



الخزينة العامة للمملكة
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

Journée de clôture de la première session de formation des formateurs sur les marchés publics

**organisée par le Secrétaire Général du Gouvernement
avec l'appui de la Banque mondiale et en partenariat avec
la Trésorerie Générale du Royaume**

**Le nouveau décret des marchés publics :
Une réforme globale et inclusive**

**Monsieur Abdelkrim GUIRI
Directeur de la recherche, de la réglementation
et de la coopération internationale**

Rabat, le 28 janvier 2014

Introduction

En guise d'introduction, je voudrais préciser Mesdames et Messieurs que la refonte du décret sur les marchés publics constitue une nouvelle génération de réformes, qui marque je l'espère, une grande avancée et un saut qualitatif dans le processus de modernisation, de transparence et d'efficacité dans la gestion de la commande publique, dimensions que vous avez pu approcher de plus près, tout au long de cette session de formation.

Pour ma part et comme contribution à ce cycle de formation, je me limiterais à aborder le cadre général qui a présidé à la conception de cette réforme que les pouvoirs publics ont voulu être intégrale, intégrée et inclusive et que je présenterais en quatre principaux axes :

I. Le contexte et les enjeux de la réforme ;

II. La démarche de conduite de la réforme ;

III. Les principes directeurs qui constituent le socle autour duquel cette réforme a été élaborée ;

IV. L'intégration avisée des technologies de l'information et de la communication que cette réforme a voulu imprégner au processus d'achat publics.

I. Pour ce qui est du premier axe concernant le contexte et les enjeux de la réforme

La réforme des marchés publics s'inscrit dans un environnement national et international marqué par des mutations profondes, dont je présenterais **cinq éléments fondamentaux** :

1. Le premier élément concerne, l'adoption par notre pays de la constitution du 1^{er} juillet 2011, avec une forte valeur ajoutée en termes de transparence, de responsabilité, de reddition des comptes, de gouvernance du service public et de nécessité de répression de toutes infractions constatées en matière de marchés publics, dimensions que la politique d'achat public doit nécessairement intégrer ;

2. Le deuxième élément se rapporte au programme gouvernemental, qui fait de la réforme des marchés publics l'un des leviers fondamentaux de la transparence et de l'amélioration du climat des affaires.

La réforme du décret sur les marchés publics s'articule d'ailleurs, avec les chantiers de modernisation engagés par les pouvoirs publics en matière de consécration de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques, dans le cadre d'une logique de clarification, de simplification des procédures et de veille à l'intégrité et à la transparence de la vie publique.

3. Le troisième élément porte sur l'évolution prochaine qu'est appelé à connaître notre système financier public, en termes de passage d'une culture de moyens qui a démontré ses limites, à une logique fondée sur les résultats, l'efficacité et la performance des politiques publiques, menées essentiellement par le biais de la commande publique.

4. Le quatrième élément a trait à l'évolution qu'a connue le monde de l'entreprise et les améliorations enregistrées au niveau du climat des affaires, dimensions à mettre en relation avec les engagements pris par notre pays dans le cadre des accords d'association et de libre échange, avec leur impact sur le processus de passation et d'exécution des marchés publics.

5. Le cinquième élément est afférent à la crise économique et financière qui, avec la mondialisation aidant, n'a pas manqué de désarticuler l'économie internationale et de déstabiliser les finances publiques mondiales, amenant certains pays à brandir le réflexe de protectionnisme de leur économie.

Ces éléments de contextualisation de la réforme des marchés publics ne sauraient être appréhendés avec toute la pertinence requise, sans qu'ils soient mis en rapport avec la pluralité des dimensions que peut recouvrir une politique rénovée de la commande publique et dont j'évoquerais là aussi, **cinq dimensions qui me semblent fondamentales** en matière de marchés publics.

1. C'est d'abord et avant tout, la dimension économique, dès lors que la réforme appréhende les marchés publics non seulement comme simple moyen d'achat de travaux et de biens et services, avec un meilleur usage des deniers publics, mais surtout, comme un levier puissant de politique économique, de promotion de l'entreprise, de génération de la croissance pour l'économie nationale et de distribution et redistribution des ressources.

2. C'est ensuite, la dimension financière de la commande publique, en relation avec les enjeux budgétaires sous-jacents et le volume de la dépense publique brassé par les achats de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements et des établissements et entreprises publics.

