

La commande publique

Levier stratégique de développement économique et social

Rapport du Conseil Economique et Social

Auto-Saisine n°7 / 2012

Conseil Economique et Social

La commande publique

Levier stratégique de développement économique et social

Auto-Saisine n°7 / 2012



“ *le nouveau pacte économique (...) implique le devoir d'être attentif à l'appareil de production, et de stimuler l'esprit d'initiative et la libre entreprise, en s'attachant notamment à encourager les PME. Cette démarche est en accord avec l'esprit de la nouvelle Constitution qui consacre l'Etat de droit dans le domaine des affaires, prévoit une série de droits et institue un certain nombre d'instances économiques.*

Celles-ci sont chargées de garantir la liberté d'entreprendre et les conditions d'une concurrence loyale, ainsi que la mobilisation des dispositifs de moralisation de la vie publique et des moyens de lutte contre le monopole, les privilèges indus, l'économie de rente, la gabegie et la corruption ”

Sa Majesté le Roi Mohammed VI

Discours Royal à l'occasion de la Fête du Trône 30/07/2011

Auto-saisine n°7 / 2012

- Conformément à la loi organique n° 60-09 relative à la création du Conseil Economique et Social et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision de l'Assemblée Générale du 22 décembre 2011 de s'autosaisir sur le thème relatif à *La commande publique, levier stratégique de développement économique et social* ;
- Vu la décision du bureau du Conseil du 5 janvier 2012 d'affecter le sujet relatif à *La commande publique, levier stratégique de développement économique et social* à la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques ;
- Vu l'adoption du rapport sur «*La commande publique, levier stratégique de développement économique et social*» par l'Assemblée Générale du 27 septembre 2012, à l'unanimité.

Le Conseil Economique et Social
présente son rapport

La commande publique

Levier stratégique de développement économique et social

Rapport préparé par

La Commission Permanente chargée des Affaires Economiques
et des Projets Stratégiques

Président de la Commission : M. Ahmed Rahhou
Rapporteur de la Commission et du Thème : M. Mohammed Bachir Rachdi

Dépôt légal : 2012 M 3109

ISBN : 978-9954-9161-4-8

ISSN : 2028-781X

Conseil Economique et Social

Imprimerie Cana Print

Sommaire

Synthèse	13
Préambule	29
Approche réglementaire et juridique de la commande publique	33
Historique	33
Textes fondamentaux encadrant la commande publique	35
Textes encadrant les marchés publics	36
Conclusions de l'analyse juridique et réglementaire	36
Analyse quantitative de la commande publique au Maroc	37
Evolution globale de la commande publique	37
Commande publique réalisée par les entreprises et les établissements publics	38
Conclusions de l'analyse quantitative	39
Enseignements des audits	40
Benchmark des bonnes pratiques à l'international	43
Recommandations du Conseil Economique et Social	47
Recommandations d'ordre juridique et procédural	48
Recommandations d'ordre stratégique	52
Annexes	57
Annexe 1 : Exemples de mise en œuvre sectorielle des recommandations	59
Annexe 2 : Synthèse de quelques rapports nationaux et internationaux de référence traitants de la commande publique	63
Annexe 3 : Benchmark des meilleures pratiques à l'international	69
Annexe 4 : Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques	111
Annexe 5 : Liste des membres du groupe de travail chargé de la rédaction du rapport	115
Annexe 6 : Références bibliographiques	119

Synthèse

Préambule

Le Maroc a connu au cours des dix dernières années une indéniable mutation économique. La traduction de cet essor dans les comptes publics a ouvert des marges de manœuvres budgétaires exceptionnelles pour l'Etat. La commande publique en a ainsi grandement bénéficié. En valeur, celle-ci a crû de 6%, en moyenne annuelle, entre 2002 et 2006, puis de 30% entre 2007 et 2011.

La commande publique, qui comprend les dépenses engagées par l'Etat, les établissements publics et les collectivités locales, représente désormais l'équivalent de 24% du PIB. Il s'agit donc d'une composante incontournable de l'activité économique. Des secteurs entiers de l'économie dépendent principalement des commandes directes ou indirectes de l'Etat, comme par exemple les BTP ou l'ingénierie pour lesquels 75% du chiffre d'affaires est d'origine publique. La commande publique recouvre ainsi une notion très large utilisant différents mécanismes contractuels tels que les marchés publics, les marchés passés par certains organismes publics ou privés non soumis au Code des marchés publics, les délégations de service public, les contrats de partenariat public-privé, etc.

En raison de cette importance, les pouvoirs publics portent une attention particulière au cadre réglementaire qui régit la commande publique, pour qu'elle soit transparente et efficace, et objet d'une saine concurrence. A cet effet, de nombreuses réformes ont eu lieu depuis 1917, année d'instauration du premier texte de loi régissant les dépenses de l'Etat jusqu'au milieu des années 70. Ensuite, un nouveau décret de passation des marchés publics a vu le jour en 1998, puis en 2007, et une troisième révision de ce texte est actuellement dans le circuit de validation et devrait être mise en œuvre dans le courant de l'année 2012.

Pendant cette période, d'autres textes ont été promulgués pour améliorer la gouvernance des marchés publics : la loi n°61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics, les décrets n°2-99-1087 et 2-01-2332 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés passés pour le compte de l'Etat, en matière de travaux et de services, ainsi que la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes.

Ces réformes restent néanmoins incomplètes, dans la mesure où elles se sont focalisées essentiellement sur la phase de passation des commandes publiques, sans s'intéresser suffisamment aux phases en amont du processus d'achat (analyse de l'opportunité, expression

des besoins, conception du dossier d'appel d'offres, etc.), ni à ses phases en aval (exécution, réception, évaluation des résultats, etc.). De même, elles se sont attachées principalement aux questions de conformité procédurale – en les complétant il est vrai du contrôle de la matérialité des dépenses – mais ne sont pas parvenues à atteindre les objectifs visés, de transparence et de simplification des procédures.

En effet, des rapports produits par différentes institutions nationales et internationales, mettent en avant la persistance de problèmes de lourdeur et de transparence des procédures, notamment dans les marchés publics. Dans ce sens, 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).

Sur un autre plan, le Maroc souffre d'une situation structurelle marquée par un accroissement important et chronique du déficit de sa balance commerciale se traduisant par une aggravation du déséquilibre de sa balance de paiement.

Tenant compte de ces constats, mais aussi des déclarations d'orientation générale du gouvernement pour les cinq prochaines années, notamment en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, et en faveur d'une plus grande participation de la PME marocaine aux marchés publics, le Conseil Economique et Social (CES) s'est autosaisi de la problématique de la commande publique pour contribuer à en faire un véritable levier stratégique de développement économique et social.

L'approche adoptée par le CES pour traiter cette question s'inscrit dans le cadre des principes retenus dans le référentiel de la Charte sociale adoptée par l'assemblée générale de novembre 2011, et notamment : le respect de l'autorité de la loi, la promotion et la protection des droits de l'entreprise, l'obligation de rendre compte, l'information et la participation des parties prenantes, la nécessité de créer un environnement qui réduise les obstacles à l'initiative économique et qui favorise, en s'appuyant sur des règles claires et prévisibles, la création de richesses et leur juste répartition, le respect des libertés syndicales, le respect des droits fondamentaux des travailleurs, le respect des droits économiques et sociaux.

Conformément à son orientation générale, le CES cherche à apporter une réponse collective et innovante à la problématique traitée, qui permet de réunir les conditions nécessaires pour que la commande publique atteigne les résultats qui lui sont assignés, et qui sont de deux ordres d'importance égale : d'une part, la couverture des besoins de la commande publique, dans un cadre de transparence et de concurrence loyale, et d'autre part la maximisation des impacts socio-économiques induits par la manière dont la commande publique est attribuée et exécutée.

Ainsi, parallèlement au renforcement de la gouvernance des processus d'attribution et d'exécution de la commande publique, grâce notamment à un suivi et un contrôle efficaces, il est nécessaire de promouvoir l'innovation, l'accès des PME aux marchés et l'accroissement de la valeur ajoutée produite localement.

Les travaux menés par le CES se sont articulés autour de plusieurs axes : (i) la collecte et l'analyse documentaire pour établir l'état actuel de traitement de la commande publique, (ii) l'analyse documentaire, juridique et réglementaire, (iii) l'analyse qualitative et quantitative, (iv) le recours à une série d'auditions et d'entretiens avec des responsables publics, des opérateurs privés ainsi que des acteurs de la société civile, (v) le diagnostic des réalisations marocaines dans le domaine et l'identification des limites, contraintes et des succès enregistrés, (vi) le benchmark des meilleures pratiques internationales. Ces travaux ont convergé vers l'élaboration d'un ensemble cohérent de recommandations, issues de la concertation et des échanges avec les différents acteurs concernés, et qui ont pour objectif d'apporter une véritable valeur ajoutée à la thématique traitée.

Approche réglementaire et juridique de la commande publique

Trois conclusions ressortent clairement de l'étude des textes régissant la commande publique, de l'analyse de leur application, et des auditions menées avec les acteurs, aussi bien du côté des ordonnateurs que du côté des entreprises :

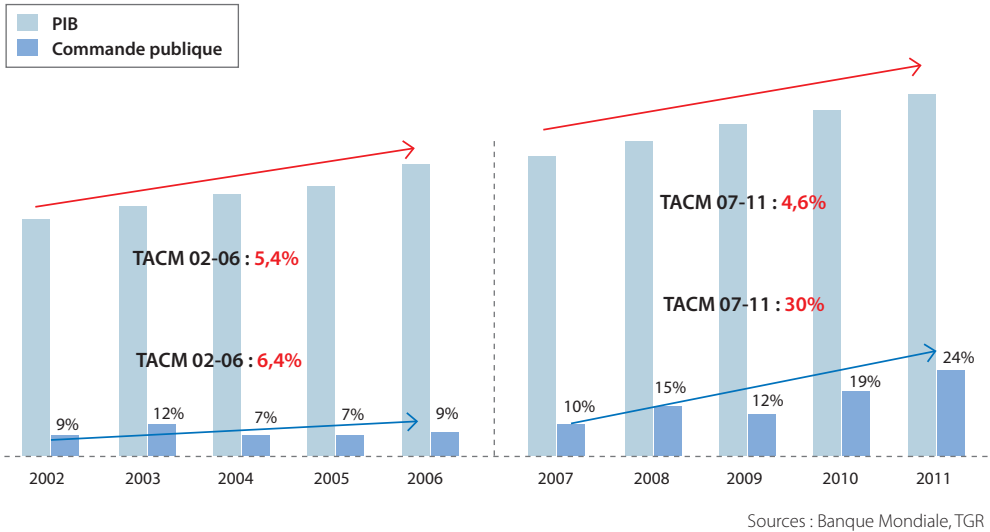
- les textes de loi mettent en place des principes clairs et assoient les responsabilités des différents acteurs sur tout le processus. En revanche, les textes d'application (décrets, arrêtés, CCAG) qui ont évolué dans le temps, apportent une complexité excessive au dispositif et aboutissent souvent, par le jeu des interprétations, à une dilution de la responsabilité ;
- la dispersion des textes explique les difficultés d'application et appelle à un véritable effort de codification juridique ;
- l'absence de mention explicite dans les textes de l'impact attendu de la commande publique sur le développement économique et social du pays restreint l'opportunité d'en faire un vrai levier de développement. A contrario, les textes et leur application par les organes de contrôle font peser des risques sur les ordonnateurs qui souhaiteraient œuvrer dans ce sens.

Analyse quantitative de la commande publique au Maroc

L'analyse quantitative de la commande publique, déclinée à un niveau sectoriel doit permettre de dégager des recommandations spécifiques à certains secteurs dont le développement est fortement ou potentiellement lié à la commande publique. Malheureusement, le CES a rencontré des difficultés à récupérer les données correspondantes, et ce malgré son insistance et ses écrits de relance auprès des départements et administrations concernés.

L'analyse globale qui a pu être menée confirme que la croissance des achats publics au cours des dix dernières années a été exceptionnelle. Le graphique ci-dessous montre en particulier une véritable explosion de la commande publique à partir de 2005, ce qui a porté son volume à près de 24% du PIB en 2011, ce qui en fait incontestablement un des principaux déterminants de l'activité économique du pays.

Evolution Commande publique vs évolution du PIB



Toutefois, en observant plus attentivement ces données, on constate que l'impact de la hausse de la commande publique sur la croissance économique a été relativement faible. Ainsi, le taux de croissance moyen du PIB sur la période 2007-2011 avoisine 4,6% et celui enregistré entre 2002 et 2006 s'est situé autour de 5,4%, alors même que la hausse annuelle de la commande publique atteignait 30% en moyenne, contre 6,4% sur la période précédente.

Tout en soulignant la complexité de la relation qui peut exister entre la croissance économique et l'évolution de la commande publique, on ne peut rester insensible du constat du faible impact de l'investissement fait par la commande publique sur la croissance et le développement du tissu économique local. En effet, cette relation est à analyser du point de vue de l'apport de la valeur ajoutée produite localement pour couvrir les besoins de la commande publique y compris en termes de création d'emplois et de renforcement de la consommation interne

Ainsi, le phénomène observé entre 2002 et 2011 révèle que la commande publique a un contenu élevé et croissant en importations, ce qui a contribué très significativement au déséquilibre de la balance commerciale et au déficit de la balance des paiements, qui représentent désormais des enjeux majeurs pour l'économie nationale.

Sur la base de l'analyse quantitative des données dont dispose le CES, les constats suivants peuvent être dressés :

- en l'absence d'un dispositif pouvant assurer une contribution satisfaisante de la commande publique au renforcement de la production nationale et au développement de l'offre locale à forte valeur ajoutée, l'évolution de la commande publique s'est traduite par une augmentation du volume des importations réalisé directement ou indirectement par les acheteurs publics ;

- l'augmentation de la commande publique a eu un impact négatif sur l'équilibre de la balance commerciale et a induit une forte dégradation de la balance des paiements ;
- le recours massif des entreprises et établissements publics (EEP) aux importations souligne la nécessité de mieux coordonner la politique industrielle et les dépenses publiques, à travers des mesures précises, et notamment l'instauration de mécanismes judicieux permettant de réaliser plus de valeur ajoutée locale pour la couverture des besoins de la commande publique et un meilleur accès des PME aux marchés publics ;
- la prise en compte des différences importantes entre les divers acteurs publics, en termes de taille de marchés passés, de modes de passation, de nature des achats et de contenu en importations, a motivé la diversité des recommandations développées dans le présent rapport, et dont la complémentarité vise à assurer une couverture la plus large et la plus cohérente de la problématique de la commande publique.

Enseignements des auditions

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, le CES a auditionné plusieurs acteurs publics et privés impliqués dans la gestion de la commande publique. Par ailleurs, des membres du CES ont également rencontré d'autres intervenants dans le cadre d'entretiens directs qui ont contribué à enrichir la démarche.

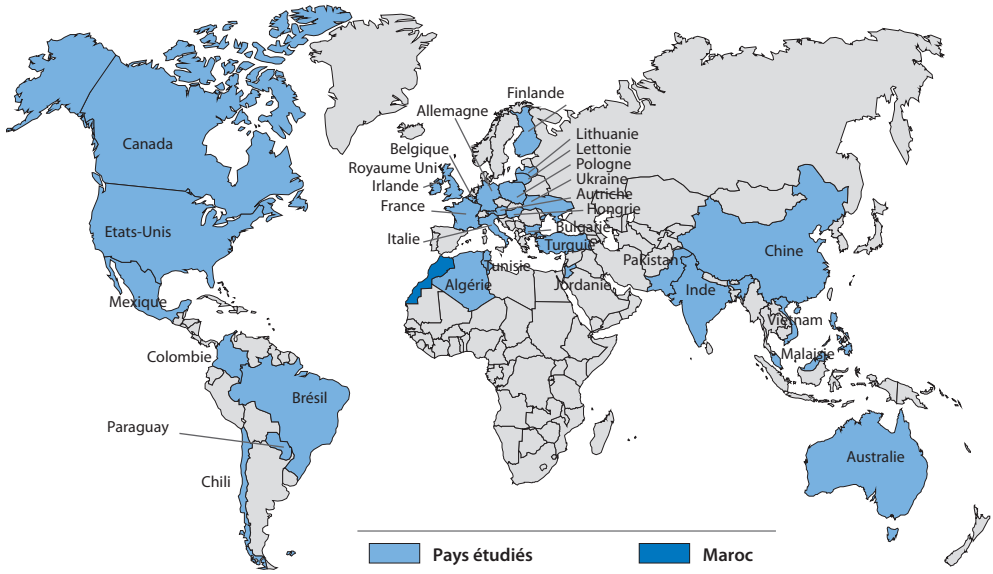
Les principaux enseignements tirés de ces auditions peuvent être résumés de la façon suivante :

1. Les textes et leurs modalités d'application actuelles réduisent la capacité de décision des maîtres d'ouvrages et diluent les responsabilités des acheteurs publics, sans pour autant parvenir à assurer l'efficacité et la transparence de la commande publique.
2. Le métier d'acheteur public doit être développé et professionnalisé de manière à optimiser les achats et clarifier les demandes de biens et services.
3. Le cadre juridique de l'achat public doit être réformé, à travers plusieurs mesures-clés :
 - adapter la taille des marchés aux capacités des fournisseurs produisant localement, notamment en ayant recours à l'allotissement, pour favoriser la valeur ajoutée locale ;
 - simplifier les procédures ;
 - mettre en place le cadre juridique qui régit la compensation industrielle ;
 - assurer un accompagnement structuré pour l'émergence de groupes nationaux ;
 - instaurer une démarche qui privilégie le développement de la valeur ajoutée locale et l'amélioration de l'accès des PME à la commande publique ;
 - prévenir les litiges par des voies alternatives, telles que le recours à l'arbitrage ou à la médiation, pour sortir de la logique actuelle qui prévoit exclusivement le recours hiérarchique puis judiciaire ;
 - développer la Caisse Marocaine des Marchés et la doter de moyens financiers supplémentaires.

