

ROYAUME DU MAROC



Trésorerie Générale du Royaume



Journée d'information et d'échange sur la réforme des marchés publics

RAPPORT INTRODUCTIF

Monsieur Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

Rabat, le 24 octobre 2023

Mesdames et Messieurs

La réforme des marchés publics s'inscrit dans le prolongement des réformes que connaît notre pays sur les plans institutionnel, politique, économique et social, sous la conduite éclairée de SA MAJESTE LE ROI MOHAMED VI que Dieu L'assiste.

Cette réforme marque un saut qualitatif dans le processus de modernisation, de transparence et d'efficacité dans la gestion de la commande publique.

Je voudrais souligner, à ce sujet, que si le Maroc a réformé sa réglementation des marchés publics à plusieurs reprises, chacune des réformes a été fortement influencée par le contexte politique, économique et social de son époque.

Il me semble important, donc, de réserver ce rapport introductif au cadre général qui a présidé à la conception de la réforme entrée en vigueur en septembre 2023, son contexte et ses enjeux, l'approche méthodologique de sa conduite et les principes directeurs qui en constituent le socle.

Mais avant tout, je voudrais faire un bref rappel historique des différentes réformes qui ont porté sur la réglementation des marchés publics au Maroc.

Mesdames et Messieurs

Pendant **la période d'avant le protectorat**, les achats publics s'effectuaient selon **les usages du commerce**.

Il a fallu attendre le **Dahir du 9 juin 1917**, portant règlement de la comptabilité publique, pour que les **premières règles consacrées aux marchés publics** voient le jour.

Après l'indépendance, l'ensemble du dispositif juridique régissant l'organisation financière du Maroc a été adapté progressivement à la réalité nationale à travers, notamment, l'adoption du **Dahir du 6 août 1958** portant règlement de la comptabilité publique du Royaume, consacrant ainsi, la première réforme des règles régissant les marchés publics du Maroc indépendant.

La réforme du 29 mars 1965 est venue, quant à elle, consacrer l'adoption d'une réglementation propre aux marchés publics, édictée par un texte d'ordre réglementaire et non plus législatif.

La réforme du 14 octobre 1976 a été une réponse à l'accroissement du volume de la dépense publique dont les dépenses d'investissement ont concerné notamment, les grands travaux d'infrastructure (barrages, routes, constructions scolaires et universitaires, etc...).

A partir de la fin des années 1990 et du début des années 2000, le Royaume a connu une ouverture plus marquée sur les pratiques à l'international. **Les réformes du 30 décembre 1998 et du 5 février 2007** ont, donc, été introduites pour répondre à l'exigence de convergence par rapport aux normes et standards internationaux, avec une forte implication du secteur privé.

La réforme de 2007, plus précisément, procédait de la volonté des pouvoirs publics d'adapter le domaine des marchés publics aux mutations que le rôle de l'Etat a connues, avec le désengagement progressif d'un certain nombre de secteurs et l'accélération du processus de privatisation et d'externalisation de certaines prestations.

La réforme du 20 mars 2013 a, pour sa part, marqué une nouvelle génération de réformes en matière de réglementation des marchés publics avec pour objectif la clarification et la simplification des procédures et la transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics.

La publication sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement du projet de décret sur les marchés publics a, à l'époque, constitué une première dans les annales de l'élaboration de toute la réglementation au niveau national.

Mesdames et Messieurs,

Si j'ai tenu à rappeler de manière succincte, l'histoire des réformes des marchés publics dans notre pays, c'est pour mieux situer la réforme de 2023 en termes de contexte et d'enjeux, d'objectifs et surtout, d'apports pour l'économie nationale, pour le citoyen et pour le climat des affaires.

Dans quel contexte est intervenue la réforme actuelle ?

La réforme du décret relatif aux marchés publics intervient dans un contexte national et international marqué par **une confluence de**

crises et de risques majeurs : une crise sanitaire, une crise géopolitique, une rupture des chaînes d'approvisionnement, une crise alimentaire, la montée du protectionnisme, l'inflation et le resserrement des conditions de financement extérieur.