3. C'est également, la dimension sociale de l'acte d'achat public, à travers la contribution de la commande publique à la promotion de l'emploi et à la lutte contre le chômage et surtout, à la réalisation de programmes sociaux à même de répondre aux besoins des citoyens en termes d'éducation, de santé et de transport et de développement de leur bien être.

4. C'est en outre, la dimension de protection de l'environnement, de veille à l'efficacité énergétique et de développement durable, tant au niveau de la passation des marchés publics, que de la réalisation des prestations architecturales, ou encore au niveau de la dématérialisation du processus de passation et d'exécution de la commande publique.

5. C'est enfin et c'est le plus important, la dimension démocratique que recouvrent plus précisément les marchés publics, face à une demande forte des citoyens qui exigent eux-mêmes ou par le biais de la société civile et de la représentation nationale, une politique de la commande publique qui intègre les valeurs de qualité, de neutralité, d'intégrité et de probité dans la réalisation des projets et programmes publics.

II. En ce qui concerne le deuxième axe relatif à la démarche de conduite de la réforme

La réforme des marchés publics a été menée selon une démarche participative, largement concertée, avec une forte implication des différents partenaires. Cette méthodologie a été marquée par **sept caractéristiques principales** :

1. En premier lieu, la réforme du décret sur les marchés publics constitue le couronnement d'une large concertation, engagée durant plus de trois années avec les principaux acteurs et partenaires concernés par la commande publique, qu'ils soient acheteurs publics, entreprises ou fédérations d'entreprises, société civile, organes de contrôle ou institutions internationales intervenant dans le domaine de la commande publique.

Le processus de 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, notamment la fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) et la fédération marocaine du conseil et de l'ingénierie (FMCI) et l'ordre national des architectes.

2. En second lieu, le processus de concertation a été également enrichi par les travaux menés avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics, dont l'objectif consiste en l'utilisation de la réglementation marocaine en matière de passation et d'exécution des marchés publics financés par lesdites institutions.

La dynamique de concertation a en outre bénéficié, des travaux menés avec l'OCDE pour ce qui est de l'étude d'apprentissage mutuel sur le renforcement de l'intégrité en matière de marchés publics, que le Maroc a été le premier pays à avoir lancée.

3. En troisième lieu, la démarche de concertation a également bénéficié des rencontres et ateliers organisés à l'international en matière de convergence des normes de préparation, de passation et d'exécution des marchés publics, auxquelles notre pays a participé, notamment au niveau de l'organisation mondiale du commerce (OMC) et du groupe de travail de la CNUDCI en charge des marchés publics ;

4. En quatrième lieu, le processus de concertation a en outre, été enrichi de manière significative par les contributions, les débats et les recommandations du colloque national sur les marchés publics organisé à la Trésorerie Générale du Royaume en avril 2009, dont l'un des objectifs fondamentaux consistait à dégager les axes principaux de la réforme des marchés publics, à la lumière des dysfonctionnements ou insuffisances relevées, des attentes du secteur privé, de la société civile et des différents partenaires ;

5. En cinquième lieu, la réforme proposée procède, du souci de mise à profit des bonnes pratiques et du benchmark international, ainsi que de la prise en considération des engagements du Maroc pris dans le cadre d'accords d'association ou de libre échange ;

6. En sixième lieu, le processus de concertation s'appuie également sur les propositions du ministère de l'intérieur relatives aux particularités des collectivités locales et de leurs groupements, sur quelques règlements intérieurs régissant les marchés des établissements et entreprises publics, ainsi que sur les propositions de l'ordre national des architectes pour les prestations architecturales, en vue de prévoir des dispositions adaptées aux spécificités de ces deux catégories d'organismes publics et à celles des prestations d'architectes ;

7. En septième lieu, le projet de décret a été largement enrichi par les observations et les propositions émanant de tous les partenaires nationaux et internationaux ainsi que des citoyens eux-mêmes, suite à sa publication à deux reprises sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement, sachant que le projet de décret sur les marchés publics est le premier texte à être publié sur ledit site.

III. Pour ce qui se rapporte au troisième axe portant sur les principes directeurs de la réforme

La réforme des marchés publics a été conduite autour de six principes directeurs fondamentaux :

1. 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.