4. Quelques orientations doivent guider l'approche afin de favoriser la production locale de valeur ajoutée :
 - les grands projets publics constituent une opportunité pour permettre aux entreprises marocaines de se développer sur leur marché naturel, dans une vision volontariste inspirée du principe « la fonction crée l'organe » ;
 - les expériences d'autres pays en matière de compensation industrielle, telles que celle du TGV chinois, doivent inspirer la politique poursuivie au Maroc ;
 - selon certains acteurs économiques auditionnés, le recours à des appels d'offres exclusivement nationaux est nécessaire notamment dans le cas de projets bénéficiant de financement interne ;
 - l'objectif d'augmentation de la création de valeur ajoutée par des entreprises locales doit être poursuivi, sans pour autant tomber dans l'écueil de la création de situations de rente ;
 - les mécanismes qui favorisent le développement de la valeur ajoutée locale doivent être accompagnés par l'implication de plusieurs entreprises locales dans une approche d'innovation et de création de valeur à long terme.
5. Les auditions ont permis de mettre en évidence l'existence de plusieurs expériences marocaines probantes, qui pourraient être généralisées, telles que :
 - l'allotissement des chantiers d'autoroutes et des grands stades ;
 - l'émergence d'entreprises et de bureaux d'études marocains dans le sillage de la politique des barrages ;
 - la compensation industrielle des marchés du TGV et des tramways ;
 - l'approche adoptée par les banques pour le développement de la monétique, etc.

Benchmark des bonnes pratiques à l'international

A partir des constats précédents, le CES a souhaité effectuer un recensement large des meilleures pratiques relevées dans le monde. Les expériences de nombreux pays ont ainsi été étudiées, comme le montre la carte suivante. L'étude s'est faite selon plusieurs axes : réglementation, procédures, gouvernance, développement, compensation industrielle, appui aux entreprises, etc.



Les principaux enseignements tirés de cette comparaison internationale ont permis de conforter les orientations adoptées par le CES, telles qu'elles apparaissent dans les recommandations émises dans le présent document. Ces recommandations se fondent sur les réalités du contexte national, et tiennent naturellement compte des engagements internationaux du Maroc en matière commerciale et économique, et d'une manière plus générale de la politique d'ouverture choisie par le pays.

Recommandations du Conseil Economique et Social

Au préalable, il est important de rappeler les principes fondamentaux qui ont été à la base des travaux du Conseil Economique et Social et qui ont permis de produire le présent rapport avec les recommandations développées plus bas. L'objectif étant d'asseoir une politique de la commande publique qui:

- assure une couverture des besoins des organismes publics avec des niveaux de qualité et de performance conformes aux normes les plus avancées ;
- produit un impact fort sur le tissu économique national, en renforçant la capacité des opérateurs à se positionner sur les marchés en question, et à se projeter à l'international ;
- permet de capitaliser sur les spécificités et les capacités de l'offre locale, en la renforçant par des incitations à l'innovation, à l'investissement en R&D et au développement de la valeur ajoutée locale ;
- donne de la visibilité aux acteurs en planifiant et anticipant les besoins, et en mettant à profit des projets pilotes, capables d'affiner la maîtrise des besoins cibles tout en permettant à l'offre locale de mieux se préparer à la concurrence ouverte.

Comme rappelé en préambule, le CES a souhaité traiter la question de la commande publique en adoptant une approche globale, qui ne se concentre pas uniquement sur la phase de passation mais qui couvre l'ensemble des phases relatives à la commande publique, à commencer par l'étude de l'opportunité et la définition précise des besoins, en allant jusqu'au contrôle et l'audit et en passant par les étapes de suivi de l'exécution et la gestion de la relation entre les parties. En particulier, la phase de définition des besoins est considérée comme fondamentale aussi bien pour aboutir à une couverture optimale du besoin, que pour assurer une grande ouverture sur l'offre et son potentiel de développement, sur la concurrence et pour garantir une relation contractuelle équilibrée entre les parties.

Avec ces objectifs en vue, et tenant compte du diagnostic approfondi qui a été réalisé ainsi que des bonnes pratiques nationales et internationales, le Conseil Economique et Social a décidé de structurer ses recommandations selon deux axes principaux : un axe juridique et procédural, et un axe de développement stratégique.

I. **Recommandations d'ordre juridique et procédural**

Il importe d'instaurer plus de complétude et de cohérence entre les textes qui régissent la commande publique. Pour cela il est nécessaire de mener une réforme globale et structurante de l'ensemble de ces textes. En particulier, il faudrait :

- Instaurer les principes clés d'orientation par objectifs mesurables et y inclure désormais la dimension **d'impact de développement économique et social** parmi les objectifs fondamentaux ;
- reconnaître, de manière explicite, la **responsabilité du maître d'ouvrage** et sa capacité à prendre des décisions pour atteindre les objectifs assignés à la commande publique, y compris en matière d'impact sur l'économie et l'emploi ;
- accompagner cette responsabilité par **un système de contrôle plus efficace et plus approfondi**.

1. Harmonisation des textes et mise en place d'un Code de la commande publique

L'harmonisation et la mise en cohérence des textes régissant la commande publique passent par une articulation autour de trois niveaux :

- une loi relative au code de la commande publique qui en fixe l'ensemble des règles fondamentales : orientation par objectifs, transparence, concurrence, équilibre dans la relation contractuelle entre les parties, efficacité du recours, etc. ;
- des décrets d'application qui précisent et complètent la loi en couvrant les différentes étapes du processus de la commande publique (définition des besoins, passation, exécution et contrôle) en prenant en considération les spécificités des secteurs et la nature des besoins à couvrir (travaux, prestations intellectuelles, services, fournitures) ;
- des cahiers de procédures obligatoires, propres à chaque type d'administration, de collectivité, d'établissement ou d'entreprise publique, préalablement soumis à l'approbation de leur autorité de tutelle. Ces procédures devront présenter un premier niveau de contrôle modulé en fonction d'une cartographie des risques de corruption à élaborer par secteur.

2. Renforcement de la concurrence

• Contrôle des clauses limitant la concurrence

Pour identifier les clauses limitant la concurrence dans les documents constituant les dossiers d'appels d'offres, il convient de permettre aux concurrents de relever les dispositions discriminatoires éventuelles et de demander au maître d'ouvrage de les modifier au cours de la consultation. La décision finale motivée et rendue publique, resterait de la responsabilité du maître d'ouvrage. Cette mesure, combinée avec d'autres dispositions qui assurent un contrôle plus efficient, est de nature à protéger contre l'exclusion d'offres pertinentes du fait d'appels d'offres orientés, intentionnellement ou non, et qui auraient tendance à favoriser un produit ou un candidat.

• Evolution du système d'agrément des bureaux d'études

Concernant les prestations d'études ou de conseil, il est recommandé de passer du système d'agrément actuel vers un système fondé sur la qualité et l'innovation. Ainsi la qualité des prestataires devrait plus évoluer dans un système de labellisation et/ou de certification et de conformité à des normes nationales et internationales, délivrée par des organismes habilités. Pour ce faire, les organisations professionnelles devront intégrer davantage dans leurs missions, la labellisation des entreprises de leurs secteurs et devront être fortement impliquées dans le choix et/ou le développement des normes nationales de qualité.

• Abandon de la confidentialité de l'estimation du maître d'ouvrage

Afin d'assurer plus de transparence dans les procédures de commande publique, il apparaît nécessaire d'abandonner la règle de confidentialité de l'estimation du prix réalisée par le maître d'ouvrage : la publication de cette estimation ne constitue en rien une entrave à la concurrence, alors que la confidentialité, peu respectée en pratique, favorise de manière illicite les candidats informés au détriment des autres.

• Préparation de l'appel à la concurrence

Pour améliorer la pertinence des cahiers des charges, et leur prise en compte convenable de l'offre existante et de son potentiel de développement, il convient de définir les conditions d'une communication ouverte et transparente entre les entreprises et l'acheteur public en amont de l'appel à concurrence. Pendant cette phase, il y a lieu de privilégier, à chaque fois que cela est nécessaire, le recours à l'expertise externe pour accompagner le maître d'ouvrage dans la définition de ses besoins.

3. Efficience du contrôle et amélioration de la transparence

• Traçabilité et accès ouvert à l'information

Afin de permettre aux outils de contrôle d'être efficaces, il est important d'assurer une traçabilité totale de l'ensemble des données et échanges qui surviennent au cours de la procédure et jusqu'à l'achèvement de l'exécution de la commande, et les rendre publiques sur le portail des marchés publics, tout en veillant à protéger certaines données confidentielles des entreprises en matière de politique commerciale ou de savoir-faire.

- **Ciblage des audits et publication des rapports**

Il convient d'améliorer le ciblage des commandes à auditer en procédant à une évaluation du risque complétée par un échantillonnage, plutôt qu'en fixant un seuil du montant des marchés contrôlables qui ne tient pas compte de leur nature et du secteur concerné, et rendre publics, notamment à travers le portail des marchés publics, les rapports d'audits réalisés et les critères de ciblage.

Les contrôles prendront en compte les résultats obtenus comparés à ceux initialement arrêtés, les moyens engagés rapportés aux moyens programmés, le bien-fondé des choix du maître d'ouvrage (mode de passation, prise en compte des remarques et des contestations des concurrents, différents délais pour le lancement, l'exécution, la réception, le paiement, ...), ainsi que la mesure des impacts économiques et sociaux prévus et réalisés à travers la ou les commandes engagées.

- **Renforcement du rôle des inspecteurs généraux et des auditeurs internes**

Il est nécessaire de renforcer, dans le cadre du contrôle, le rôle des inspecteurs généraux dans les ministères et celui des auditeurs internes dans les entreprises et établissements publics, notamment en faisant évoluer leur statut pour garantir leur indépendance vis-à-vis des ordonnateurs de la commande publique.

4. Renforcement de la responsabilité des ordonnateurs et meilleur équilibre dans la relation entre les parties

- **Choix du mode de passation**

Le maître d'ouvrage, en tant que destinataire de la prestation, doit avoir la latitude pour décider du choix du mode de passation, comme il doit avoir la liberté de définir le contenu du cahier des prescriptions spéciales (CPS). De même, il ne doit pas être contraint de recourir systématiquement à la règle du moins disant. En revanche, il doit être tenu d'argumenter ses choix dans un document joint au dossier de consultation, rendu public sur le portail des marchés publics. Par ailleurs, si un concurrent démontre que certaines dispositions de la consultation ont pour effet de limiter la concurrence, le dossier d'appel à la concurrence pourrait être contesté et modifié, tout comme les choix du maître d'ouvrage, y compris le mode de passation. La note de motivation des choix du maître d'ouvrage ainsi que les échanges avec les concurrents sont des éléments qui se rajoutent au dossier de la commande et de l'appel à la concurrence, et peuvent servir dans les cas d'audit tel que précisé plus haut.

- **Ouverture de phase de négociations**

Il serait opportun qu'une phase de négociation soit prévue, dès lors que la commande concerne des achats non courants et en particulier des achats stratégiques. Cette phase est de nature à renforcer la clarté du contrat sans remettre en cause les critères ayant prévalu pour la mise en concurrence des candidats.

- **Prise en compte de l'offre du prestataire au même titre que le CPS**

Pour assurer un meilleur équilibre entre les parties contractantes, il convient de limiter la propension du maître d'ouvrage à privilégier une interprétation trop extensive des

termes du CPS, en particulier quand ces derniers sont imprécis et que l'offre de l'entreprise adjudicataire a pris le soin d'apporter les précisions nécessaires quant à la compréhension et à la couverture des besoins exprimés. Dans ce cas, il est nécessaire que le marché signé entre les parties intègre les précisions apportées par l'adjudicataire, au même niveau que les CPS. De cette façon, l'entreprise assume pleinement son engagement sur l'offre qu'elle a faite et le maître d'ouvrage assume de son côté la décision de validation de l'offre et d'attribution du marché.

- **Encadrement de l'annulation des appels d'offres**

L'annulation d'un appel d'offre attribué doit être encadrée. Cette éventualité ne devrait se produire que dans des cas exceptionnels et faire l'objet d'une justification, de manière à limiter les risques d'annulation et de relance dans des conditions qui manquent de lisibilité.

- **Encadrement du délai d'émission de l'ordre de service**

Il importe de limiter le délai, durant lequel le maître d'ouvrage est tenu d'adresser l'ordre de service à l'entreprise pour commencer l'exécution du marché pour lequel elle a été attributaire.

- **Encadrement des décisions de résiliation des marchés**

Il y a lieu de limiter les cas où le maître d'ouvrage est en mesure de prendre la décision de résiliation d'un marché, non motivée par une défaillance clairement établie du titulaire du marché. Dans ces cas il est impératif de revoir les conditions de résiliation pour qu'elles soient plus équitables et qu'elles ne se fassent pas au détriment des intérêts de l'entreprise, voire de sa survie.

- **Professionnalisation de l'acheteur public**

Le renforcement de la responsabilité des acheteurs publics doit aller de pair avec la facilitation de leur accès au meilleur niveau de qualification, et notamment le recours à chaque fois que cela est nécessaire à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cela signifie que les opérations d'achat devront être traitées avec les moyens appropriés sur l'ensemble des phases (expression du besoin, formalisation, consultation, exécution, réception). En particulier, l'étude d'opportunité devrait faire l'objet d'une attention particulière en ayant recours, quand cela est justifié, aux enquêtes d'utilité publique qui permettent aux citoyens de donner leurs appréciations, suggestions et contre-propositions sur les projets afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à la prise de décision.

- **Réduction des délais de paiement**

Dans le cadre de l'exécution du marché, il importe de mettre en place des mécanismes pour garantir une maîtrise des délais réels de paiements que connaissent les marchés et contrats passés dans le cadre de la commande publique, et ce nonobstant les dispositions du décret sur les intérêts moratoires et de la loi sur les délais de paiement. Pour cela, les délais de réception devraient être calculés à partir de la date de réalisation des livrables et les délais de paiement à partir de la date de dépôt de la facture ou du décompte.

5. Encadrement des conflits d'intérêts et recours

- **Cadrer les conflits d'intérêts**

En lieu et place de l'interdiction pure et simple des conflits d'intérêts, il serait plus approprié que tout risque de conflits d'intérêt qui pourrait avantager un candidat devrait être déclaré par le maître d'ouvrage ainsi que toute les personnes impliquées en son nom ou avec lui dans la gestion de la commande publique. Le maître d'ouvrage et/ou toute personne impliquée, devrait dans le cas de présence d'un risque de conflit d'intérêts, prendre les mesures préventives qu'il estimera nécessaires et suffisantes pour la couverture du risque et en informer le public, et en particulier les soumissionnaires, notamment à travers le portail des marchés publics.

- **Mise en place d'une Instance paritaire de recours**

Le mécanisme actuel de recours dont bénéficient les entreprises, dans le cadre de la passation ou de l'exécution des commandes publiques, a montré ses limites dans la mesure où il ne réunit pas les conditions de neutralité et d'efficacité suffisantes. Aussi, il est recommandé de mettre en place une instance paritaire, indépendante des parties, et capable de prendre dans des délais courts des décisions à caractère exécutoire, et qui pourrait s'appuyer sur des experts métiers, reconnus pour leur professionnalisme, leur intégrité et leur impartialité. Cette nouvelle instance pourrait venir en remplacement de la Commission Centrale des Marchés.

Parallèlement, le CES préconise de prévoir et d'encourager la médiation et l'arbitrage pour traiter les différends qui peuvent survenir dans l'interprétation ou l'exécution de contrats.

II. **Recommandations d'ordre stratégique**

6. Instauration de l'obligation de compensation industrielle

Sur le plan stratégique, le CES recommande d'imposer aux adjudicataires de commandes publiques au-delà d'une certaine taille, une obligation légale, dite de compensation industrielle, visant à promouvoir la production nationale, qui consisterait à exiger un taux de sous-traitance ou de co-traitance locale, un volume d'achats de produits ou de services auprès du tissu local, un montant d'investissements directs, ou encore le développement d'un cadre permettant l'acquisition et le développement de technologies.

La définition des mécanismes correspondants, notamment les seuils applicables par secteur, devra faire l'objet d'une étude approfondie pour adopter la politique adéquate et doter les pouvoirs publics des outils de négociation avec les grandes entreprises et organismes étrangers concernés. Une commission comprenant des représentants des départements de l'économie, des finances et de l'industrie aurait pour responsabilité de fixer les taux applicables à chaque engagement, dans le cadre instauré par la loi. Celle-ci devra par ailleurs prévoir les outils de suivi et d'évaluation pour permettre à la tutelle de suivre le respect des engagements des parties et notamment ceux de l'opérateur étranger bénéficiaire de la commande, et le cas échéant appliquer les mesures de redressement qui s'imposent.

7. Encouragement de la production de valeur ajoutée locale

Les principaux enjeux auxquels est confronté le Maroc en matière économique – la croissance, l'emploi, la compétitivité de l'économie, le renforcement des recettes de l'État, le redressement des déséquilibres de la balance commerciale et de la balance des paiements – exigent d'encourager le développement de la valeur ajoutée locale, et la commande publique doit jouer un rôle central dans ce sens. Pour cela, le CES recommande la mise en place des mécanismes suivants :

- définir, dans le cadre de contrats programmes entre l'État et les établissements publics, des objectifs d'impacts socioéconomiques induits par leur commandes, comme c'est déjà le cas pour leurs missions organiques, dont le suivi sera mis à la charge des organes de gestion et de gouvernance ;
- majorer systématiquement de 15% à 20%, à des fins de comparaison, les offres des entreprises étrangères et de manière plus générale le contenu en importations des offres soumises, et cela en prolongement de ce qui est déjà prévu à titre facultatif par le décret du 5 février 2007, en vigueur, fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ;
- prévoir dans les dossiers d'appel à la concurrence, que le maître d'ouvrage pourra négocier l'offre affichant la valeur ajoutée locale la plus forte mais présentant un différentiel de prix dans la fourchette de la préférence nationale (15-20%), pour la rapprocher de l'offre la plus avantageuse, abstraction faite de l'application de la préférence nationale. Pour ne pas désavantager la production locale, cette négociation doit intégrer l'impact des mesures de soutien dont bénéficie l'offre de l'entreprise étrangère de la part de son pays d'origine;
- imposer, pour les commandes d'une certaine taille, un pourcentage minimal dans la valeur de l'offre retenue, en services, produits et matériaux fabriqués localement. Pour ces cas, le bénéficiaire de la commande publique a la charge de justifier l'origine des services, produits et matériaux en question ;
- instituer, selon les secteurs, un quota minimum de participation à la commande publique des entreprises qui ont une production à valeur ajoutée locale ou nationales, en tant que soumissionnaires, co-traitants ou sous-traitants ;
- prohiber l'exigence de références relatives à des projets similaires, surtout quand le type de projet n'a pas eu l'occasion d'être déjà réalisé au Maroc et à travers de la valeur ajoutée locale ;
- faciliter le regroupement d'achats de même nature et la mutualisation des besoins dans certains secteurs en vue de procurer de la visibilité aux producteurs locaux, favoriser l'investissement et l'accès aux technologies et assurer au final une meilleure couverture des besoins ;
- favoriser le développement des projets de partenariat public privé (PPP) et encourager dans ce cadre l'externalisation et la concession des services publics, en faveur du développement de la compétence nationale.