Face à ce climat de tensions, la réflexion sur le rôle stratégique des marchés publics et des politiques publiques d'approvisionnement devient inéluctable, car cette réflexion **peut apporter un soutien essentiel à la relance économique.**

Force est de constater, cependant, que toute intervention, surtout à travers la commande publique, cristallise **nombre d'enjeux et attire divers intérêts.**

De plus en plus, l'opinion publique et la société civile s'interrogent, en toute légitimité, sur **la destination de l'argent public** et apprécient à travers les marchés publics, le degré de transparence des dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales et des entreprises et établissements publics et le niveau d'intégrité des différents intervenants dans le processus d'achat public.

Mesdames et Messieurs

Pourquoi cette réforme et quels en sont les enjeux?

Les marchés publics sont, depuis quelques années, au cœur des réformes en finances publiques, qui visent à **rationaliser les dépenses publiques.**

Il ne s'agit pas de moins dépenser mais de **mieux dépenser** pour assurer un service public de qualité.

L'Etat, en tant qu'agent économique ouvre, grâce à la commande publique, des opportunités de création de la richesse, de la valeur ajoutée locale et de **distribution-redistribution des ressources**.

A cet effet, l'Etat doit veiller à **l'égalité des chances** entre les entreprises concourant aux marchés publics en mettant en place une réglementation aux standards internationaux, mais adaptée au contexte et aux contingences nationales.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que, par le biais de la commande publique, l'Etat injecte **en 2023** une enveloppe budgétaire de près de **300 milliards de dirhams** dans l'économie, soit environ de 21% du PIB.

c'est un enjeu de taille, qui ne peut laisser indifférent un **homo-economicus** rationnel avec lequel il faut obligatoirement se concerter afin de réussir la réforme.

Pour accomplir ses missions et atteindre les résultats escomptés des politiques publiques et plus particulièrement pour les besoins de pilotage de ses actions, l'Etat doit s'appuyer, entre autres, **sur des institutions, des lois et des règles formelles**.

La réforme ne se réduit pas au vote de lois ou à l'établissement de règles. Elle repose surtout, **sur le fonctionnement des services publics et sur la capacité à les faire évoluer**.

Comment cette réforme a-t-elle été menée et selon quelle démarche?

La réforme des marchés publics a été menée selon **une démarche participative, largement concertée**, avec une forte implication des différents intervenants et partenaires.

Il me semble important, à ce titre, de rappeler la chronologie des évènements pour mettre en relief cette dimension participative :

Le 7 mars 2022, les consultations ont démarré par une série de réunions avec les directions concernées du ministère de l'économie et des finances, au cours desquelles une présentation détaillée a été faite sur la matrice des actions proposées pour la réforme du décret relatif aux marchés publics.

Le 10 mars 2022, une séance de travail a été organisée sous la supervision de **Monsieur le Chef du gouvernement**, en présence des ministres en charge de l'Intérieur, de l'Administration de la défense Nationale, de l'éducation nationale, de l'enseignement primaire et des sports, de l'équipement et de l'eau, de la santé et de la protection sociale, de l'agriculture, de la pêche, du développement rural et des eaux et forêts et du Ministère de l'industrie et du commerce.

Durant cette séance, une présentation détaillée a été faite au sujet de la feuille de route proposée dans le cadre de cette réforme.

Au cours de la période allant du 21 au 30 mars 2022, des rencontres bilatérales ont eu lieu avec plusieurs ministères **et auxquelles j'ai moi-même participé**, en présence des

responsables de chaque département et des représentants des établissements publics qui leur sont rattachés, afin de recueillir leurs observations et propositions, contribuant à l'enrichissement des mesures proposées dans ce domaine.

Les consultations à ce sujet ont ensuite été menées avec la Cour des comptes, la Direction générale des collectivités territoriales, la Confédération générale des entreprises du Maroc, le Conseil national de l'ordre des architectes, la Fédération marocaine du conseil et de l'ingénierie, la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics, ainsi qu'avec le Conseil national des ingénieurs géomètres et topographes...