2. IL s'agit en deuxième lieu, de la consécration de l'unicité de la réglementation en matière de marchés publics.

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 à caractère administratif et des collectivités locales et leurs groupements.

Le principe d'unicité de la réglementation des marchés publics a été également consolidé, par l'intégration des prestations architecturales dans la cadre du nouveau dispositif des marchés publics, marquant ainsi une rupture avec une réglementation particulière pour les prestations architecturales, insuffisamment en phase avec les principes de concurrence et de liberté d'accès aux dites prestations.

Néanmoins et tout en préconisant l'unicité de la réglementation, la réforme proposée prend largement en considération les spécificités liées aux établissements publics, aux collectivités locales et à leurs groupements ainsi qu'aux prestations architecturales, pour lesquelles des chapitres reprenant les particularités respectives ont été réservés.

3. Il s'agit en troisième lieu de l'unification des canaux d'information des concurrents et de prospection électroniques des opportunités d'affaires.

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 de l'organisme acheteur, le portail des marchés de l'Etat a été consacré comme portail unique, national et fédérateur de l'ensemble de la commande publique, sachant que ledit portail intègre depuis sa mise en place, toutes les administrations de l'Etat, toutes les collectivités locales et une partie importante des établissements publics à caractère administratif.

4. Il s'agit en quatrième lieu, de l'articulation et de la synchronisation de la réforme des marchés publics avec les réformes juridiques indissociables et complémentaires, notamment la refonte du dispositif juridique régissant la commission des marchés, l'élaboration d'un projet de loi sur le partenariat public privé, la réforme du nantissement des marchés publics, la refonte des cahiers des clauses administratives générales.

5. Il s'agit en cinquième lieu, de la volonté de faire de cette réforme, une réforme intégrale, intégrée et inclusive, en ce sens que l'on peut dire aujourd'hui qu'il ne s'agit pas d'une énième tentative d'amendement du seul décret sur les marchés publics, mais que l'on est plutôt en présence d'une volonté de refonte globale du système de la commande publique, qui intègre toutes les dimensions de l'acte d'achat public sur le plan juridique et normatif, au niveau informatique et technologique et dans son volet managérial de formation et de développement des compétences et des expertises.

6. Il s'agit en sixième lieu, d'une réforme fondée sur la recherche d'un équilibre entre les attentes et les exigences des différents acteurs intervenant dans le processus d'achat public.

La réforme des marchés publics met indéniablement en action des intérêts et des enjeux assez souvent divergents et parfois même antinomiques, nécessitant par conséquent, un effort de régulation et de conciliation d'un jeu complexe de pouvoir, de confrontation des intérêts et de jugulation d'une multiplicité d'exigences, d'aspirations et d'attentes.

Ainsi et partant du principe qu'un bon marché public est un contact où il n'y a pas de perdant, mais que des gagnants, on peut affirmer aujourd'hui que l'ensemble des partenaires dans l'acte d'achat public peuvent y trouver leur compte.

L'acheteur public trouvera ainsi son compte dans cette réforme, qui lui indique de manière beaucoup plus claire et précise, comment programmer et effectuer ses achats, selon quels mécanismes et instruments il peut les passer et en fonction de quels paramètres d'efficacité, d'économie de gestion, de transparence et de sécurité juridique, il peut les conclure et les exécuter.

Pour sa part, le fournisseur retiendra au moins de cette réforme, les allègements des circuits et procédures, le renforcement du processus de dématérialisation de la commande publique, l'encouragement de la petite et moyenne entreprise, l'amélioration des garanties des concurrents et des mécanismes de recours et de réclamation et la consolidation des instruments, à même de donner un contenu concret à la liberté d'accès à la commande publique, à l'égalité de traitement des concurrents et à la transparence dans le choix des attributaires.

Le citoyen contribuable, et c'est le plus importants, y trouvera lui aussi son compte à travers les mécanismes préconisés en termes de transparence et de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts pour lui permettre d'une part, de connaître la destination de l'argent public et de jauger le degré de transparence de la dépense publique et le niveau d'intégrité des acteurs de l'achat public et d'autre part, constater de lui-même l'impact direct des investissements publics réalisés par le truchement de la commande publique.