8. Achats stratégiques dans le cadre de programmes innovants

Le CES recommande, pour les achats réalisés par l'Etat dont le contenu est technologiquement accessibles aux entreprises locales, de procéder à des consultations par étapes :

- une étape initiale d'identification des entreprises qui ont la capacité ou le potentiel pour couvrir le besoin considéré ;
- une étape de pré-consultation de ces entreprises, au cours de laquelle elles bénéficieront de l'appui de l'Etat pour développer leur production et couvrir le besoin sur un périmètre restreint ;
- une étape de validation de l'adéquation de l'offre développée avec les besoins à couvrir ;
- l'étape d'appel d'offres ouvert.

9. Encouragement et accompagnement des PME

Le CES préconise de mettre en place des actions spécifiques pour faciliter et encourager l'accès des PME à la commande publique :

- instaurer un service d'information en faveur des PME assurant la veille sur les marchés publics afin de faciliter l'identification des marchés pertinents pour ces entreprises ;
- favoriser l'accès des PME au conseil juridique, notamment en matière de commande et marchés publics et ce aussi bien pour la phase amont de la soumission que pour les phases de contractualisation et d'exécution des marchés ;
- mettre en place des dossiers types simplifiés et validés pour les PME ;
- apporter un appui financier pour le recours à des experts en phase de préparation de l'offre, dans le prolongement de l'esprit du programme Moussanada de l'ANPME ;
- proposer des offres de financement adaptées dans le cadre de la Caisse Marocaine des Marchés ;
- offrir la possibilité d'assurer un paiement direct par l'Etat aux PME qui sont en sous-traitance dans le cadre d'une commande publique ;
- améliorer le cadre des relations entre grandes entreprises adjudicataires et PME sous-traitantes ;
- prévoir dans les textes, la possibilité pour le maître d'ouvrage, de fournir aux PME une avance sur les paiements au titre du marché.

10. Encouragement de l'économie sociale

Pour soutenir l'économie sociale et solidaire, le CES propose de mettre en place un cadre adapté pour les achats publics susceptibles d'être réalisés par les acteurs de l'économie sociale, avec notamment :

- l'instauration d'une procédure moins contraignante et adaptée aux statuts des entités ciblées ;

- la prise en compte de critères tels que :
 - la préservation de l'environnement ;
 - le commerce équitable ;
 - les appellations d'origine contrôlée ;
 - l'encouragement de l'entrepreneuriat féminin.

11. Mise en place d'une entité centrale en charge de la commande publique

Pour suivre la mise en place de cette réorientation de la politique de la commande publique et assurer son accompagnement stratégique, le CES recommande la création d'une entité dédiée auprès du Chef du gouvernement et qui aurait pour missions de :

- réunir l'ensemble des données nécessaires pour mesurer l'atteinte des objectifs assignés à la commande publique, notamment l'impact économique et social, sur la base d'indicateurs pertinents ;
- créer un fichier référentiel des entreprises afin de centraliser les informations utiles pour les acheteurs publics ;
- former et encadrer les acheteurs publics ;
- accompagner la mise en place de politiques d'achats stratégiques, notamment dans les programmes innovants, y compris par le recours si nécessaire à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage externe ;
- assurer la régulation de la commande publique.

Il importe de souligner que:

- Les fonctions de contrôle et de comptabilité, continueront naturellement à relever des missions de la Trésorerie Générale du Royaume;
- La fonction de recours, ne relève pas des missions de la présente instance, chargée de la coordination de la politique de la commande publique, mais de celles de la nouvelle instance paritaire citée précédemment et qui viendrait en remplacement de la Commission Centrale des Marchés.

Préambule

Le Maroc a connu au cours des dix dernières années une indéniable mutation économique. La traduction de cet essor dans les comptes publics a ouvert des marges de manœuvres budgétaires exceptionnelles pour l'Etat. La commande publique en a ainsi grandement bénéficié. En valeur, celle-ci a crû de 6%, en moyenne annuelle, entre 2002 et 2006, puis de 30% entre 2007 et 2011.

La commande publique, qui comprend les dépenses engagées par l'Etat, les établissements publics et les collectivités locales, représente désormais l'équivalent de 24% du PIB. Il s'agit donc d'une composante incontournable de l'activité économique. Des secteurs entiers de l'économie dépendent principalement des commandes directes ou indirectes de l'Etat, comme par exemple les BTP ou l'ingénierie pour lesquels 75% du chiffre d'affaires est d'origine publique. La commande publique recouvre ainsi une notion très large utilisant différents mécanismes contractuels tels que les marchés publics, les marchés passés par certains organismes publics ou privés non soumis au Code des marchés publics, les délégations de service public, les contrats de partenariat public-privé, etc.

En raison de cette importance, les pouvoirs publics portent une attention particulière au cadre réglementaire qui régit la commande publique, pour qu'elle soit transparente et efficace, et objet d'une saine concurrence. A cet effet, de nombreuses réformes ont eu lieu depuis 1917, année d'instauration du premier texte de loi régissant les dépenses de l'Etat jusqu'au milieu des années 70. Ensuite, un nouveau décret de passation des marchés publics a vu le jour en 1998, puis en 2007, et une troisième révision de ce texte est actuellement dans le circuit de validation et devrait être mise en œuvre dans le courant de l'année 2012.

Pendant cette période, d'autres textes ont été promulgués pour améliorer la gouvernance des marchés publics : la loi n°61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics, les décrets n°2-99-1087 et 2-01-2332 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés passés pour le compte de l'Etat, en matière de travaux et de services, ainsi que la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.

Ces réformes restent néanmoins incomplètes, dans la mesure où elles se sont focalisées essentiellement sur la phase de passation des commandes publiques, sans s'intéresser suffisamment aux phases en amont du processus d'achat (analyse de l'opportunité, expression des besoins, conception du dossier d'appel d'offres, etc.), ni à ses phases en aval (exécution, réception, évaluation des résultats, etc.). De même, elles se sont attachées principalement aux questions de conformité procédurale – en les complétant il est vrai du contrôle de la matérialité des dépenses – mais ne sont pas parvenues à atteindre les objectifs visés, de transparence et de simplification des procédures.

En effet, des rapports produits par différentes institutions nationales et internationales, mettent en avant la persistance de problèmes de lourdeur et de transparence des procédures, notamment dans les marchés publics. Dans ce sens, 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).

Sur un autre plan, la Maroc souffre d'une situation structurelle marquée par un accroissement important et chronique du déficit de sa balance commerciale se traduisant par une aggravation du déséquilibre de sa balance de paiement.

Tenant compte de ces constats, mais aussi des déclarations d'orientation générale du gouvernement pour les cinq prochaines années, notamment en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, et en faveur d'une plus grande participation de la PME marocaine aux marchés publics, le Conseil Economique et Social (CES) s'est autosaisi de la problématique de la commande publique pour contribuer à en faire un véritable levier stratégique de développement économique et social.

L'approche adoptée par le CES pour traiter cette question s'inscrit dans le cadre des principes retenus dans le référentiel de la Charte sociale adoptée par l'assemblée générale de novembre 2011, et notamment : le respect de l'autorité de la loi, la promotion et la protection des droits de l'entreprise, l'obligation de rendre compte, l'information et la participation des parties prenantes, la nécessité de créer un environnement qui réduise les obstacles à l'initiative économique et qui favorise, en s'appuyant sur des règles claires et prévisibles, la création de richesses et leur juste répartition, le respect des libertés syndicales, le respect des droits fondamentaux des travailleurs, le respect des droits économiques et sociaux.

Conformément à son orientation générale, le CES cherche à apporter une réponse collective et innovante à la problématique traitée, qui permet de réunir les conditions nécessaires pour que la commande publique atteigne les résultats qui lui sont assignés, et qui sont de deux ordres d'importance égale : d'une part, la couverture des besoins de la commande publique, dans un cadre de transparence et de concurrence loyale, et d'autre part la maximisation des impacts socio-économiques induits par la manière dont la commande publique est attribuée et exécutée.

Ainsi, parallèlement au renforcement de la gouvernance des processus d'attribution et d'exécution de la commande publique, grâce notamment à un suivi et un contrôle efficaces, il est nécessaire de promouvoir l'innovation, l'accès des PME aux marchés et l'accroissement de la valeur ajoutée produite localement

Les travaux menés par le CES se sont articulés autour de plusieurs axes : (i) la collecte et l'analyse documentaire pour établir l'état actuel de traitement de la commande publique, (ii) l'analyse documentaire, juridique et réglementaire, (iii) l'analyse qualitative et quantitative, (iv) le recours à une série d'auditions et d'entretiens avec des responsables publics, des opérateurs privés ainsi que des acteurs de la société civile, (v) le diagnostic des réalisations marocaines dans le domaine et l'identification des limites, contraintes et des succès enregistrés, (vi) le benchmark des meilleures pratiques internationales. Ces travaux ont convergé vers l'élaboration d'un ensemble cohérent de recommandations, issues de la concertation et des échanges avec les différents acteurs concernés.

Approche réglementaire et juridique de la commande publique

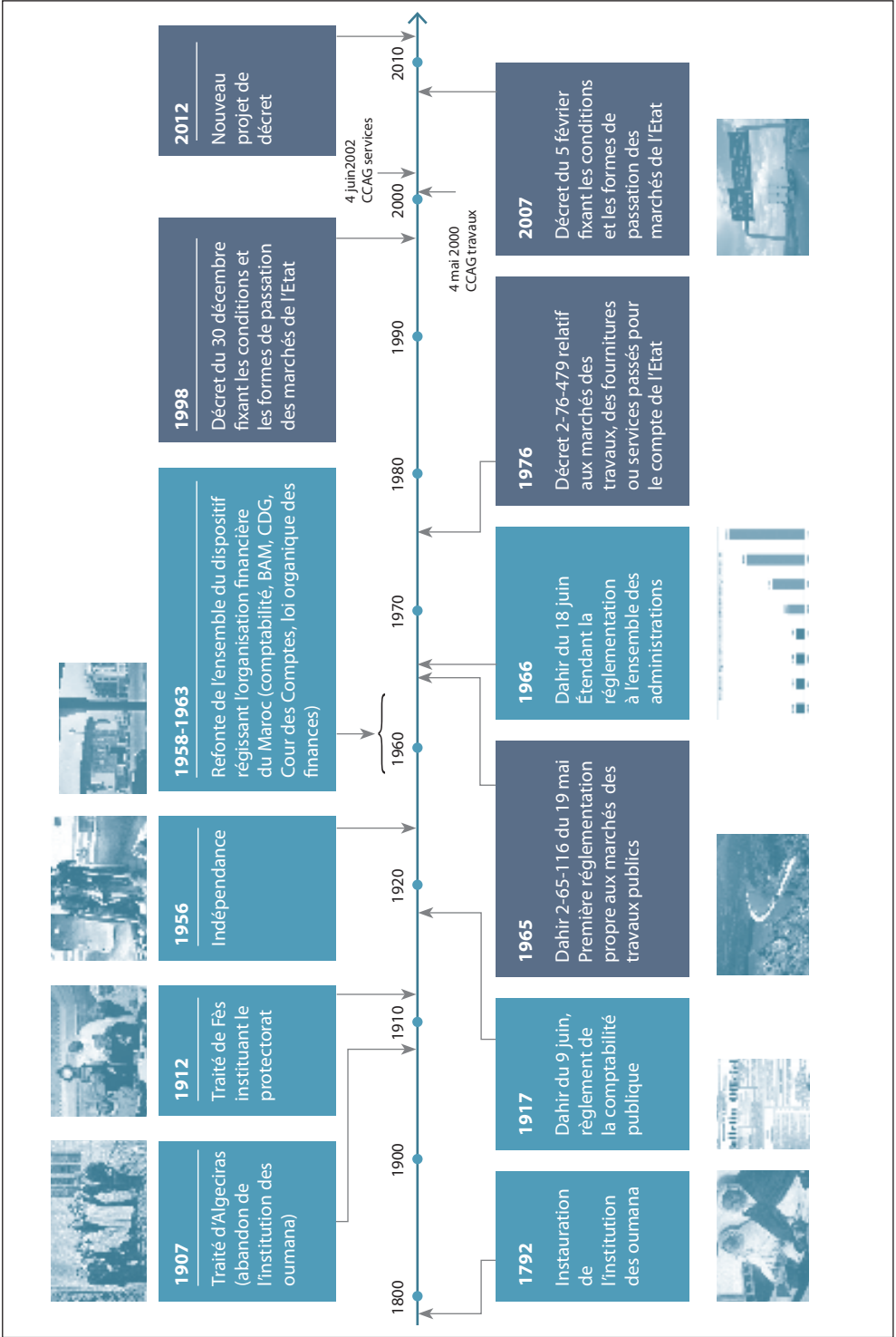
Historique

La question de la gestion de la commande publique est une problématique ancienne, qui a fait l'objet d'une attention particulière à chaque étape importante de la modernisation de l'Etat marocain. L'instauration, sous le règne de Moulay Slimane (1792-1822), du corps des Oumanas, véritables comptables publics, constitue la première organisation institutionnelle en la matière. Il faudra attendre le début du Protectorat, pour que les règles générales de la comptabilité publique soit édictées sous leur forme moderne, avec la promulgation du Dahir du 9 juin 1917 portant règlement général de la comptabilité publique.

De nombreuses réformes et compléments ont été apportés à ce texte, notamment au lendemain de l'indépendance du Maroc (1956) et jusqu'au milieu des années soixante-dix, pour accompagner l'évolution de la commande publique, en volume et en composition. La législation a ainsi tenu compte des politiques publiques menées, par exemple la politique des barrages.

Depuis 1998, une nouvelle vague de réformes a été entamée, avec notamment la promulgation de plusieurs textes tels que : le décret de passation des marchés publics en 1998, de nouveau révisé en 2007, ainsi que les décrets approuvant les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) applicables aux marchés pour le compte de l'Etat, en matière de travaux (mai 2000) et de services (juin 2002).

Une nouvelle révision du décret de passation des marchés publics est actuellement en cours de finalisation, et devrait être adopté au cours de l'année 2012.



Les réformes qui sont menées poursuivent les objectifs suivants :

- la transparence dans la gestion des marchés et la lutte contre la fraude et la corruption ;
- l'égalité de traitement des concurrents et la garantie de leurs droits ;
- le recours à la concurrence ouverte et l'amélioration de l'efficacité et la performance de la dépense ;
- la simplification et la clarification des procédures ;
- la responsabilisation des ordonnateurs, des comptables et des contrôleurs publics ;
- la contractualisation des rapports entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés.

Par ailleurs, les textes en vigueur qui régissent la commande publique s'inspirent en partie des standards internationaux recommandés par des organismes de référence tels que la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) ou la Banque Mondiale. Certaines dispositions sont obligatoires lorsqu'un marché est financé par un bailleur de fonds international, ou lorsqu'il s'inscrit dans le périmètre de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis. En revanche, les dispositions de l'accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC, négocié dans le cadre de l'Uruguay Round, ne sont pas opposables au Maroc dans la mesure où le Maroc n'a toujours pas ratifié cette convention.

Textes fondamentaux encadrant la commande publique

Plusieurs textes encadrent la pratique de la commande publique, et en premier lieu, la Constitution de 2011 qui en définit les grands principes :

- l'article premier consacre la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, exercés sur la base des principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ;
- l'article 27 garantit le droit d'accès à l'information détenue par les entités publiques pour tous les citoyens et instaure un devoir de transparence de l'information au niveau des institutions publiques ;
- les articles 36, 141 et 147 posent le principe de la sanction des conflits d'intérêts, des délits d'initiés et du trafic d'influence ;
- l'article 75 assoit le principe de la programmation budgétaire par la loi de finances qui doit être obligatoirement soumise à l'approbation du parlement ;

Pour sa part, le décret royal n°330-66 du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique, pose les principes généraux de bonne gouvernance, pour l'ensemble des dépenses publiques. Il définit l'ensemble des règles qui régissent, les opérations financières et comptables de l'Etat, des collectivités locales, de leurs établissements et de leurs groupements et qui déterminent les obligations et les responsabilités incombant aux agents qui en sont chargés.

Ce texte précise notamment les quatre étapes fondamentales de la dépense publique, de toute nature et forme, à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, le paiement. Il définit par ailleurs le rôle respectif des trois intervenants principaux dans ce processus : l'ordonnateur, le comptable public, et le contrôleur d'Etat.

D'autres textes couvrant notamment les dépenses des collectivités locales et des établissements publics, ainsi que les prérogatives d'organismes intervenant dans le suivi et le contrôle, tels que la cour des comptes, l'inspection générale des finances, la trésorerie générale du Royaume, viennent compléter le dispositif législatif en vigueur.