Le 27 avril 2022 et, c'est là une première, à la demande du Gouvernement, des acteurs politiques ont également été associés à ce chantier, à travers une journée d'étude organisée par **la Commission des finances et du développement économique de la Chambre des représentants et la Commission des finances, de la planification et du développement économique de la Chambre des conseillers.**

Suite à cette série de consultations et à la communication du projet de décret relatif aux marchés publics à tous les membres du Gouvernement, une présentation a été faite lors de la réunion du Conseil du gouvernement, tenue le 9 juin 2022, sur les mesures les plus importantes proposées dans le cadre de cette réforme.

De même et conformément aux dispositions du décret n°2-08-229 du 21 mai 2009, instituant une **procédure de publication** des projets de textes législatifs et réglementaires, le projet de décret

relatif aux marchés publics a été mis en ligne au niveau du site officiel du Secrétariat général du gouvernement, afin d'interagir avec les acteurs intervenant dans le domaine des marchés publics et avec la société civile, en vue de recueillir leurs observations et propositions.

Suite à cette diffusion, la Trésorerie Générale du Royaume a été destinataire de plus de **2049** commentaires et propositions émanant de quelques **140** intervenants.

Parmi ces commentaires et propositions, **612** ont été recueillis à travers le site du Secrétariat général du gouvernement, dont **26 %** en langue arabe et **74 %** en langue française.

Le taux d'interaction positive et de prise en charge de ces propositions se situe à environ **30%**, compte non tenu des observations et propositions qui étaient déjà prises en considération au niveau de la préparation du projet de décret.

Parallèlement, ce processus de réforme du cadre juridique des marchés publics, qui constitue le couronnement d'une large concertation, a été mené notamment, dans le cadre **d'une série d'ateliers** tenus à ce sujet, en particulier avec les départements ministériels, les fédérations professionnelles, et le Conseil de l'ordre national des architectes.

Ce processus de concertation a été également enrichi par les différents travaux menés avec **les bailleurs de fonds** notamment, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le

Programme de développement de Droit Commercial, l'Organisation de Commerce et de Développement Economiques (OCDE).

Le processus de concertation a, en outre, été enrichi d'une manière significative, par la mise à profit des bonnes pratiques et du benchmark international, ainsi que par la prise en considération des engagements du Maroc pris dans le cadre d'accords d'association et de libre-échange.

Par ailleurs, la réforme a bénéficié enfin, des **études réalisées par la Trésorerie générale du Royaume** dans le domaine des marchés publics portant principalement sur la dimension économique de la commande publique, la cartographie des risques dans les marchés publics et l'étude de faisabilité d'un référentiel des prix.

Mesdames et Messieurs

Quels sont les grands principes directeurs de la réforme ?

L'un des objectifs fondamentaux assignés à la réforme consiste au **renforcement de la transparence** du dispositif de gouvernance de la commande publique.

Dans cette perspective, il s'agit en premier lieu, de **la consolidation des normes et principes universels** régissant la commande publique en termes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des concurrents, de modernisation des outils et des procédures de passation et de gestion des marchés publics, de renforcement des garanties des concurrents, d'efficacité de l'achat public et de transparence dans le choix des attributaires.

Il s'agit en outre, de la consécration de **l'universalité** du référentiel réglementaire devant régir les marchés publics, indépendamment de l'organisme public acheteur.

(En effet et eu égard à la nécessité d'harmonisation et de normalisation du processus d'achat public pour l'ensemble des acteurs notamment, pour les entreprises candidates à la commande publique, la réforme préconise l'adoption d'un décret unique pour les marchés de l'Etat, des établissements publics, des collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public tenues, en vertu de la législation et la réglementation en vigueur, d'appliquer le décret sur les marchés publics).

Dans le sillage de l'unification d'ordre réglementaire et en vue d'unifier également les canaux d'information des concurrents en recherche d'opportunités d'affaires, indépendamment du statut du donneur d'ordre public, la réforme se fonde sur **l'intégration avisée et globale des technologies de l'information et de la digitalisation** notamment, le portail des marchés publics et le système de gestion intégrée de dépenses.