IV. Pour ce qui est du quatrième axe portant sur l'intégration avisée les technologies de l'information et de la communication

Je voudrais insister pour cette dimension de la réforme sur cinq points saillants :

1. Premièrement, cette orientation procède de notre conviction à tous que, c'est dans la dématérialisation des procédures que se feront les grands changements de l'acte d'achat public dans les années à venir,

que c'est là également que gisent les économies de gestion potentielles pour l'acheteur public et le fournisseur et qu'ils nous appartient à tous, d'intégrer cette dimension dans nos pratiques quotidiennes d'offres et de demandes publiques.

2. Deuxièmement, la dématérialisation de l'acte d'achat public constitue pour nous tous, le pari de la modernisation au bénéfice de l'efficacité de la commande publique.

Le programme de dématérialisation de la commande publique s'inscrit d'ailleurs, parmi les projets phares de cette ambitieuse stratégie de rénovation de la commande publique, à raison de la valeur ajoutée qu'il recèle en termes de gestion innovante de l'achat public, d'efficacité, d'efficience et de fluidification des procédures, de modernisation des outils et des instruments de réalisation des politiques publiques et de transformation des méthodes de travail des pouvoirs adjudicateurs et de l'entreprise.

Ainsi, l'achat public électronique ou l'e-achat public a pour vocation d'amener les services publics et les entreprises à intégrer les technologies de l'information et de la communication dans leur gestion, à moderniser leurs méthodes et instruments de travail pour améliorer la rentabilité des uns et la compétitivité des autres, grâce à des protocoles ouverts de l'internet et à un accès aisé, gratuit et sécurisé que présente la plateforme de dématérialisation de la commande publique.

L'amorce de l'achat public électronique est de nature à libérer les énergies des personnes en charge de l'élaboration des contrats de marchés pour les services acheteurs et de la préparation des dossiers des soumissions pour l'entreprise permettant ainsi, aux uns de se concentrer sur les transactions les plus complexes et aux autres, de focaliser leurs efforts sur la préparation de leurs offres.

3. Troisièmement, l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans le processus d'achat public recèle un fort potentiel de rationalisation des coûts et de réalisation d'économie de gestion pour l'acheteur public et pour l'entreprise.

En effet, l'avènement du commerce électronique dans les achats publics est de nature à réduire substantiellement les coûts liés à la nécessité de la présence physique des deux parties au contrat et que les transactions en ligne et d'échange électronique des informations ont pour vocation, de raccourcir les délais requis pour de dénouement des opérations, de diminuer les frais et les coûts d'intermédiation générés de part et d'autre et d'optimiser les ressources publiques de la collectivité et de l'entreprise.

4. Quatrièmement, la dématérialisation de la commande publique est un vecteur de transparence des achats publics.

La mise en place d'outils tel que le portail de publication électronique de l'information relative à la commande publique a en effet pour vocation, d'améliorer la transparence et l'intégrité du processus d'achat public, en favorisant un large et égal accès à l'information, en donnant la garantie que tous les soumissionnaires reçoivent là ou ils sont et sans contact physique, toute l'information nécessaire et surtout, le gage qu'ils reçoivent exactement la même information et au même moment.

De même, les mécanismes de soumission et d'enchères inversées électronique permettent, une banalisation de l'information liée aux marchés publics, l'élargissement des appels d'offres à un plus grand nombre de soumissionnaires, la réduction des barrières à l'entrée et surtout, la préservation de l'anonymat des candidats à la commande publique désormais, dispensés de se présenter physiquement devant les services des pouvoirs adjudicateurs, avec tout ce que cette présence physique et la rencontre à la même date entre fournisseurs, peut générer comme risque d'entente, de trucage des offres et de conduites anti concurrentielles de nature à rendre le prix des commandes artificiellement plus cher.

5. Cinquièmement, le processus de dématérialisation revêt une dimension environnementale et de développement durable indéniable.

Les politiques menées en matière de commande publique de par le monde recouvrent de plus en plus, une dimension environnementale et de développement durable qui se trouve forcément déclinée dans les programmes d'achat public électronique fondés sur la dématérialisation des circuits, des documents et des procédures.

En effet, au-delà même des enjeux d'ordre économique et financier, la dématérialisation de la commande publique occupe une place importante dans la « Green IT » et ouvre des perspectives fort intéressantes en matière d'adoption de comportements et de pratiques en phase avec le respect de l'environnement, les politiques de développement durable et la rationalisation de l'utilisation des ressources naturelles.