Textes encadrant les marchés publics

Le texte de référence, en matière de marchés publics, procédure majoritaire pour les dépenses de l'Etat, est le décret n°2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle. Ce texte concerne essentiellement l'Etat mais son importance dépasse son cadre strict d'application puisqu'il constitue également la référence pour les procédures de passation des marchés de nombreuses entreprises publiques.

D'autres décrets et arrêtés complètent ses dispositions en précisant notamment les modalités de rédaction des cahiers des charges (CCAG applicables aux marchés de travaux et de services approuvés respectivement en 2000 et en 2002), de choix du prestataire, de révision des prix, de paiement et d'application éventuelle d'intérêts moratoires.

Conclusions de l'analyse juridique et réglementaire

Trois conclusions ressortent clairement de l'étude des textes régissant la commande publique, de l'analyse de leur application, et des auditions menées avec les acteurs, aussi bien du côté des ordonnateurs que du côté des entreprises :

- les textes de loi mettent en place des principes clairs et assoient les responsabilités des différents acteurs sur tout le processus. En revanche, les textes d'application (décrets, arrêtés, CCAG) qui ont évolué dans le temps, apportent une complexité excessive au dispositif et aboutissent souvent, par le jeu des interprétations, à une dilution de la responsabilité ;
- la dispersion des textes explique les difficultés d'application et appelle à un véritable effort de codification juridique ;
- l'absence de mention explicite dans les textes de l'impact attendu de la commande publique sur le développement économique et social du pays restreint l'opportunité d'en faire un vrai levier de développement. A contrario, les textes et leur application par les organes de contrôle font peser des risques sur les ordonnateurs qui souhaiteraient œuvrer dans ce sens.

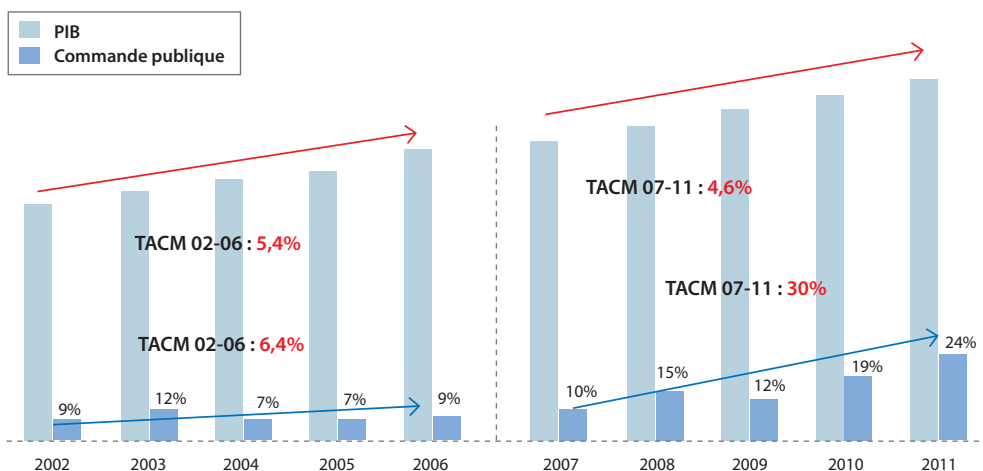
Analyse quantitative de la commande publique au Maroc

L'analyse quantitative de la commande publique, déclinée à un niveau sectoriel doit permettre de dégager des recommandations spécifiques à certains secteurs dont le développement est fortement ou potentiellement lié à la commande publique. Malheureusement, le CES a rencontré des difficultés à récupérer les données correspondantes, et ce malgré son insistance et ses écrits de relance auprès des départements et administrations concernés.

Evolution globale de la commande publique

L'analyse globale qui a pu être menée confirme que la croissance des achats publics au cours des dix dernières années a été exceptionnelle. Le graphique ci-dessous montre en particulier une véritable explosion de la commande publique à partir de 2005, ce qui a porté son volume à près de 24% du PIB en 2011, ce qui en fait incontestablement un des principaux déterminants de l'activité économique du pays.

Evolution Commande publique vs évolution du PIB



Sources : Banque Mondiale, TGR

Toutefois, en observant plus attentivement ces données, on constate que l'impact de la hausse de la commande publique sur la croissance économique a été relativement faible. Ainsi, le taux de croissance moyen du PIB sur la période 2007-2011 avoisine 4,6% et celui enregistré entre 2002 et 2006 s'est situé autour de 5,4%, alors même que la hausse annuelle de la commande publique atteignait 30% en moyenne, contre 6,4% sur la période précédente.

Tout en soulignant la complexité de la relation qui peut exister entre la croissance économique et l'évolution de la commande publique, on ne peut rester insensible du constat du faible impact de l'investissement fait par la commande publique sur la croissance et le développement du tissu économique local. En effet, cette relation est à analyser du point de vue de l'apport de la valeur ajoutée produite localement pour couvrir les besoins de la commande publique y compris en termes de création d'emplois et de renforcement de la consommation interne.

Ainsi, le phénomène observé entre 2002 et 2011 révèle que la commande publique a un contenu élevé et croissant en importations, ce qui a contribué très significativement au déséquilibre de la balance commerciale et au déficit de la balance des paiements, qui représentent désormais des enjeux majeurs pour l'économie nationale.

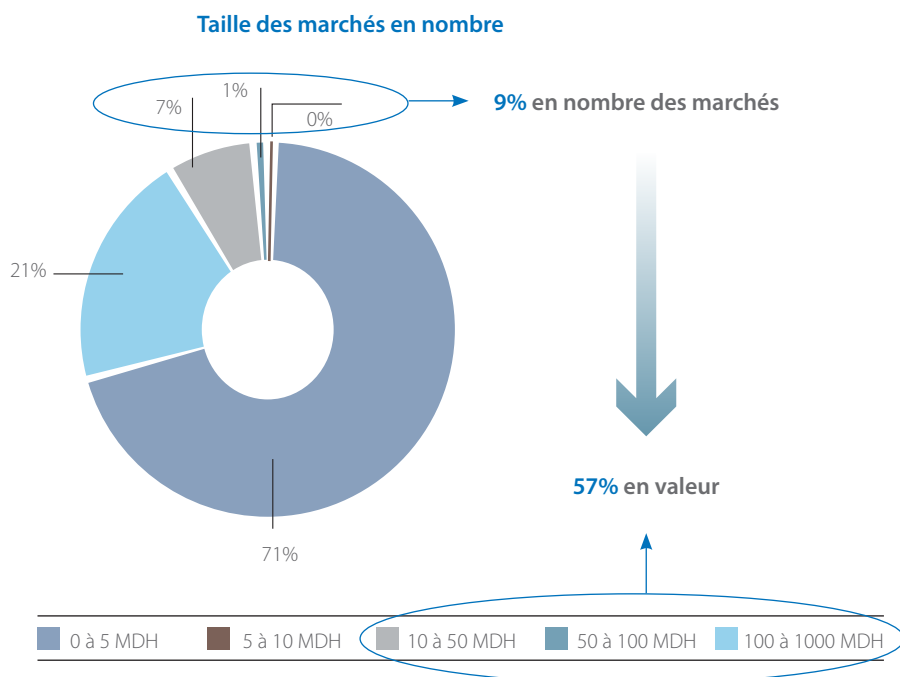
Commande publique réalisée par les entreprises et les établissements publics

Par ailleurs, on observe que la commande publique, gérée par les entreprises et établissements publics, est extrêmement concentrée au niveau des quinze premiers :

Investissement des principaux EEP en 2011 (en MDH)

ADM	6 361
GROUPE OCP	6 034
ONE	5 524
ONCF	4 031
ONEP	3 463
GROUPE TMSA	3 222
ALEM	3 000
ONDA	1 888
AAVBR	1 099
OFPPT	490
BAM	427
SNTL	290
SODEP	265
ONHYM	249
Total	36 770

De la même manière, il apparaît que l'essentiel des volumes d'achat se concentre sur un nombre réduit de marchés très importants : c'est ainsi que les marchés d'un montant supérieur à dix millions de dirhams qui représentent 9% du nombre de marchés, incarnent plus de 57% de la valeur total.



Enfin, selon les données de la Direction des Etablissements Publics et de la Privatisation (DEPP) du Ministère de l'Economie et des Finances, relatives à l'exercice 2009, plus de 45% des dépenses des entreprises et établissements publics ont été couvertes par des importations.

Conclusions de l'analyse quantitative

Sur la base de l'analyse quantitative des données dont dispose le CES, les constats suivants peuvent être dressés :

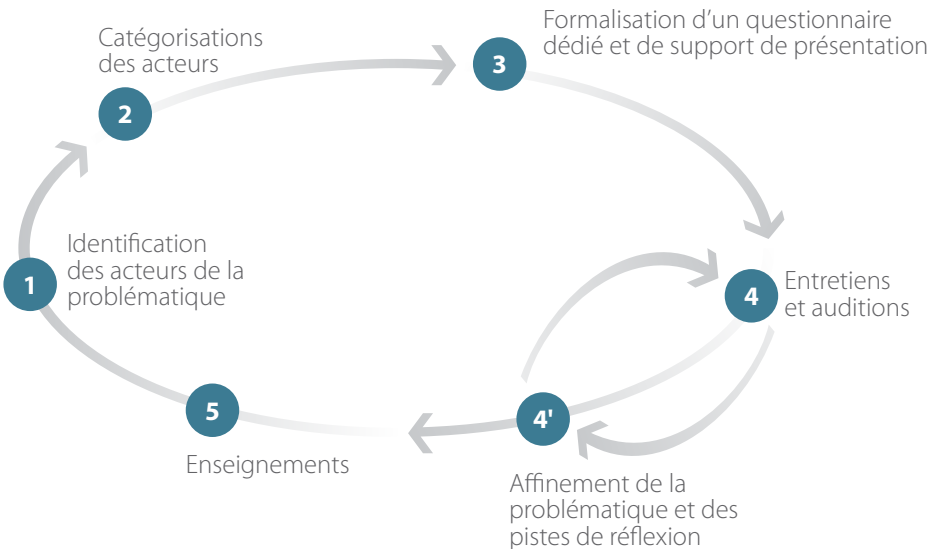
- en l'absence d'un dispositif pouvant assurer une contribution satisfaisante de la commande publique au renforcement de la production nationale et au développement de l'offre locale à forte valeur ajoutée, l'évolution de la commande publique s'est traduite par une augmentation du volume des importations réalisé directement ou indirectement par les acheteurs publics ;
- l'augmentation de la commande publique a eu un impact négatif sur l'équilibre de la balance commerciale et a induit une forte dégradation de la balance des paiements ;

- le recours massif des entreprises et établissements publics (EEP) aux importations souligne la nécessité de mieux coordonner la politique industrielle et les dépenses publiques, à travers des mesures précises, et notamment l’instauration de mécanismes judicieux permettant de réaliser plus de valeur ajoutée locale pour la couverture des besoins de la commande publique et un meilleur accès des PME aux marchés publics ;
- la prise en compte des différences importantes entre les divers acteurs publics, en termes de taille de marchés passés, de modes de passation, de nature des achats et de contenu en importations, a motivé la diversité des recommandations développées dans le présent rapport, et dont la complémentarité vise à assurer une couverture la plus large et la plus cohérente de la problématique de la commande publique.

Enseignements des auditions

Dans le cadre de l’élaboration du présent rapport, le CES a auditionné plusieurs acteurs publics et privés impliqués dans la gestion de la commande publique.

La préparation et le déroulement des auditions a suivi une méthode itérative permettant d’enrichir les conclusions au fur et à mesure de l’avancement et de la succession des étapes suivantes :



Une partie des institutions auditionnées figurent dans la liste ci-dessous :

Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation, Ministère de l'Economie et des Finances	M. Tazi (Directeur)
Trésorerie Générale du Royaume	M. Bensouda (Trésorier Général)
Ministère en charge de l'administration de la défense nationale	M. Loudiyi (Ministre délégué chargé de l'Administration de la défense nationale)
Confédération Générale des Entreprises du Maroc Fédérations sectorielles du transport (FNTR), du Bâtiment (FNBTP), des technologies de l'information (APEBI), de l'industrie pharmaceutique (AMIP), de l'ingénierie (FMCI), de l'électricité et de l'électronique (FENELEC), de l'industrie automobile (AMICA)	M. Horani (Président de la CGEM) MM. les présidents et représentants des associations et fédérations Professionnelles
Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Nouvelles Technologies	Mme Boucetta (Secrétaire Générale)
Ministère de l'Intérieur	M. Boutayeb (Secrétaire Général)
Ministère de l'Equipement et du Transport Entreprises et établissements rattachés à ce ministère (ONCF, ONDA, SNTL, ADM, SODEP, MARSA Maroc, ANP, ...)	M. Rabbah (Ministre) Les Directeurs Centraux et les Directeurs des EEP
Maroc Télécom	M. Ahizoune (Président du Directoire)

En marge de ces auditions, des membres de la commission permanente chargée des affaires économiques et des projets stratégiques ont rencontré d'autres intervenants dans le cadre d'entretiens directs qui ont permis à enrichir la réflexion.

Les principaux enseignements tirés de ces auditions et entretiens peuvent être résumés de la façon suivante.

- Les textes et leurs modalités d'application actuelles réduisent la capacité de décision des maîtres d'ouvrages et diluent les responsabilités des acheteurs publics, sans pour autant parvenir à assurer l'efficacité et la transparence de la commande publique.
- Le métier d'acheteur public doit être développé et professionnalisé de manière à optimiser les achats et clarifier les demandes de biens et services.

- Le cadre juridique de l'achat public doit être réformé, à travers plusieurs mesures-clés :
 - adapter la taille des marchés aux capacités des fournisseurs produisant localement, notamment en ayant recours à l'allotissement, pour favoriser la valeur ajoutée locale ;
 - simplifier les procédures ;
 - mettre en place le cadre juridique qui régit la compensation industrielle ;
 - assurer un accompagnement structuré pour l'émergence de groupes nationaux ;
 - instaurer une démarche qui privilégie le développement de la valeur ajoutée locale et l'amélioration de l'accès des PME à la commande publique ;
 - prévenir les litiges par des voies alternatives, telles que le recours à l'arbitrage ou à la médiation, pour sortir de la logique actuelle qui prévoit exclusivement le recours hiérarchique puis judiciaire ;
 - développer la Caisse Marocaine des Marchés et la doter de moyens financiers supplémentaires.
- Quelques orientations doivent guider l'approche pour favoriser la production locale de valeur ajoutée :
 - les grands projets publics constituent une opportunité pour permettre aux entreprises marocaines de se développer sur leur marché naturel, dans une vision volontariste inspirée du principe « la fonction crée l'organe » ;
 - les expériences d'autres pays en matière de compensation industrielle, telles que celle du TGV chinois, doivent inspirer la politique poursuivie au Maroc ;
 - selon certains acteurs économiques auditionnés, le recours à des appels d'offres exclusivement nationaux est nécessaire notamment dans le cas de projets bénéficiant de financement interne ;
 - l'objectif d'augmentation de la création de valeur ajoutée par des entreprises locales doit être poursuivi, sans tomber dans l'écueil de la création de situations de rente ;
 - les mécanismes qui favorisent le développement de la valeur ajoutée locale doivent être accompagnés par l'implication de plusieurs entreprises locales dans une approche d'innovation et de création de valeur à long terme.
- Les auditions ont permis de mettre en évidence l'existence de plusieurs expériences marocaines probantes, qui pourraient être généralisées, telles que :
 - l'allotissement des chantiers d'autoroutes et des grands stades ;
 - l'émergence d'entreprises et de bureaux d'études marocains dans le sillage de la politique des barrages ;
 - la compensation industrielle des marchés du TGV et des tramways ;
 - l'approche adoptée par les banques pour le développement de la monétique, etc.

Benchmark des bonnes pratiques à l'international

A partir des constats précédents, le CES a souhaité effectuer un recensement large des meilleures pratiques relevées dans le monde. Les expériences de nombreux pays ont ainsi été étudiées, comme le montre la carte suivante.

L'étude du benchmark à l'international s'est articulée autour de trois axes — les procédures, les mesures stratégiques en direction des entreprises, les mesures stratégiques en direction des pouvoirs adjudicataires — et de leurs différentes composantes :

Axe 1 Procédures et réglementation :

- catégorisation des types de marchés publics ;
- typologie des marchés publics ;
- documents à fournir pour soumissionner ;
- réglementation des étapes de la procédure de passation ;
- publication des marchés à pourvoir ;
- gestion des achats publics ;
- procédures de passation électronique ;
- procédures de plaintes et de recours.

Axe 2 Impact stratégique sur l'environnement économique à travers des mesures à destination des entreprises :

- accès aux informations utiles ;
- participation des PME ;
- collaboration entre les entreprises et les acheteurs publics ;
- taille des marchés ;
- soutien au développement des entités locales ;
- compensation industrielle, notamment sous forme d'offset.

Axe 3 **Impact stratégique sur l'environnement économique à travers des mesures à destination des pouvoirs adjudicateurs :**

- informations fournies par les acheteurs publics ;
- exigences techniques et financières ;
- délais de paiement ;
- méthodes de régulation ;
- soutien à l'innovation ;
- gouvernance.

Pour chacun de ces axes, et pour chaque pays étudié, les informations recueillies sont présentées en détail dans les annexes du présent rapport. L'analyse de ces informations apporte un certain nombre d'éclairages intéressants qui sont résumés ci-après.

Axe 1 **Procédures et réglementation**

En ce qui concerne le volet procédural et la réglementation, les principales conclusions du benchmark international relatif à la commande publique sont synthétisées ci-après.