Mesdames et Messieurs

Cette refonte s'est assignée, également entre autres objectifs, le renforcement du mécanisme de **la préférence nationale** avec surtout, l'introduction de l'appel d'offres national, la promotion de la valeur ajoutée locale, l'emploi de la main-d'œuvre locale et l'intégration de l'expertise technique nationale.

Ces objectifs sont à mettre en relation avec **la consolidation du dispositif de facilitation de l'accès de la TPME** aux marchés publics, tout en respectant les engagements pris par notre pays dans le cadre des accords d'association et de libre-échange.

Il s'agit aussi de réorienter les mécanismes d'évaluation des offres d'une culture du moins-disant à une **logique du mieux-disant** au moyen, d'une part, de l'institution de la règle d'écartement systématique des offres anormalement basses ou excessives par rapport à l'estimation établie par le maître d'ouvrage, et d'autre part, d'un nouveau mode d'évaluation et de classement des offres financières basé sur le prix de référence ainsi que sur un seuil d'admissibilité des concurrents, lorsque l'offre technique est exigée par le maître d'ouvrage.

Le but étant de lutter contre toute forme de concentration des marchés, et contre l'épiphénomène de la casse des prix et de la concurrence déloyale.

Cette réforme s'est également assignée pour objectifs, **la promotion de l'intégration des dimensions sociale, environnementale et écologique, l'efficacité énergétique et la préservation des ressources hydriques** dans les transactions publiques et ce, depuis la préparation jusqu'à la clôture du contrat, en passant par sa conclusion, visant ainsi la durabilité de l'équilibre économique et la préservation de la justice sociale.

Enfin, la prise en compte du pilier culturel dans cette réforme, fondée sur la promotion et **la sauvegarde du patrimoine culturel et**

historique national, permet de définir une stratégie basée sur les spécificités culturelles et du patrimoine du Maroc.

Ainsi, avec un enjeu articulé autour des espaces sensibles spécifiques (médinas, sites et monuments historiques, etc.) et de l'intégration de l'artisanat comme composante de l'économie verte, la promotion et la valorisation de la culture a été prise en compte.

En outre, cette réforme a intégré de **nouveaux modes de passation** des marchés publics tels les procédures de dialogue compétitif, d'offre spontanée, d'appel d'offre national, d'achat sur catalogue électronique, d'appel d'offre simplifié et d'autres mécanismes à même de moderniser le processus d'achat public basé sur la logique de recherche-développement et d'innovation dans ce domaine.

Tout cela dans un cadre de renforcement des instances de gouvernance, de responsabilisation des gestionnaires, de transparence, de promotion de l'information avec, comme résultat, la consécration de la mise en place de **l'Observatoire marocain de la commande publique**.

Cet Observatoire qui sera domicilié à la Trésorerie générale du Royaume, vise à collecter, à traiter et à analyser les données relatives à la commande publique, ainsi qu'à promouvoir la valorisation et la communication de l'information y afférente.

Selon l'expérience internationale, la refonte du cadre juridique et réglementaire de la commande publique est un processus continu,

mais l'encadrement juridique à lui seul n'est pas suffisant pour une mise en œuvre efficace de la réforme.

Il est, donc, nécessaire que le processus de passation et d'exécution des marchés publics soit adossé sur **des systèmes d'information performants**, devant servir de socle à l'implémentation des différentes composantes de la réforme, principalement, le portail des marchés publics et le système de gestion intégrée des dépenses.

C'est pour cette raison que la Trésorerie Générale du Royaume a veillé à intégrer les changements induits par cette réforme au niveau de **son système d'information**.

A ce titre et avec la dématérialisation, de bout en bout, des procédures et documents relatifs aux marchés publics, une réflexion, bien avancée d'ailleurs, est engagée, dans la perspective d'adopter, dans un avenir proche, un système électronique qui permettrait à la commission d'examen, d'évaluation et d'attribution des marchés de mener ses travaux en mode virtuel, tout en s'appuyant sur l'interopérabilité avec les systèmes tiers.

