruption. « La question de la moralisation de la vie publique, et en premier lieu l'administration, était et demeure une question primordiale qui retient toute notre attention et accapare notre réflexion »⁹. Nous rappelons pour dire que la corruption placée par l'Islam comme l'un des crimes les plus graves dans la société surtout si ce crime est commis par des personnes responsables qui représentent l'autorité au sein de l'État.

BIBLIOGRAPHIE

1. Articles des revues

- AKESBI A. (2009). La corruption endémique au Maroc Béquille de l'économie de la rente, Critique économique N° 24,113-132.
- BAILEY Bruce M. (2000). La lutte contre la corruption : guide d'introduction. Éd, Canada, juin 2000, 4-7.
- Dommel D. (2000), Corruption : le constat, RFFP, N° 69, Mars 2000, p. 7.

⁹ Extrait du Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion du colloque national, sur le thème "le soutien de l'éthique dans le service public" Le 29/09/1999

- FRISCH Dieter (2002), « La corruption obstacle majeur au développement économique et social », in La corruption nous concerne tous, Cahiers de l'institut d'études sur la justice, éd. Bruylant, p.44
- Heggstad K. et Froystad M. (2011), Les fondements de l'intégrité dans la passation des marchés, U4 Issue / Document d'analyse N°1, p4.
- NABIH M. (2014), Droit des marchés publics ; aspects juridiques, financiers et contentieux, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bureau du Maroc page 23
- Soreide, Tina. 2002. Corruption in Public Procurement: Causes, Consequences and Cures. CMI Report R 2002:1. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute, p1
- Mauro P. (1998), La corruption : causes, conséquences et voies à explorer, Finances et développement », 11 – 14.
- Chabal P., Daloz J -P., (1999), L'Afrique est partie! Du désordre comme Instrument politique, Paris, Economica, 196 p.

2. Livres

- KLITGAARD R., Combattre la corruption, éd Nouveau Horizon, Paris 1995. 227 pages
- CHABAL P.& DALOZ J.P., L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique, Paris, Economica, 1999, 196 p.
- Wei, S.J. (1997): » How Taxing is Corruption on International Investors? » Working Paper 6030. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

3. Thèses

- Finalteri C. (2000) : « La prévention de la corruption dans les marchés publics. Examen des moyens juridiques et institutionnels de prévention existants et proposition de mesures d'intervention lors de la passation du contrat de marché public. » Thèse de doctorat en Sciences économiques, Corte Université de Corse Pasquale-Paoli.
- Lekko E. (2012) : « La transparence et la commande publique » Thèse de doctorat en Droit public, École doctorale de droit Lyon3, Université Jean Moulin.

4. Guides publics

- OCDE (2007), « Corruption dans les marchés publics Méthodes, acteurs et contre-mesures ».
- OCDE (2007), « L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z ».
- OCDE (2011), « Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics ».

- OCDE (2015b), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, Meeting of the Leading Practitioners in Procurement, OCDE, *GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1*.
- OCDE (2016), « Prevention de la corruption dans les marchés publics »
- OCDE (2017), « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Diagnostic d'intégrité au Maroc ».
- OCDE (2018), Diagnostic d'intégrité au Maroc Mettre en œuvre des politiques d'intégrité pour renforcer la confiance.
- OCDE (2018), Marchés publics : Le diagnostic de l'OCDE, L'Économiste Ed. N° 5321.
- OCDE (2019), « Lignes Directrices sur l'Intégrité et la Lutte contre la Corruption dans les Entreprises Publiques ».

5. Textes règlementaires

- 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;
- Décret N° 2-12-349 relatif aux marchés publics du 20 mars 2013 (Art.147 à 151).
- Décret N° 2-08-518 du 21 Mai 2009 pris pour l'application des articles 13, 14, 15, 21 et 23 de la loi N° 53-05 relative à l'échange électronique des données juridiques.

6. Rapports

- Transparency International (2004), « Rapport mondial sur la corruption politique ».
- Transparency Maroc (2017) « L'intégrité et la lutte contre la corruption dans les MP ».
- Transparency International (2018), « L'indice de perception de la Corruption ».
- Conseil Économique, Social et Environnemental Maroc (2012) « La commande publique, levier stratégique de développement économique et social » ; Rapport annuel N°7..
- Commission Nationale Anti-Corruption (CNAC) 2016, « Stratégie Nationale de lutte contre la corruption »
- Lettre trimestrielle d'information de transparence- international (France), N° 31, Décembre 2006, p. 2.