- Pour simplifier l'analyse et la recherche d'information et de données sur les marchés et fournir une classification rationnelle, les marchés sont catégorisés en secteurs et sous-secteurs et catalogués par code, et ceci au niveau national (Canada) ou supranational (Union Européenne).
- Certains pays, tels que la Turquie, le Canada ou la Malaisie, ont établi des seuils d'achats qui varient selon la nature des institutions publiques et de leur budget respectif, et ont posé des restrictions sur l'utilisation de certaines formes de passation de marchés afin de limiter les fraudes et le gaspillage ;
- Les documents fournis par les acheteurs publics dans le cadre des procédures d'achat, notamment les cahiers des charges, sont généralement très détaillés et comportent des clauses obligatoires pour certaines formes de passation. C'est notamment le cas en France.
- En général, les délais de publications des marchés et appels d'offres peuvent être étendus en cas de besoin. Certains pays rendent obligatoires la publication dans des journaux régionaux pour plus d'équité. Par ailleurs, dans quelques pays tels que la Malaisie ou la Turquie, le système de cautionnement est parfois assoupli pour les entreprises nationales, en exonérant de caution celles qui figurent dans le registre gouvernemental conçu à cet effet.
- Pour optimiser les achats publics, un pays tel que la Jordanie a restreint les prérogatives des institutions publiques en matière d'achat en imposant des limites sur la taille des marchés qu'il peuvent passer, et en centralisant les achats les plus importants à travers une instance gouvernementale indépendante.

- La solution de la passation électronique des marchés (ePassation), adoptée par de nombreux pays développés (Etats-Unis) mais aussi des pays émergents (Malaisie, Chili), apparaît particulièrement efficace dans la mesure où elle améliore la publicité des marchés et la visibilité des entreprises, et permet l'accès à plus de prestataires potentiels tout en simplifiant les procédures administratives correspondantes.
- Afin d'améliorer la transparence du processus d'achat, en accélérant les procédures de recours éventuelles, certains pays ont mis en place un système de gestion des plaintes et de recours indépendant. C'est ainsi le cas de la Turquie et de la Hongrie.

Axe 2 **Impact stratégique à travers des mesures à destination des entreprises**

Concernant les mesures stratégiques mises en œuvre dans d'autres pays, dans le domaine de la commande publique, à destination des entreprises, le benchmark réalisé apporte de nombreux enseignements qui sont synthétisés ci-après.

- Plusieurs pays (Lituanie, Canada, Allemagne) ont mis en place des systèmes centraux d'information sur les marchés publics dont les procédures d'adjudication sont en cours, afin d'en améliorer la visibilité, et de favoriser la diffusion de l'information par l'ouverture de centres de veille qui informent les entreprises et proposent des packs d'informations sur le soumissionnement.
- La participation des PME est une préoccupation de plus en plus présente dans la plupart des Etats (France, Etats-Unis, Italie, etc.), qui ont mis en place des seuils de participation de ces entreprises dans les marchés publics et cherchent à favoriser leur collaboration avec les grandes entreprises. Certains pays ont aussi créé des centres pour PME pour les former au soumissionnement.
- D'autres mesures concernant par exemple l'allotissement des marchés sont particulièrement adaptées pour favoriser la participation des PME aux consultations. Certains pays, tels que la France, ont ainsi rendu obligatoire l'allotissement des marchés, ou à défaut imposent la sous-traitance à des PME.
- Certains pays, comme la Finlande, promeuvent la communication entre entreprises et acheteurs publics sur les aspects fonctionnels organisationnels et techniques des marchés, afin de les clarifier et de rendre plus pertinentes les offres correspondantes ;
- La mise en œuvre de mesures de soutien au développement des producteurs locaux est une pratique régulière dans de nombreux états pourtant liés par des accords de libre-échange et membres de l'OMC. Ce soutien peut prendre plusieurs formes telles que des clauses spécifiques sur l'origine des biens fournis ou de quotas de participation des entreprises nationales. Les exemples des Etats-Unis, de la Chine ou de la Malaisie sont particulièrement éclairants.
- Dans la même optique, la pratique de la compensation industrielle, sous forme d'offset apparaît particulièrement efficace pour l'acquisition et le développement de technologies et le développement d'industries spécifiques au niveau local en profitant d'une expertise étrangère. Elle est courante en Chine, en Turquie, en Belgique, etc.

Axe 3 **Impact stratégique à travers des mesures à destination des pouvoirs adjudicateurs**

Concernant les mesures stratégiques mises en œuvre dans d'autres pays, dans le domaine de la commande publique, à destination des pouvoirs adjudicateurs, le benchmark réalisé apporte un des éclairages intéressants, dont les principaux éléments sont résumés ci-dessous.

- En matière d'information et de formation proposées par les organismes publics, certains pays mettent l'accent sur la formation des acheteurs publics pour améliorer la qualité de l'information transmise, tandis que d'autres rendent publiques les règles et les critères de soumission pour plus de transparence. (ex : Irlande, Mexique) ;
- Dans l'optique d'assurer une plus grande participation des PME, les garanties financières et techniques exigées pour les PME (caution, niveau d'expérience et références, ancienneté) sont souvent abaissées ou adaptées aux lots individuels qui constituent les marchés. De même, le processus de paiement des prestataires a été spécialement amélioré dans certains pays (Hongrie, France) : des délais spécifiques sont imposés et les moyens de paiements sont multipliés, avec le virement électronique ou le retrait direct sur le compte de l'adjudicateur.
- La création d'entité et d'institutions publiques ou privées autonomes spécialisées dans le contrôle de la passation des marchés publics et qui encouragent la transparence et luttent contre la corruption est une autre démarche réussie dans plusieurs des pays identifiés comme des références (Chili, Brésil). D'autres pays, tels que l'Italie, ont également adopté des codes éthiques ou déontologiques pour éviter les fraudes.
- L'appel à l'innovation à travers les marchés publics est une réalité dans quelques pays qui organisent des concours de Recherche et Développement pour obtenir des solutions innovantes ou qui encouragent l'innovation dans les réponses des soumissionnaires. L'Australie ou le Royaume-Uni sont particulièrement engagés sur cette voie.
- Enfin, la mise en place d'une gouvernance centrale chargée des achats publics, comme ils en existent en France ou en Italie, a aussi démontré son efficacité puisqu'elle permet la professionnalisation de l'acheteur public mais aussi l'optimisation et le contrôle des achats.

Les principaux enseignements tirés de cette comparaison internationale ont permis de conforter les orientations adoptées par le Conseil Economique et Social, telles qu'elles apparaissent dans les émisés dans le présent document. Ces recommandations se fondent prennent sur les réalités du contexte national, et tiennent naturellement compte des engagements internationaux du Maroc, en matière commerciale et économique, et d'une manière plus générale de la politique d'ouverture choisie par le pays.

Recommandations du Conseil Economique et Social

Au préalable, il est important de rappeler les principes fondamentaux qui ont été à la base des travaux du Conseil Economique et Social et qui ont permis de produire le présent rapport avec les recommandations développées plus bas. L'objectif étant d'asseoir une politique de la commande publique qui :

- assure une couverture des besoins des organismes publics avec des niveaux de qualité et de performance conformes aux normes les plus avancées ;
- produit un impact fort sur le tissu économique national, en renforçant la capacité des opérateurs à se positionner sur les marchés en question, et à se projeter à l'international ;
- permet de capitaliser sur les spécificités et les capacités de l'offre locale, en la renforçant par des incitations à l'innovation, à l'investissement en R&D et au développement de la valeur ajoutée locale ;
- donne de la visibilité aux acteurs en planifiant et anticipant les besoins, et en mettant à profit des projets pilotes, capables d'affiner la maîtrise des besoins cibles tout en permettant à l'offre locale de mieux se préparer à la concurrence ouverte.

Comme rappelé en préambule, le CES a souhaité traiter la question de la commande publique en adoptant une approche globale, qui ne se concentre pas uniquement sur la phase de passation mais qui couvre l'ensemble des phases relatives à la commande publique, à commencer par l'étude de l'opportunité et la définition précise des besoins, en allant jusqu'au contrôle et l'audit et en passant par les étapes de suivi de l'exécution et la gestion de la relation entre les parties. En particulier, la phase de définition des besoins est considérée comme fondamentale aussi bien pour aboutir à une couverture optimale du besoin, que pour assurer une grande ouverture sur l'offre et son potentiel de développement, sur la concurrence et pour garantir une relation contractuelle équilibrée entre les parties.

Avec ces objectifs en vue, et tenant compte du diagnostic approfondi qui a été réalisé ainsi que des bonnes pratiques nationales et internationales, le Conseil Economique et Social a décidé de structurer ses recommandations selon deux axes principaux : un axe juridique et procédural, et un axe de développement stratégique.

I. Recommandations d'ordre juridique et procédural

Il importe d'instaurer plus de complétude et de cohérence entre les textes qui régissent la commande publique. Pour cela il est nécessaire de mener une réforme globale et structurante de l'ensemble de ces textes. En particulier, il faudrait :

- Instaurer les principes clés d'orientation par objectifs mesurables et y inclure désormais la dimension **d'impact de développement économique et social** parmi les objectifs fondamentaux ;
- reconnaître, de manière explicite, la **responsabilité du maître d'ouvrage** et sa capacité à prendre des décisions pour atteindre les objectifs assignés à la commande publique, y compris en matière d'impact sur l'économie et l'emploi ;
- accompagner cette responsabilité par **un système de contrôle plus efficace et plus approfondi**.

1. Harmonisation des textes et mise en place d'un Code de la commande publique

L'harmonisation et la mise en cohérence des textes régissant la commande publique passent par une articulation autour de trois niveaux :

- une loi relative au code de la commande publique qui en fixe l'ensemble des règles fondamentales : orientation par objectifs, transparence, concurrence, équilibre dans la relation contractuelle entre les parties, efficacité du recours, etc. ;
- des décrets d'application qui précisent et complètent la loi en couvrant les différentes étapes du processus de la commande publique (définition des besoins, passation, exécution et contrôle) en prenant en considération les spécificités des secteurs et la nature des besoins à couvrir (travaux, prestations intellectuelles, services, fournitures) ;
- des cahiers de procédures obligatoires, propres à chaque type d'administration, de collectivité, d'établissement ou d'entreprise publique, préalablement soumis à l'approbation de leur autorité de tutelle. Ces procédures devront présenter un premier niveau de contrôle modulé en fonction d'une cartographie des risques de corruption à élaborer par secteur.

2. Renforcement de la concurrence

• Contrôle des clauses limitant la concurrence

Pour identifier les clauses limitant la concurrence dans les documents constituant les dossiers d'appels d'offres, il convient de permettre aux concurrents de relever les dispositions discriminatoires éventuelles et de demander au maître d'ouvrage de les modifier au cours de la consultation. La décision finale motivée et rendue publique, resterait de la responsabilité du maître d'ouvrage. Cette mesure, combinée avec d'autres dispositions qui assurent un contrôle plus efficient, est de nature à protéger contre l'exclusion d'offres pertinentes du fait d'appels d'offres orientés, intentionnellement ou non, et qui auraient tendance à favoriser un produit ou un candidat.

- **Evolution du système d'agrément des bureaux d'études**

Concernant les prestations d'études ou de conseil, il est recommandé de passer du système d'agrément actuel vers un système fondé sur la qualité et l'innovation. Ainsi la qualité des prestataires devrait plus évoluer dans un système de labellisation et/ou de certification et de conformité à des normes nationales et internationales, délivrée par des organismes habilités. Pour ce faire, les organisations professionnelles devront intégrer davantage dans leurs missions, la labellisation des entreprises de leurs secteurs et devront être fortement impliquées dans le choix et/ou le développement des normes nationales de qualité.

- **Abandon de la confidentialité de l'estimation du maître d'ouvrage**

Afin d'assurer plus de transparence dans les procédures de commande publique, il apparaît nécessaire d'abandonner la règle de confidentialité de l'estimation du prix réalisée par le maître d'ouvrage : la publication de cette estimation ne constitue en rien une entrave à la concurrence, alors que la confidentialité, peu respectée en pratique, favorise de manière illicite les candidats informés au détriment des autres.

- **Préparation de l'appel à la concurrence**

Pour améliorer la pertinence des cahiers des charges, et leur prise en compte convenable de l'offre existante et de son potentiel de développement, il convient de définir les conditions d'une communication ouverte et transparente entre les entreprises et l'acheteur public en amont de l'appel à concurrence. Pendant cette phase, il y a lieu de privilégier, à chaque fois que cela est nécessaire, le recours à l'expertise externe pour accompagner le maître d'ouvrage dans la définition de ses besoins.

3. Efficience du contrôle et amélioration de la transparence

- **Traçabilité et accès ouvert à l'information**

Afin de permettre aux outils de contrôle d'être efficaces, il est important d'assurer une traçabilité totale de l'ensemble des données et échanges qui surviennent au cours de la procédure et jusqu'à l'achèvement de l'exécution de la commande, et les rendre publiques sur le portail des marchés publics, tout en veillant à protéger certaines données confidentielles des entreprises en matière de politique commerciale ou de savoir-faire.

- **Ciblage des audits et publication des rapports**

Il convient d'améliorer le ciblage des commandes à auditer en procédant à une évaluation du risque complétée par un échantillonnage, plutôt qu'en fixant un seuil du montant des marchés contrôlables qui ne tient pas compte de leur nature et du secteur concerné, et rendre publics, notamment à travers le portail des marchés publics, les rapports d'audits réalisés et les critères de ciblage.

Les contrôles prendront en compte les résultats obtenus comparés à ceux initialement arrêtés, les moyens engagés rapportés aux moyens programmés, le bien-fondé des choix du maître d'ouvrage (mode de passation, prise en compte des remarques et des contestations des concurrents, différents délais pour le lancement, l'exécution, la réception, le paiement, ...), ainsi que la mesure des impacts économiques et sociaux prévus et réalisés à travers la ou les commandes engagées.

- **Renforcement du rôle des inspecteurs généraux et des auditeurs internes**

Il est nécessaire de renforcer, dans le cadre du contrôle, le rôle des inspecteurs généraux dans les ministères et celui des auditeurs internes dans les entreprises et établissements publics, notamment en faisant évoluer leur statut pour garantir leur indépendance vis-à-vis des ordonnateurs de la commande publique.

4. Renforcement de la responsabilité des ordonnateurs et meilleur équilibre dans la relation entre les parties

- **Choix du mode de passation**

Le maître d'ouvrage, en tant que destinataire de la prestation, doit avoir la latitude pour décider du choix du mode de passation, comme il doit avoir la liberté de définir le contenu du cahier des prescriptions spéciales (CPS). De même, il ne doit pas être contraint de recourir systématiquement à la règle du moins disant. En revanche, il doit être tenu d'argumenter ses choix dans un document joint au dossier de consultation, rendu public sur le portail des marchés publics. Par ailleurs, si un concurrent démontre que certaines dispositions de la consultation ont pour effet de limiter la concurrence, le dossier d'appel à la concurrence pourrait être contesté et modifié, tout comme les choix du maître d'ouvrage, y compris le mode de passation. La note de motivation des choix du maître d'ouvrage ainsi que les échanges avec les concurrents sont des éléments qui se rajoutent au dossier de la commande et de l'appel à la concurrence, et peuvent servir dans les cas d'audit tel que précisé plus haut.

- **Ouverture de phase de négociations**

Il serait opportun qu'une phase de négociation soit prévue, dès lors que la commande concerne des achats non courants et en particulier des achats stratégiques. Cette phase est de nature à renforcer la clarté du contrat sans remettre en cause les critères ayant prévalu pour la mise en concurrence des candidats.

- **Prise en compte de l'offre du prestataire au même titre que le CPS**

Pour assurer un meilleur équilibre entre les parties contractantes, il convient de limiter la propension du maître d'ouvrage à privilégier une interprétation trop extensive des termes du CPS, en particulier quand ces derniers sont imprécis et que l'offre de l'entreprise adjudicataire a pris le soin d'apporter les précisions nécessaires quant à la compréhension et à la couverture des besoins exprimés. Dans ce cas, il est nécessaire que le marché signé entre les parties intègre les précisions apportées par l'adjudicataire, au même niveau que les CPS. De cette façon, l'entreprise assume pleinement son engagement sur l'offre qu'elle a faite et le maître d'ouvrage assume de son côté la décision de validation de l'offre et d'attribution du marché.

- **Encadrement de l'annulation des appels d'offres**

L'annulation d'un appel d'offre attribué doit être encadrée. Cette éventualité ne devrait se produire que dans des cas exceptionnels et faire l'objet d'une justification, de manière à limiter les risques d'annulation et de relance dans des conditions qui manquent de lisibilité.

- **Encadrement du délai d'émission de l'ordre de service**

Il importe de limiter le délai, durant lequel le maître d'ouvrage est tenu d'adresser l'ordre de service à l'entreprise pour commencer l'exécution du marché pour lequel elle a été attributaire.

- **Encadrement des décisions de résiliation des marchés**

Il y a lieu de limiter les cas où le maître d'ouvrage est en mesure de prendre la décision de résiliation d'un marché, non motivée par une défaillance clairement établie du titulaire du marché. Dans ces cas il est impératif de revoir les conditions de résiliation pour qu'elles soient plus équitables et qu'elles ne se fassent pas au détriment des intérêts de l'entreprise, voire de sa survie.

- **Professionnalisation de l'acheteur public**

Le renforcement de la responsabilité des acheteurs publics doit aller de pair avec la facilitation de leur accès au meilleur niveau de qualification, et notamment le recours à chaque fois que cela est nécessaire à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cela signifie que les opérations d'achat devront être traitées avec les moyens appropriés sur l'ensemble des phases (expression du besoin, formalisation, consultation, exécution, réception). En particulier, l'étude d'opportunité devrait faire l'objet d'une attention particulière en ayant recours, quand cela est justifié, aux enquêtes d'utilité publique qui permettent aux citoyens de donner leurs appréciations, suggestions et contre-propositions sur les projets afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à la prise de décision.

- **Réduction des délais de paiement**

Dans le cadre de l'exécution du marché, il importe de mettre en place des mécanismes pour garantir une maîtrise des délais réels de paiements que connaissent les marchés et contrats passés dans le cadre de la commande publique, et ce nonobstant les dispositions du décret sur les intérêts moratoires et de la loi sur les délais de paiement. Pour cela, les délais de réception devraient être calculés à partir de la date de réalisation des livrables et les délais de paiement à partir de la date de dépôt de la facture ou du décompte.