Ce projet s'inscrit dans la continuité de la mise en œuvre des procédures relatives aux **enchères électroniques inversées**, de l'achat sur catalogues électroniques et de la dématérialisation des cautions bancaires.

Il faudrait en outre, que la mobilisation de la commande publique au soutien de ces diverses ambitions puisse être la plus neutre possible pour les professionnels de l'achat public alors même qu'elle nécessite

une compétence professionnelle éprouvée et une réelle volonté de se réinventer.

En d'autres termes, il s'avère indispensable de faire accompagner le cadre juridique par une stratégie de **formation appropriée** à même d'assurer l'amélioration de la capacité de gestion des différents acteurs de la commande publique.

A ce titre, la Trésorerie Générale du Royaume a organisé **des cycles de formation** et de sensibilisation des responsables et cadres du réseau des comptables publics, des services gestionnaires de l'Etat, des établissements publics et des collectivités territoriales et ce, au niveau central et déconcentré.

Une **stratégie efficace de communication, de sensibilisation et d'action sur les comportements** est aussi un gage de réussite de la mise en œuvre de cette réforme.

Il en est de même de la dimension de promotion des valeurs **d'intégrité et d'éthique** devant prévaloir au niveau du comportement des intervenants dans le processus d'achat public (prévention de la corruption, des conflits d'intérêts, des délits d'initiés et des ententes illicites...etc).

Mesdames et Messieurs ;

Pour conclure mon propos, je voudrais insister sur le fait que :

- Lorsqu'elle est efficiente, la réforme des marchés publics peut générer des **économies budgétaires** et induire, par conséquent, un impact tangible sur le quotidien des citoyens.

- L'acheteur public et les concepteurs de la réforme sont tenus de sortir de leur zone de confort pour **s'aventurer sur des pratiques nouvelles**, car au-delà des procédures et des circuits administratifs, il s'agit de la transformation effective de la passation des marchés en un outil stratégique de gouvernance, qui ne peut s'opérer que dans un contexte propice à ces changements profonds.

Les compétences et capacités des agents publics jouent également un rôle décisif à l'appui d'un changement effectif du secteur public.

- Nous restons convaincus que l'efficacité de la gestion de la commande publique en tant qu'outil d'encouragement de l'entreprise nationale et en particulier de la PME, n'est pas seulement une question d'encadrement juridique et un arsenal de procédures et de circuits techniques, mais plutôt **une affaire de comportement responsable des acheteurs publics et des entreprises**, où la qualité des ouvrages et des services réalisés, leurs coûts et les délais de leur réalisation pour la collectivité doivent primer sur toute autre considération

En somme, une vision de la commande publique qui soit moins prescriptive, moins fastidieuse, plus souple, et qui se fait au bénéfice de nos citoyens, de nos entreprises et de notre économie.

Car une politique des marchés publics, c'est en définitive une affaire de conviction, de réflexion continue, de planification rigoureuse et, surtout, d'action et de forte implication de tous les acteurs.

De ce point de vue, il est grand temps, d'engager une réflexion sur la codification des textes sur l'achat public au sens large du terme, à l'effet de mettre en place un **code de la commande publique** regroupant les marchés publics, les partenariats publics privés, les concessions et les contrats et conventions.

L'objectif étant d'enrayer l'inflation de textes souvent disparates, de sortir des voies s'inscrivant dans un cercle dérogatoire et d'assurer une stabilité du cadre juridique régissant les marchés publics vis-à-vis des opérateurs économiques, des administrations et des partenaires externes.

A la lumière de ces développements, je voudrais souligner que la réforme des marchés publics ne saurait être appréhendée avec toute la pertinence requise, sans qu'elle soit mise en rapport avec la pluralité des dimensions que peut recouvrir une politique rénovée de la commande publique, qui seront d'ailleurs présentées tout au long de cette journée.

Je vous remercie pour votre attention