Il serait toutefois prétentieux que l'on puisse attribuer un effet immédiat du programme de dématérialisation de la commande publique sur la sauvegarde de l'environnement et le développement durable, qui ne peut être tangible ni à court, ni à moyen terme et qu'un tel impact relève plutôt du long terme, sous réserve que l'automatisation soit intégrale et qu'elle puisse brasser un volume significatif d'actes et de documents.

Conclusion

Pour conclure cette intervention sur le caractère intégral, intégré et inclusif de la réforme, je ne saurais ne pas évoquer quatre convictions que je voudrais partager avec l'auditoire :

1. La première conviction est qu'à y regarder de plus près, cette réforme vient surtout rappeler que les textes et les procédures ne sont en réalité que de simples supports d'encadrement de l'acte d'achat public, car ce qui compte en définitive, c'est plutôt l'économie du marché, la manière d'en assurer la gestion et son impact sur le déploiement des politiques publiques en termes d'efficacité, de souplesse d'exécution et de résultat sur le terrain.

Le nouveau dispositif est censé donc accompagner et non se substituer à la sagesse et au comportement au quotidien de l'acheteur public et du fournisseur, car de l'œuvre d'art que peut être un acte de commande publique, il faut privilégier le tableau et non plus le cadre, comme cela a été souvent le cas.

2. La deuxième conviction est qu'il nous appartient à tous de faire de cette réforme un point d'ancrage, devant assurer le passage d'un dispositif de procédures, à une vision de véritable management de l'achat public

Car, ce qui compte vraiment au niveau de l'achat public, c'est de rapprocher l'offre privée de la demande publique, dans un rapport arithmétique de juste prix et de qualité, sachant que lorsqu'on se libère des contraintes du formalisme procédural, c'est sur les comportements et la déontologie de l'achat public, qu'il faut agir, mais agir ensemble, acheteurs publics, fournisseurs et organes de contrôle.

La commande publique n'est en effet pas seulement une question d'encadrement juridique et normatif, ni une affaire d'arsenal de procédures techniques de sélection des soumissionnaires, mais je dirais, que c'est également et surtout, un art d'exécution et de gestion et que les effets bénéfiques de la concurrence résultent autant voire davantage, du comportement responsable de l'acheteur public et de sa capacité managériale, que véritablement des techniques procédurales de sélection des candidats.

3. La troisième conviction est que, pour faire vivre cette réforme et lui assurer un ancrage durable et une forte appropriation auprès de tous les acteurs, il est nécessaire de professionnaliser le métier d'achat public et le statut d'acheteur public.

L'enjeu est tel, que l'on comprend mal pourquoi la carrière et le statut de l'acheteur public ne sont pas organisés, alors qu'ils le sont dans une fonction publique de l'emploi dans les pays anglo-saxons, avec le « contracting officer ».

C'est là je pense, un axe qu'il faut nécessairement intégrer dans la stratégie de management de la commande publique, pour donner à la réforme toutes les conditions de succès et de durabilité.

4. La quatrième et dernière conviction est qu'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 recréer un grand code de la commande publique regroupant les marchés publics, les partenariats publics privés, les concessions et les contrats et conventions.

En effet, on assiste de plus en plus, au développement d'un grand éventail d'instruments juridiques et de formes contractuelles plus ou moins inédites inspirées du droit privé, avec des dispositifs spécifiques tant en termes de passation qu'en termes d'exécution, rendant la frontière poreuse et souvent délicate à établir entre par exemple un marché, un contrat de concession, un contrat de partenariat public privé, augmentant de la sorte les sources d'insécurité pour l'acheteur public et pour l'entreprise.

Cette multiplicité des montages contractuels publics ne saurait, à notre sens, continuer à se développer sans cohérence d'ensemble pouvant être assurée au travers d'un code de la commande publique, qui pourrait déterminer le dénominateur commun et les caractéristiques particulières propres à chacune des grandes catégories juridiques de la contractualisation publique.

L'on peut même se demander à ce titre, si ce n'est pas là justement, le point d'aboutissement de l'évolution naturelle du dispositif juridique régissant la commande publique, avec une véritable autorité de régulation qui jouerait pleinement son rôle en matière de veille au respect des principes et règles fondamentaux et universels de la commande publique.