5. Encadrement des conflits d'intérêts et recours

- **Cadrer les conflits d'intérêts**

En lieu et place de l'interdiction pure et simple des conflits d'intérêts, il serait plus approprié que tout risque de conflits d'intérêt qui pourrait avantager un candidat devrait être déclaré par le maître d'ouvrage ainsi que toute les personnes impliquées en son nom ou avec lui dans la gestion de la commande publique. Le maître d'ouvrage et/ou toute personne impliquée, devrait dans le cas de présence d'un risque de conflit d'intérêts, prendre les mesures préventives qu'il estimera nécessaires et suffisantes pour la couverture du risque et en informer le public, et en particulier les soumissionnaires, notamment à travers le portail des marchés publics.

- **Mise en place d'une Instance paritaire de recours**

Le mécanisme actuel de recours dont bénéficient les entreprises, dans le cadre de la passation ou de l'exécution des commandes publiques, a montré ses limites dans la mesure où il ne réunit pas les conditions de neutralité et d'efficacité suffisantes. Aussi, il est recommandé de mettre en place une instance paritaire, indépendante des parties, et capable de prendre dans des délais courts des décisions à caractère exécutoire, et qui pourrait s'appuyer sur des experts métiers, reconnus pour leur professionnalisme, leur intégrité et leur impartialité. Cette nouvelle instance pourrait venir en remplacement de la Commission Centrale des Marchés.

Parallèlement, le CES préconise de prévoir et d'encourager la médiation et l'arbitrage pour traiter les différends qui peuvent survenir dans l'interprétation ou l'exécution de contrats.

II. Recommandations d'ordre stratégique

6. Instauration de l'obligation de compensation industrielle

Sur le plan stratégique, le CES recommande d'imposer aux adjudicataires de commandes publiques au-delà d'une certaine taille, une obligation légale, dite de compensation industrielle, visant à promouvoir la production nationale, qui consisterait à exiger un taux de sous-traitance ou de co-traitance locale, un volume d'achats de produits ou de services auprès du tissu local, un montant d'investissements directs, ou encore le développement d'un cadre permettant l'acquisition et le développement de technologies.

La définition des mécanismes correspondants, notamment les seuils applicables par secteur, devra faire l'objet d'une étude approfondie pour adopter la politique adéquate et doter les pouvoirs publics des outils de négociation avec les grandes entreprises et organismes étrangers concernés. Une commission comprenant des représentants des départements de l'économie, des finances et de l'industrie aurait pour responsabilité de fixer les taux applicables à chaque engagement, dans le cadre instauré par la loi. Celle-ci devra par ailleurs prévoir les outils de suivi et d'évaluation pour permettre à la tutelle de suivre le respect des engagements des parties et notamment ceux de l'opérateur étranger bénéficiaire de la commande, et le cas échéant appliquer les mesures de redressement qui s'imposent.

7. Encouragement de la production de valeur ajoutée locale

Les principaux enjeux auxquels est confronté le Maroc en matière économique – la croissance, l'emploi, la compétitivité de l'économie, le renforcement des recettes de l'Etat, le redressement des déséquilibres de la balance commerciale et de la balance des paiements – exigent d'encourager le développement de la valeur ajoutée locale, et la commande publique doit jouer un rôle central dans ce sens. Pour cela, le CES recommande la mise en place des mécanismes suivants :

- définir, dans le cadre de contrats programmes entre l'Etat et les établissements publics, des objectifs d'impacts socioéconomiques induits par leur commandes, comme c'est déjà le cas pour leurs missions organiques, dont le suivi sera mis à la charge des organes de gestion et de gouvernance ;

- majorer systématiquement de 15% à 20%, à des fins de comparaison, les offres des entreprises étrangères et de manière plus générale le contenu en importations des offres soumises, et cela en prolongement de ce qui est déjà prévu à titre facultatif par le décret du 5 février 2007, en vigueur, fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ;
- prévoir dans les dossiers d'appel à la concurrence, que le maître d'ouvrage pourra négocier l'offre affichant la valeur ajoutée locale la plus forte mais présentant un différentiel de prix dans la fourchette de la préférence nationale (15-20%), pour la rapprocher de l'offre la plus avantageuse, abstraction faite de l'application de la préférence nationale. Pour ne pas désavantager la production locale, cette négociation doit intégrer l'impact des mesures de soutien dont bénéficie l'offre de l'entreprise étrangère de la part de son pays d'origine;
- imposer, pour les commandes d'une certaine taille, un pourcentage minimal dans la valeur de l'offre retenue, en services, produits et matériaux fabriqués localement. Pour ces cas, le bénéficiaire de la commande publique a la charge de justifier l'origine des services, produits et matériaux en question;
- instituer, selon les secteurs, un quota minimum de participation à la commande publique des entreprises qui ont une production à valeur ajoutée locale ou nationales, en tant que soumissionnaires, co-traitants ou sous-traitants ;
- prohiber l'exigence de références relatives à des projets similaires, surtout quand le type de projet n'a pas eu l'occasion d'être déjà réalisé au Maroc et à travers de la valeur ajoutée locale ;
- faciliter le regroupement d'achats de même nature et la mutualisation des besoins dans certains secteurs en vue de procurer de la visibilité aux producteurs locaux, favoriser l'investissement et l'accès aux technologies et assurer au final une meilleure couverture des besoins ;
- favoriser le développement des projets de partenariat public privé (PPP) et encourager dans ce cadre l'externalisation et la concession des services publics, en faveur du développement de la compétence nationale.

8. Achats stratégiques dans le cadre de programmes innovants

Le CES recommande, pour les achats réalisés par l'Etat dont le contenu est technologiquement accessibles aux entreprises locales, de procéder à des consultations par étapes :

- une étape initiale d'identification des entreprises qui ont la capacité ou le potentiel pour couvrir le besoin considéré ;
- une étape de pré-consultation de ces entreprises, au cours de laquelle elles bénéficieront de l'appui de l'Etat pour développer leur production et couvrir le besoin sur un périmètre restreint ;
- une étape de validation de l'adéquation de l'offre développée avec les besoins à couvrir ;
- l'étape d'appel d'offres ouvert.

9. Encouragement et accompagnement des PME

Le CES préconise de mettre en place des actions spécifiques pour faciliter et encourager l'accès des PME à la commande publique :

- instaurer un service d'information en faveur des PME assurant la veille sur les marchés publics afin de faciliter l'identification des marchés pertinents pour ces entreprises ;
- favoriser l'accès des PME au conseil juridique, notamment en matière de commande et marchés publics et ce aussi bien pour la phase amont de la soumission que pour les phases de contractualisation et d'exécution des marchés ;
- mettre en place des dossiers types simplifiés et validés pour les PME ;
- apporter un appui financier pour le recours à des experts en phase de préparation de l'offre, dans le prolongement de l'esprit du programme Moussanada de l'ANPME ;
- proposer des offres de financement adaptées dans le cadre de la Caisse Marocaine des Marchés ;
- offrir la possibilité d'assurer un paiement direct par l'Etat aux PME qui sont en sous-traitance dans le cadre d'une commande publique ;
- améliorer le cadre des relations entre grandes entreprises adjudicataires et PME sous-traitantes ;
- prévoir dans les textes, la possibilité pour le maître d'ouvrage, de fournir aux PME une avance sur les paiements au titre du marché.

10. Encouragement de l'économie sociale

Pour soutenir l'économie sociale et solidaire, le CES propose de mettre en place un cadre adapté pour les achats publics susceptibles d'être réalisés par les acteurs de l'économie sociale, avec notamment :

- l'instauration d'une procédure moins contraignante et adaptée aux statuts des entités ciblées ;
- la prise en compte de critères tels que :
 - la préservation de l'environnement ;
 - le commerce équitable ;
 - les appellations d'origine contrôlée ;
 - l'encouragement de l'entrepreneuriat féminin.

11. Mise en place d'une entité centrale en charge de la commande publique

Pour suivre la mise en place de cette réorientation de la politique de la commande publique et assurer son accompagnement stratégique, le CES recommande la création d'une entité

dédiée auprès du Chef du gouvernement et qui aurait pour missions de :

- réunir l'ensemble des données nécessaires pour mesurer l'atteinte des objectifs assignés à la commande publique, notamment l'impact économique et social, sur la base d'indicateurs pertinents ;
- créer un fichier référentiel des entreprises afin de centraliser les informations utiles pour les acheteurs publics ;
- former et encadrer les acheteurs publics ;
- accompagner la mise en place de politiques d'achats stratégiques, notamment dans les programmes innovants, y compris par le recours si nécessaire à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage externe ;
- assurer la régulation de la commande publique.

Il importe de souligner que:

- Les fonctions de contrôle et de comptabilité, continueront naturellement à relever des missions de la Trésorerie Générale du Royaume;
- La fonction de recours, ne relève pas des missions de la présente instance, chargée de la coordination de la politique de la commande publique, mais de celles de la nouvelle instance paritaire citée précédemment et qui viendrait en remplacement de la Commission Centrale des Marchés.

Annexes

- Annexe 1 : Exemples de mise en œuvre sectorielle des recommandations
- Annexe 2 : Synthèse de quelques rapports nationaux et internationaux de référence traitants de la commande publique
- Annexe 3 : Benchmark des meilleures pratiques à l'international
- Annexe 4 : Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques
- Annexe 5 : Liste des membres du groupe de travail chargé de la rédaction du rapport
- Annexe 6 : Références bibliographiques

Annexe 1

Exemples de mise en œuvre sectorielle des recommandations

La mise en œuvre des recommandations volontaristes du Conseil Economique et Social serait plus efficace, si les mesures transverses préconisées font l'objet d'un pilotage sectoriel.

Ainsi, à titre d'exemple, six catégories d'achats publics ont été identifiées comme des champs propices à la mise en œuvre des recommandations du présent rapport, en précisant les départements qui pourraient en assurer le pilotage, et les étapes-clés de mise en œuvre.

Travaux publics :

- **Responsable** : Ministère de l'Équipement et du Transport.
- **Étapes clés** :
 - Préparation des appels d'offres en amont avec le souci de préserver les chances de participation des entreprises marocaines.
 - Allotissement des marchés afin de s'adapter aux capacités techniques, financières et humaines d'intervention des entreprises marocaines.
 - Vérification de l'avantage concurrentiel des entreprises locales en termes prix.
 - Intégration du principe de compensation industrielle dans les marchés importants pour lesquels les entreprises marocaines ne seront pas éligibles malgré les aménagements réalisés.

Équipement de contrôle de la circulation routière :

- **Responsables** : Ministère de l'Équipement et du Transport, Comité national de prévention des accidents de la circulation (CNPAC), Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Industrie.
- **Étapes clés** :
 - Pluri-annualité de la programmation.
 - Classement des appels à manifestation d'intérêt par thématiques pour permettre la sélection d'entreprises nationales aptes à se positionner.
 - Financement partiel de la R&D par l'Etat, selon le modèle du programme Tatwir.
 - Soutien des entreprises locales par un système de normes ciblées et adaptées au contexte marocain, notamment sur le plan de la métrologie.
 - Lancement d'appels d'offres « classiques » respectant les critères de transparence et d'ouverture.
 - Allotissement adapté aux capacités de production locales.

Mobilier de bureau :

- **Responsables** : Ministère de l'Industrie, Ministère des Finances.
- **Étapes clés** :
 - Pluri-annualité de la programmation.

- Suppression de la taxe sur l'importation du bois qui pénalise la production nationale.
- Classement des appels à manifestation d'intérêt par thématiques pour permettre la sélection d'entreprises nationales aptes à se positionner.
- Vérification de l'avantage concurrentiel des entreprises locales en termes prix.
- Soutien des entreprises locales par un système de normes ciblées.

Produits pharmaceutiques, matériels biomédicaux et matériels d'aides aux personnes handicapées :

- **Responsables :** Ministère de la Santé, Ministère de l'Industrie.
- **Etapes clés :**
 - Pluri-annualité de la programmation.
 - Elaboration d'une liste de médicaments clés à développer et produire au Maroc.
 - Lancement d'appels à manifestation d'intérêt auprès des industriels marocains et instauration d'un accompagnement en matière de R&D.
 - Signature de contrats cadres pluriannuels conditionnés par la capacité des entreprises à développer des produits adéquats.
 - Soutien privilégié des producteurs locaux dans le cadre des dispositifs prise en charge et de remboursement de l'assurance maladie obligatoire (AMO) et du régime d'assistance médicale (RAMED) et pour les achats réalisés directement par l'Etat.

Equipements agricoles :

- **Responsables :** Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Industrie.
- **Etapes clés :**
 - Pluri-annualité de la programmation.
 - Lancement d'appels à manifestation d'intérêt auprès des industriels internationaux pour une implantation au Maroc.
 - Protection des futurs producteurs locaux par des avantages liés à la subvention publique accordée à l'équipement agricole.
 - Signature de contrats cadres pluriannuels conditionnés par la capacité des entreprises à développer des produits adéquats.

E-gouvernement :

- **Responsables :** Chef du Gouvernement.
- **Etapes clés :**
 - Création d'une instance centrale de pilotage de l'e-gouvernement avec notamment une responsabilité de contrôle des aspects financiers, de cohérence et de convergence techniques des projets.

- Anticipation des besoins et mise en place d'un plan de couverture des services.
- Lancement d'appels à manifestation d'intérêt par thématiques pour l'identification d'entreprises locales aptes à se positionner.
- Participation de l'Etat au financement de la R&D, selon le modèle du programme Tatwir.
- Soutien des entreprises locales par un système de normes ciblées et adaptées au contexte marocain, notamment sur le plan de la sécurité.
- Consultation ou lancement d'appels d'offres ouverts et transparents au cours de la dernière phase.

Annexe 2

Synthèse de quelques rapports nationaux
et internationaux de référence traitants
de la commande publique

Programme d'appui à la Réforme de l'Administration publique Phase IV, Banque Africaine de développement (BAD), 2011.

Le Programme d'appui à la réforme de l'administration publique a fait l'objet d'un prêt contracté par le Maroc auprès de la BAD en 2010, pour un montant de 100 millions d'euros, d'un autre prêt équivalent contracté auprès de la Banque Mondiale de la même somme, ainsi que d'un don de l'Union Européenne de 73 millions d'euros.

Le but du programme est de favoriser une croissance économique forte et un développement durable qui assureront la compétitivité de l'économie et sa viabilité à moyen terme. L'efficacité de l'Etat doit être renforcée sur le plan de la gestion du budget et des ressources humaines, de la consolidation de la masse salariale publique, et de la simplification des procédures administratives en développant l'administration électronique.

Le programme dans son ensemble est une réforme institutionnelle mise en œuvre en phases successives. La phase 4 à proprement parler permettra d'achever les différents segments de la réforme pour approfondir la modernisation de l'administration publique.

Le programme s'articule autour de 4 composantes :

- amélioration de l'efficacité de l'Etat dans la gestion des ressources budgétaires : allocation budgétaire à long terme, simplification de la programmation et de l'exécution des budgets, audit interne et contrôle de la performance, réforme de la loi organique des finances ;
- amélioration de l'efficacité de l'Etat dans la gestion des ressources humaines : nouveau système de gestion et formation continue ;
- consolidation et maîtrise de la masse salariale publique : renforcement du suivi et contrôle et amélioration du suivi, des prévisions et gestion des postes budgétaires ;
- simplification des procédures et administration électronique : amélioration de la gouvernance et du leadership en matière d'administration électronique, simplification des procédures et amélioration des services, et externalisation de l'administration électronique et partenariat public-privé.

Renforcer l'intégrité dans les marchés publics, OCDE, 2008.

L'étude de l'OCDE réalisée en 2008 intitulée Renforcer l'intégrité dans les marchés publics vise à analyser les progrès réalisés par le Maroc en termes de modernisation des marchés publics et plus particulièrement dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité. Elle couvre l'ensemble du cycle de la passation des marchés pour identifier les points forts et les points faibles du système, et formuler des recommandations pour son amélioration.

L'étude recommande plusieurs mesures :

- renforcer le professionnalisme dans les marchés publics afin de donner aux ordonnateurs une capacité de gestion suffisante en conjonction avec l'allègement des contrôles, par le développement d'une fonction d'acheteurs publics et d'un corpus de connaissances et de compétences en la matière ;

- renforcer l'indépendance des mécanismes de recours, en permettant la consultation directe de la Commission des marchés, et accélérer la procédure de recours ;
- poursuivre la démarche de responsabilisation et d'audit des ordonnateurs, en amendant le code des juridictions financières pour renforcer la responsabilisation, élargir le rôle de l'Inspection Générale des Finances pour qu'elle vérifie le bien-fondé des marchés, et rendre plus systématique les audits ;
- assurer une interprétation et une mise en œuvre harmonisée du Décret de 2007, par le renforcement des actions de sensibilisation à travers des formations et une assistance aux entreprises en ce qui concerne le Portail électronique, l'utilisation de notes explicatives, de manuels et de documents standardisés, et la revue de l'application des dispositions du décret et la publication des résultats ;
- instaurer des mesures spécifiques pour lutter contre la corruption dans les marchés publics, sur la base des travaux de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption, à travers l'établissement d'une cartographie des risques et la tenue de sessions de formation des agents des marchés publics, et le développement d'une réglementation sur le conflit d'intérêt.

Evaluation de la gestion des systèmes de finances publiques, Banque Mondiale, 2007.

Cette étude de la Banque Mondiale datant de 2007 avait pour objet d'évaluer la gestion des systèmes de finances publiques au Maroc. Il en ressort les conclusions suivantes.

- La réforme budgétaire de 2001 a permis plus de flexibilité dans la gestion des crédits des ministères mais son niveau de globalisation et l'obligation de résultats et de transparence doivent être renforcés.
- La déconcentration des crédits doit être accrue.
- L'implication des ministères techniques dans la gestion de leurs crédits de rémunération est insuffisante.
- Le projet de gestion intégrée de la dépense publique (GID) mérite d'être poursuivi en tenant compte des spécificités des administrations et du budget marocains.
- La réforme du contrôle est bien avancée et devrait s'inscrire dans une optique de simplification du contrôle.
- Les délais d'ordonnancement de la dépense restent trop longs malgré l'amélioration des conditions générales d'exécution.
- Des progrès sont enregistrés au niveau de la comptabilisation de la dépense grâce au pré-déploiement de GID, notamment de sa plateforme d'échange, mais la mise en place du nouveau plan comptable est en retard.
- La réforme du contrôle des établissements et des entreprises publiques est limitée par un nombre de participants externes faible et la mise en œuvre insuffisante de comités d'audit.

- La réforme du contrôle et de l'audit interne et externe a été effectuée à un rythme soutenu depuis 2003 mais la réforme de l'audit requiert un effort de première priorité de la part des autorités.
- La révision de la loi organique des lois de finances est une nécessité urgente pour poursuivre les réformes de la gestion budgétaire ; elle devra tenir compte d'un lancement du GID, d'une meilleure responsabilisation des ordonnateurs, et de la réduction des délais.
- Le risque global budgétaire, comptable et de contrôle est faible car les réformes n'ont pas engendré de risques supplémentaires, mais la réduction des délais de restitution des comptes et la promotion active du contrôle sont nécessaires.

Rapport analytique sur la passation des marchés publics, Banque Mondiale, 2000.

L'étude qui a donné lieu au Rapport analytique sur la passation des marchés publics élaboré par la Banque Mondiale a été menée en 1999, en collaboration avec le gouvernement marocain, et avait pour objet de procéder à l'examen analytique du système de passation de marchés.

Le rapport émet plusieurs recommandations, sur différents volets.

- Concernant les textes législatifs et réglementaires, le rapport encourage l'adoption du Cahier des clauses administratives générales, et recommande l'introduction dans la réglementation de pratiques pour la sélection des consultants, les conflits d'intérêt et l'arbitrage ;
- Concernant l'efficacité de la gestion des marchés publics, le rapport préconise l'amélioration des contrôles internes des procédures administratives pour corriger les retards rencontrés dans le lancement, l'approbation et la notification des marchés ;
- Concernant l'amélioration des circuits de paiement, le rapport recommande de diminuer les formalités en amont et d'introduire un système de contrôle en aval, de manière à raccourcir la procédure ;
- Concernant la formation, le rapport préconise l'exécution d'un programme à court terme sur le nouveau décret et ses mesures d'application à destination des agents publics, et le développement d'un plan informatique d'information sur les marchés publics et leur gestion ;
- Concernant la mise en œuvre du plan d'action préconisé et son « leadership », le rapport recommande que tous les ministères soient mobilisés de manière à ce que les activités et recommandations soient appliquées dans toutes les administrations, collectivités locales, et autres établissements publics.

Note sur les marchés publics, Transparency Maroc.

L'étude de Transparency Maroc, intitulée Note sur les marchés publics, se focalise sur les points forts et points faibles de la réforme du décret des marchés publics de 1998. Pour Transparency Maroc, le décret compte des lacunes importantes, qui concernent notamment son champ d'application, le pouvoir discrétionnaire de l'Administration, le régime dérogatoire de la Défense Nationale, les possibilités de recours et l'excès de formalisme, les carences en matière d'information, la traçabilité des dossiers, la portée des audits et contrôles, et plus généralement son cadre juridique et technique.

Les recommandations de l'association pour la gestion des marchés publics s'articulent autour de trois axes :

- Renforcer, coordonner et mieux cibler les contrôles et audits par :
 - la mise en place de mécanismes de contrôle de l'opportunité des achats à engager, de l'adéquation de la forme de marché, et de la rentabilité des investissements à projeter ;
 - l'instauration d'un dispositif de contrôle interne adapté basé sur une répartition claire et formalisée des responsabilités et une séparation des prérogatives des différents intervenants, des procédures adaptées de gestion des marchés, et la garantie de la traçabilité de tous les actes de gestion, pour permettre les contrôles et audits à tout stade de la passation ;
 - l'extension des rapports d'audit à tous les marchés négociés et à un échantillon représentatif de toutes les dépenses engagées ;
 - l'instauration de la complémentarité entre les différents types et organes de contrôle ;
 - le renforcement et la multiplication des contrôles a posteriori et le développement du contrôle de matérialité ;
 - la confirmation de la compétence et de l'indépendance des auditeurs internes ;
 - la définition de programmes périodiques d'audit interne couvrant l'adéquation des cahiers des charges et des règlements de consultation, la conformité des conditions de passation au décret, la gestion des délais et la modifications des contrats, la tenue des registres d'ordres, les rôles et les attribution des agents, la liquidité des marchés et l'exhaustivité dans la traçabilité des dossiers de marchés ;
 - la mise en place de contrôles adaptés à chaque catégorie d'achat, basés sur des plans de contrôle préétablis et selon les risques spécifiques préalablement identifiés pour chaque catégorie : fournitures (immatérialité et saucissonnage de la réalisation, orientation du cahier des charges), travaux (corruption dans la phase exécution), services (attribution sans mise en concurrence, pas toujours de besoin réel).
- Mettre à niveau les textes, à travers :
 - le regroupement des textes des achats publics dans un code unique, et le réajustement des principes généraux du décret pour inclure explicitement la performance de la dépense publique ;
 - l'extension du champ d'application du décret aux organismes publics et collectivités locales ou à défaut l'adoption d'une réglementation spécifique pour ces institutions ;
 - la mise en place du CCAG fournitures, la révision des cahiers des prescriptions communes (CPC), l'amélioration de la maîtrise des normes pour limiter les dispositions complémentaires apportées par les cahiers des prescriptions spéciales (CPS) ;
 - l'encadrement du pouvoir discrétionnaire de l'administration en ce qui concerne l'élaboration des cahiers des charges et les critères de sélection : implication obligatoire de la commission d'ouverture dans le traitement des contestations des concurrents, revue des conditions de sélection des concurrents en instaurant des critères d'évaluation adaptés ;

- l'ouverture de l'accès de la nouvelle instance de lutte contre la corruption à toutes les informations nécessaires relatives à l'attribution, l'exécution et la liquidation des marchés, et aux rapports d'audit ;
 - la mise en place d'un système de recours indépendant et objectif ;
 - la réduction du formalisme exigé des soumissionnaires et la revue des modalités de dépôt et d'examen des offres ;
 - l'ouverture des plis techniques avant les plis financiers ;
 - la justification détaillée des raisons d'élimination ou de sélection de concurrents, et la publication d'un rapport annuel sur les achats par chaque administration ;
 - la garantie d'une traçabilité complète de la passation et de l'exécution des marchés ;
 - la définition de mesures pour la prévention des dérives et le suivi des marchés de la Défense Nationale.
- Mettre en place des mesures d'accompagnement, et notamment :
 - la formation des intervenants dans le processus d'achat public et des auditeurs internes ;
 - l'élaboration de guides simplifiés destinés aux petites entreprises et aux PME ;
 - l'amélioration de la communication aux entreprises des consultations lancées (règles d'insertion des avis, retrait des documents en ligne), la création d'un portail des marchés publics et le soutien à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
 - l'évaluation périodique des textes et de leur impact ;
 - la production de manuels d'aide à la compréhension et à l'interprétation des textes ;
 - la rédaction de documents types permettant d'améliorer la gestion administrative, technique et financière des achats publics (procédures, plans qualité, plans de contrôle etc.) ;
 - la définition par chaque maître d'ouvrage de standards pour les conditions financières des marchés ;
 - la généralisation du système de qualification et de classification des entreprises ;
 - la mise en place d'indicateurs de qualité et d'activité pour l'évaluation et le suivi de la gestion des marchés et le soutien à la démarche qualité dans le processus d'achat.

Annexe 3

Benchmark des meilleures pratiques à l'international

I. Aspects procéduraux et réglementaires

1. Catégorisation des types de marchés publics

Union Européenne

Le CPV (Common Procurement Vocabulary) est constitué d'un vocabulaire principal et d'un vocabulaire supplémentaire et sert à catégoriser les marchés publics, dans tous les Etats de l'Union Européenne.

- Le vocabulaire principal repose sur une structure arborescente de codes comptant jusqu'à neuf chiffres qui décrit les fournitures, travaux ou services, objet du marché.
- Le vocabulaire supplémentaire complète la description de l'objet des marchés, et est constitué d'un code alphanumérique qui permet d'apporter des précisions additionnelles sur la nature ou la destination spécifiques du bien à acheter.

Etats Unis

L'approvisionnement du gouvernement fédéral américain peut être compliqué et simple à la fois, selon le type de marchés et les seuils de passation des marchés autorisés.

On y distingue cinq grandes catégories d'achats : les fournitures, les constructions, les services, la recherche et le développement, et la location de biens immobiliers.

A chaque catégorie d'achats correspondent plusieurs modes de passation des marchés. Par exemple, les « fournitures » comprennent les travaux publics, les bâtiments, les équipements, les navires, les engins flottants, les avions, les machines-outils etc.

En plus de la classification ci-dessus, les marchés sont classés sur la base de seuils de passation précis :

- Un petit ou micro achat désigne une acquisition de matériels ou de services d'un montant global maximal de 2 500 \$, sauf pour les constructions où le seuil est de 2 000 \$.
- Un achat sous le seuil d'acquisition simplifié correspond à toute acquisition de matériels ou de services d'un montant global inférieur à 100 000 \$ à l'exception des achats faits en dehors des Etats-Unis dans le cadre d'une opération d'urgence, humanitaire ou de maintien de la paix, pour lesquelles le seuil atteint alors 200 000 \$.
- Un grand ou macro achat désigne une acquisition pour un montant d'achat dépassant le seuil simplifié.

2. Typologie des marchés publics

Turquie

Il existe deux types d'appels d'offres :

- les appels d'offres ouverts pour lesquels tous les candidats peuvent envoyer leur dossier ;
- les appels d'offres avec présélection, utilisés quand la nature du marché requiert une technologie particulière et dans le cas de travaux dont le coût dépasse le seuil légal. Après une étape de présélection, au moins trois des cinq candidats requis par la réglementation sont invités à envoyer leur offre.

La procédure négociée est applicable dans le cas où :

- le marché doit être exécuté en urgence à cause d'impondérables (catastrophes naturelles, épidémies, sécurité nationale, etc.) ;
- l'objet du marché requiert un processus de R&D et n'est pas produit en masse ;
- les aspects techniques et financiers ne peuvent être clairement définis à cause des caractéristiques du marché ;
- le coût atteint un seuil équivalent à 637 000 dirhams.

L'achat direct est utilisé notamment quand il est certain que l'objet du marché ne peut être fourni que par un seul prestataire ou s'il dispose de droits exclusifs sur cet objet, et quand il s'agit d'achat ou de leasing de propriété immobilière. La valeur de ces marchés ne doit pas excéder un montant équivalent à 191 000 dirhams.

Jordanie

L'achat direct est utilisable dans le cas où :

- le prix des fournitures a été déterminé par les autorités officielles ;
- l'urgence du besoin rend la procédure d'appel d'offres inadaptée ;
- un seul fournisseur dispose du produit à acheter ;
- les fournitures sont des pièces de rechange ou des accessoires qui ne sont pas disponibles chez plusieurs fournisseurs sans variation de la qualité ;
- l'achat a vocation à unifier les types de fournitures utilisées par le département et créer des économies d'achat de pièces de rechanges ;
- les appels d'offres ou les demandes de propositions n'ont pas abouti à des offres pertinentes en termes de prix ou de volume.

La demande de propositions est utilisable dans le cas où :

- l'urgence du besoin de fournitures est incompatible avec la longueur de la procédure d'appel d'offres ;
- le nombre de fournisseurs potentiels pour le produit en question est inférieur à trois ;
- la valeur des fournitures n'excède pas un montant équivalent à 63 000 dirhams ;
- le nombre de candidatures à l'appel d'offres était insuffisant.

Pour les appels d'offres, un comité central des appels d'offres doit être formé au sein du Département d'Approvisionnement Général (DAG), selon la composition suivante :

- un membre de la direction générale du DAG en tant que président ;
- un haut cadre du ministère des Finances en tant que membre ;
- un haut cadre du ministère de l'Industrie et du Commerce en tant que membre.

Ces postes sont des affectations à temps plein. Par défaut, la durée d'exercice est de deux ans, mais elle peut être modifiée par le ministère concerné.

Le Comité se réunit pour l'achat de fournitures à usage spécifique ou général pour le compte des institutions publiques. Les décisions d'achat de fournitures d'usage général doivent être confirmées par le ministère des Finances et celles relatives aux fournitures à usage spécifique par l'institution concernée.

Canada

Afin de pouvoir estimer ses besoins, le gouvernement peut faire au préalable une demande d'information aux fournisseurs pour obtenir des informations et des commentaires sur une stratégie d'approvisionnement projetée, avant de lancer un avis.

Les appels d'offres sont de deux types :

- les appels d'offres électroniques, sous forme d'invitation électronique à soumissionner ou de préavis d'adjudication du contrat quand aucune candidature n'a été reçue durant les quinze jours prescrits ;
- les appels d'offres traditionnels, qui utilisent notamment une liste de fournisseurs préétablie et d'autres méthodes habituelles d'appels à candidatures.

L'achat direct est utilisé quand :

- l'achat est de nature urgente ;
- le montant de l'achat ne dépasse pas l'équivalent de 220 000 dirhams ;

- l'objet de l'achat est un ouvrage de construction ou d'entretien nécessitant les services d'ingénieurs ou d'architectes, dont le montant ne dépasse pas l'équivalent de 878 000 dirhams, et que l'achat doit être conclu par un représentant de l'Agence canadienne de développement international ;
- un seul fournisseur peut réaliser le marché.

La demande d'offre à commandes est quant à elle utilisée par les ministères pour créer une liste d'offres à commandes présélectionnées. Les offres sont présentées par un fournisseur au gouvernement pour lui fournir, de façon régulière et pour une période déterminée, des biens ou des services à des prix convenus au préalable. Cette procédure est utilisée lorsque les ministères gouvernementaux ont des besoins récurrents pour des biens tels que des équipements de bureau, ou des services tels que des réparations. Les offres à commandes ne comportent aucune obligation contractuelle.

France

Tout marché sous le seuil de 15 000 € peut être passé sans publicité ni mise en concurrence préalable. L'acheteur public et son fournisseur déterminent alors le contenu du contrat.

Pour les marchés à procédure adaptée (Mapa), les modalités de mise en concurrence et de publicité sont fixées par l'acheteur public selon les besoins, le nombre et la localisation des fournisseurs potentiels, les circonstances de l'achat.

L'accord-cadre est un contrat conclu entre un pouvoir adjudicateur et des opérateurs économiques publics ou privés, qui a pour objet d'établir les termes (notamment les prix et les quantités envisagées) régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée.

Le dialogue compétitif est utilisé en cas de marché complexe, ou en cas de difficulté à définir au préalable les moyens pour répondre aux besoins techniques ou à imposer un montage juridique ou financier. Les fournisseurs proposent alors une solution à partir d'un programme fonctionnel. Cette procédure est soumise à des règles de publicité préalable et de mise en concurrence.

Quant aux concours, ils peuvent être ouverts ou restreints. Un projet est choisi après mise en concurrence et avis d'un jury. Cette procédure est utilisée notamment dans les secteurs de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'ingénierie, et du traitement de données. Les indemnités des concurrents se font selon des modalités prévues dans la documentation du concours.

Dans le cas des appels d'offres, l'acheteur public désigne sans négociation le titulaire du marché sur la base de critères, préalablement rendus publics. Cette procédure est utilisable pour tout marché, mais est obligatoire à partir d'un certain montant.

Le système d'acquisition dynamique est un processus d'acquisition électronique utilisé uniquement pour l'achat de fournitures et de services courants. Sa durée est limitée à quatre ans, et il est ouvert à toute entreprise qui répond aux critères définis dans l'avis de marché simplifié.

La procédure négociée correspond pour sa part à une négociation des conditions du marché avec un ou plusieurs fournisseurs avant le choix du prestataire final. La procédure est utilisée dans des cas limités. Le marché négocié peut être passé après publicité et mise en concurrence, ou sans publicité ni mise en concurrence.

Dans le cas d'un marché de conception-réalisation, l'acheteur s'adresse à un groupement d'entrepreneurs pour concevoir un ouvrage, et donc assurer des prestations d'études et de réalisation. Cette procédure est possible uniquement sous motifs d'ordre technique (dimensions exceptionnelles, etc.) ou en cas d'exigences particulières en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique de l'ouvrage en question, à travers l'engagement contractuel du prestataire.

Etats-Unis

Deux types de contrats existent : les contrats à prix fixes, pour lesquels le maître d'ouvrage a l'entière responsabilité du coût des activités du marché et de ses gains ou pertes éventuels, et les contrats à frais remboursables, pour lesquels le maître d'ouvrage porte la responsabilité partielle du coût des activités du marché et des primes de négociations.

Les facteurs de choix sont : la concurrence sur les prix, l'analyse des prix, l'analyse des coûts, les exigences du gouvernement, la combinaison des différents types de contrats, la durée des cycles de production, les compétences techniques du maître d'ouvrage, l'adéquation de son système comptable, la nature et le degré de sous-traitance.

Malaisie

Trois types de marchés publics existent :

- les achats direct, pour des achat de biens et services d'un montant inférieur à 140 000 dirhams directement auprès de fournisseurs, enregistrés ou non, et pour des achats de travaux d'un montant inférieur à 56 000 dirhams auprès de prestataires enregistrés ;
- les achats sur devis, après diffusion d'un avis auprès d'au moins cinq prestataires enregistrés, pour des biens et services d'un montant entre 140 000 dirhams et 1,4 million de dirhams, ou des travaux d'un montant entre 56 000 dirhams et 1,4 million de dirhams ;
- les appels d'offres pour tout achat d'un montant supérieur à 1,4 million de dirhams : tous les candidats doivent être enregistrés et la participation étrangère n'est possible que si les biens ou services demandés ne sont pas disponibles localement.

3. Documents fournis par les acheteurs publics

Turquie

Le cahier des charges administratives et techniques spécifie toutes les caractéristiques des biens, services, et travaux objets du marché, ainsi que les critères techniques. Ceux-ci doivent favoriser l'efficacité et la fonctionnalité, et ne doivent pas contenir d'éléments affectant la compétitivité et les chances de sélection des prestataires. L'élaboration du cahier des charges peut être sous-traitée, si les caractéristiques du marché sont telles qu'il ne peut être établi par les moyens propres de l'administration concernée.

Doivent y figurer notamment les éléments suivants :

- le nom, les caractéristiques, le type et la quantité du travail à accomplir ;
- la procédure de passation, la date et heure de l'appel d'offre et l'adresse de soumission ;
- les instructions aux candidats ;
- les qualifications et documents requis ainsi que les critères de sélection ;
- le montant et les termes de la caution et du cautionnement de performance ;
- des informations sur la portée du marché (locale ou internationale) et, s'il y a lieu, la nature des avantages de prix pour les candidats locaux ;
- les démarches à suivre pour toute demande de clarification du contenu des documents ;
- la procédure de plainte et de recours.

Malaisie

Le cahier des prescriptions spéciales est élaboré par un comité technique, en charge de détailler les spécifications fonctionnelles, techniques, de performance ou de correspondance aux standards internationaux.

Les prestataires peuvent objecter à ces termes pendant 14 jours pour les appels d'offres locaux, et pendant 28 jours pour les appels d'offres internationaux.

Les documents d'avis d'appel d'offres contiennent les termes généraux et spécifiques du marché ainsi que les conditions de réalisation, les spécifications, une copie de l'appel d'offre, un bordereau de prix, un calendrier, la durée de la période d'objection, et l'objet des travaux attendus.

France

Le cahier des charges comprend le document ou l'ensemble de documents servant à décrire les besoins fonctionnels, techniques et administratifs d'un marché.

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) décrit le besoin administratif et juridique et comprend des informations sur les délais d'exécution, les pénalités de retards et sanctions, les modalités de commandes et de réception des prestations, et les modalités de contrôle.

Le cahier des clauses administratives générales (CCAG) complète le CCAP et fixe les dispositions administratives applicables à un type de marché.

Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) décrit le besoin technique : sa nature, son périmètre technique, les contraintes matérielles d'exécution.

Le cahier des clauses techniques générales (CCTG) complète le CCTP et fixe les dispositions techniques applicables à toutes les prestations d'une même nature.

4. Réglementation des étapes de la procédure de passation

Turquie

Le seuil légal de passation s'élève à l'équivalent de 3,4 millions de dirhams pour l'achat de biens et de services par des agences publiques utilisant le budget général ou annexe. Pour toutes les autres autorités régies par la loi sur les marchés publics, ce seuil s'élève à l'équivalent de 820 000 dirhams, dans le cas d'achat de biens et de services, et de 127 millions de dirhams pour les marchés de travaux.

Le fournisseur sélectionné pour le marché doit fournir un cautionnement équivalent à 6% de la valeur du contrat avant la signature du contrat.

Les résultats doivent être diffusés auprès de tous les candidats qui ont soumissionné ainsi qu'au fournisseur choisi, et le contrat ne peut être signé qu'à partir de dix jours après la publication des résultats.

Le cautionnement du marché doit représenter au moins 3% du montant du marché, il peut prendre les formes suivantes : fonds en liras turques, lettre de garantie de banques et d'institutions de financement spécial, note d'emprunt intérieur du sous-secrétariat du Trésor ou tout autre document équivalent.

Malaisie

Les comités des marchés publics sélectionnent les fournisseurs selon les principes généraux des appels d'offres, selon des critères prédéterminés et une évaluation finale. Si le résultat de l'appel d'offre dépasse 280 million de dirhams pour les travaux et 140 millions de dirhams pour les biens et services, le dossier est renvoyé au ministère des Finances pour décision finale.

Les résultats sont publiés sur le site web des agences publiques acheteuses et le portail d'ePassation.

En ce qui concerne le cautionnement, les prestataires locaux enregistrés auprès du gouvernement sont exemptés de cautions. Seuls les candidats internationaux doivent fournir une caution, qui dépend de la valeur du contrat.

Jordanie

Le comité central désigne les membres du comité technique qui étudiera les offres et lui rendra ensuite son verdict pour la décision finale.

Le cautionnement peut prendre la forme d'un chèque certifié ou d'une garantie bancaire, et doit représenter 3% de la valeur du marché ou correspondre au montant indiqué par les pouvoirs adjudicateurs. Cette caution doit être remboursée au fournisseur choisi après obtention du contrat.

Le cautionnement de bonne exécution doit représenter au moins 10% de la valeur du marché et être versé sous forme de garantie bancaire ou de chèque certifié par une banque ou tout autre établissement financier local. Il peut être combiné à la caution initiale.

5. Publication des marchés à pourvoir

France

Pour un appel d'offres ouvert, le délai réglementaire est d'au moins cinquante-deux jours. Il peut être réduit de sept jours si l'avis est communiqué par voie électronique, de cinq jours si les documents de la consultation sont en accès libre, direct et complet. Par ailleurs, en cas de préavis, le délai est réduit à vingt-deux jours.

Pour un appel d'offres restreint, le délai de réception des candidatures est de trente-sept jours. Il est réduit à quinze jours en cas d'urgence imprévisible. Si les documents de consultation sont accessibles par voie électronique, ces délais sont réduits respectivement de sept jours et de cinq jours.

Pour une procédure adaptée, il n'y a pas de délais imposés entre la date de publication et la date de remise des offres. Il y a juste une obligation de recourir un « délai raisonnable ».

Pour un dialogue compétitif, le délai de réception des candidatures est de trente-sept jours. Il peut être réduit à trente jours si l'avis est communiqué par voie électronique. Le délai relatif aux offres sur la base de la ou des solutions qui ont été présentées et spécifiées au cours du dialogue doit être d'au moins quinze jours.

Pour un marché négocié, le délai de réception des candidatures est de trente-sept jours. Il est réduit à quinze jours en cas d'urgence imprévisible. Si l'avis a été publié par voie électronique, le délai est de trente jours, ou dix jours en cas d'urgence. Le délai relatif aux offres est fixé par l'acheteur.

Par ailleurs, le mode de publicité dépend du montant du marché. Sous le seuil de 90 000 €, aucune règle n'est imposée et l'acheteur choisit les modalités de publicité qui correspondent le mieux aux caractéristiques du marché. Au-delà 90 000 € hors taxes, la publication au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP), ou dans un journal d'annonces légales est obligatoire, ainsi que la publication sur le site dématérialisé de l'acheteur.

Au-dessus des seuils communautaires de l'Union Européenne, la publication au BOAMP et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) est obligatoire.

Turquie

Tous les marchés doivent figurer sur la plateforme électronique des marchés publics.

Pour les marchés de biens et services d'un montant inférieur à l'équivalent de 373 000 dirhams, et les marchés de travaux d'un montant inférieur à l'équivalent de 747 000 dirhams, les délais de publicité doivent être supérieurs à sept jours, à travers la publication dans au moins deux journaux édités là où le marché sera réalisé.

Pour les marchés de biens et services coûtant jusqu'à 747 000 dirhams et les marchés de travaux coûtant jusqu'à 6 millions de dirhams, les délais sont portés à quatorze jours, et la publication dans le Bulletin Officiel des Marchés Publics (BOMP) et dans un journal édité là où le marché sera réalisé, sont obligatoires.

Pour les marchés dont le montant est supérieur aux seuils précités, tout en restant inférieurs au seuil légal, les délais minimum de publicité sont de vingt-et-un jours, à travers une publication dans le BOMP et dans un journal édité là où le marché sera réalisé.

Enfin, pour les marchés dont le coût est supérieur au seuil légal, les appels d'offres ouverts doivent être publiés au moins quarante jours avant la date finale de soumission des candidatures.

Par ailleurs, les appels d'offres restreints doivent être envoyés aux prestataires au minimum quatorze jours à l'avance, et les avis de procédure négociée doivent être envoyés au moins vingt-cinq jours à l'avance.

Malaisie

En matière de délais, les candidats locaux ont au moins vingt-et-un jours pour soumissionner. Quant aux appels d'offres internationaux, ils donnent lieu à une période de soumission d'au moins cinquante-six jours.

En ce qui concerne le support de publication, les consultations sont publiées a minima dans un journal en langue malaise. Pour leur part, les

appels d'offres internationaux sont publiés dans au moins deux journaux, l'un en langue malaise et l'autre en langue anglaise.

Les appels d'offres sont également publiés sur le site web des agences publiques acheteuses.

Canada

Les préavis d'avis d'appels d'offres doivent être affichés au moins quinze jours civils sur le service électronique d'appels d'offres du gouvernement.

Cependant, l'agence de négociation des contrats devrait établir la durée de la période d'affichage en fonction des circonstances individuelles de chaque achat, y compris la complexité associée à l'achat.

6. Gestion des achats publics

Jordanie

Le Département d'Approvisionnement Général (DAG) est un département gouvernemental indépendant responsable de la supervision et du suivi de toute opération d'achats publics. En particulier :

- il réalise les achats au nom des différents départements ministériels et agences publiques ;
- il s'assure de la maintenance des fournitures utilisées et de celles en excès et veille à leur stockage dans des entrepôts centraux en vue de les redistribuer ou de les échanger ensuite ;
- il s'assure de la maintenance d'un registre des fournitures utilisables sur de longues durées ;
- il réalise des analyses pour une amélioration continue de son activité, définit des standards d'achat pour les fournitures les plus utilisées, élabore une offre de formations pour les employés responsables des achats, et effectue l'inventaire régulier des fournitures stockées ;
- il fait respecter la législation sur le soutien au développement des entités locales qui donne la priorité aux biens et fournisseurs locaux et calcul de prix en incluant les 10% d'écart accordés aux producteurs locaux ;
- il coopère avec les autres départements pour identifier les meilleures méthodes et moyens de maintenance des fournitures.

Organisme public acheteur	Achats ne dépassant pas 12,500 MAD, utilisant le type de passation le plus approprié	Achats ne dépassant pas 126,600 MAD ou relatifs à des produits techniques et littéraires, à travers un comité d'achat constitué de 3 employés du département concerné et décidant à la majorité
	Achat de fournitures scolaires et de matériel d'examens à travers un comité de 3 personnes (2 membres provenant du département concerné et nommées par son ministre et un représentant du DAG nommé par le Ministre des Finances) décidant à la majorité	
Directions responsables des achats dans chaque institution	Achats de fournitures de moins de 25,000 MAD utilisant le type de passation le plus approprié	Achats de fournitures de moins de 10,000 MAD à travers un comité constitué de 3 employés du département concerné et décidant à la majorité, ou un comité tripartite formé par le sous-secrétaire

Le tableau représente le processus d'achat public selon le type et le montant de l'achat : il peut être effectué par deux entités différentes, une direction achat au sein de l'institution acheteuse ou l'organisme public acheteur (c.-à-d. le Département d'Approvisionnement Général)

7. Procédures de passation électronique

Royaume Uni

Les technologies de passation électronique (ePassation) peuvent émuler partiellement ou complètement le processus de passation et permettre ainsi un accès transparent et rapide à l'information et une réduction des coûts.

Chili

Constat :

- Le système d'ePassation Chilecompra est inefficace à cause d'un manque d'implication des entreprises et des acheteurs publics.
- Des indicateurs de performance ont été créés pour améliorer certains aspects majeurs de la gestion des marchés publics.

Solutions :

- Des programmes d'information et d'assistance technique sont mis en place dans les agences publiques pour favoriser l'utilisation du portail.
- Les indicateurs utilisés incluent notamment : le pourcentage des achats effectués via la procédure d'achat d'urgence, la part du budget réservée aux achats exécutés par le biais d'appels d'offres publics, la différence entre le plan annuel et les achats réalisés dans l'année. Les objectifs sont fixés par la direction des marchés publics, qui en évalue les résultats.

Résultats et enseignements :

- Le lancement d'un portail d'ePassation doit être accompagné d'une importante communication auprès des acheteurs et des entreprises, ainsi que de programmes de formation.
- La réforme a conduit à une plus grande transparence de la part des institutions publiques puisqu'elles communiquent désormais sur les marchés passés. Les départements achats sont également devenus plus efficaces.

Brésil

Constat :

- Un système d'enchères électroniques est utilisé pour réduire les coûts de participation des entreprises et augmenter la transparence.

Solutions :

- Les achats par enchères ont représenté 50% des dépenses totales en 2008 et ont permis une hausse de 42% du nombre de fournisseurs participants.

Résultats et enseignements :

- La procédure d'enchères a permis de réduire les contacts entre acheteurs et fournisseurs et les citoyens peuvent suivre la procédure en ligne. Les sociétés peuvent aussi participer facilement et sans frais.

Malaisie

Constat :

- Un système d'ePassation a été introduit en 1999 dans le cadre de la politique de gouvernement électronique, et a été développé par étapes pour permettre aux fournisseurs et aux PME de s'adapter aux changements.

Solutions :

- Deux modules sont d'abord lancés, la « passation via Contrat Central » et « l'enregistrement des fournisseurs », puis le module d'« achat direct » est lancé huit mois plus tard.
- L'ePassation permet aux fournisseurs d'afficher et de présenter leur offre de produits et leurs services en ligne et recouvre toute la procédure de passation.
- Le gouvernement impose à toutes les agences gouvernementales dotées de ce système de l'utiliser pour leurs transactions.
- En 2006, 115 000 entreprises étaient inscrites sur la plateforme et le

système comptabilisait 107 000 transactions pour un montant total d'environ trois milliards de dirhams.

- Il a aussi permis une réduction des délais de paiement, une baisse des prix ainsi qu'un meilleur accès des fournisseurs aux marchés.

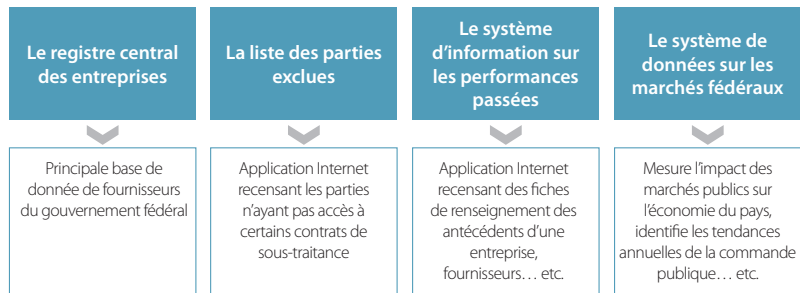
Résultats et enseignements :

- Ce système permet de réduire les coûts de procédure et les délais grâce à l'élimination des procédures administratives et encourage la participation des PME.
- Il favorise la transparence dans les candidatures puisque les acheteurs ont accès aux produits les plus récents et aux derniers prix proposés.

Etats-Unis

Les Etats-Unis se sont dotés d'un guichet unique en matière de passation des marchés publics, Acquisition Central (www.acquisition.gov), permettant d'accéder à la réglementation en vigueur, aux systèmes d'achat publics et de consultation des contrats, aux ressources, aux offres et à des formations, et aux bases de données sources des marchés publics aux Etats-Unis.

Les systèmes mentionnées dans le schéma ci-dessous unifient et rationalisent la passation des marchés à l'échelon fédéral :



8. Procédures de plaintes et de recours

Hongrie

Constat :

- Des mesures ont été prises pour limiter l'impact des exigences financières des acheteurs publics.
- Il y avait nécessité d'améliorer les processus de paiement qui pénalisaient les PME.
- Un système de recours rapide et efficace devait être mis en place.

Solutions :

- Les critères de sélection doivent être liés et adaptés aux lots individuels et non pas à la valeur cumulée de tous les lots.
- Il est obligatoire pour les pouvoirs adjudicateurs de payer les attributaires de marchés au plus tard dans les trente jours suivant l'exécution du marché. Si l'acheteur n'a pas respecté le délai, l'attributaire peut récupérer l'argent directement sur son compte bancaire.
- Les marchés sont régulièrement audités par des organismes spécialisés, et le comité d'arbitrage des marchés publics statue sur les réclamations.

Résultats et enseignements :

- Les critères de sélection par allotissement ont permis la participation accrue des PME dans des marchés importants.
- L'amélioration des délais de paiement ont été particulièrement utiles aux PME et ont réduit les fraudes.
- Le comité d'arbitrage reçoit un nombre important de plaintes et ses délibérations rapides ont amélioré la transparence du secteur.

Turquie

Constat et solutions :

- L'Autorité des marchés publics (PPA) est un organisme de réglementation central autonome créé en 2002 pour superviser le système de passation des marchés publics.
- Ses attributions sont les suivantes : publier le bulletin officiel des marchés publics ; résoudre les plaintes portant sur une violation des lois encadrant le processus de passation ; préparer des recommandations au Conseil des ministres au cas où des entreprises locales ne sont pas autorisées à participer à des marchés publics à l'étranger ; préparer, développer, et superviser l'implémentation de la législation ; offrir des formations aux secteurs public et privé ; rassembler et publier des statistiques concernant notamment la quantité et les prix des marchés conclus ; maintenir un registre des fournisseurs interdits de participation aux marchés publics.
- La Turquie privilégie la résolution des litiges à travers le Bureau du PPA. Ainsi, il est possible pour un prestataire qui s'estime lésé par une rupture abusive de contrat, de présenter un recours auprès du PPA, après un recours infructueux auprès du maître d'ouvrage.

II. Aspects stratégiques : mesures à destination des entreprises

1. Accès aux informations utiles

Canada

Constat :

- L'accès aux informations relatives au soumissionnement était insuffisant et les niveaux de compétence et d'expertise étaient bas.

Solutions :

- Plusieurs services électroniques (MERX, MARCAN) diffusent les offres de marchés publics et des informations pour un bon soumissionnement.
- Des centres de veille ont été ouverts et proposent aux entreprises des alertes sur les marchés publics qui leur correspondent et un soutien technique au soumissionnement.

Résultats et enseignements :

- Ces portails sont devenus des sources de référence pour les acheteurs publics et les entreprises, et ont permis plus de transparence.
- Les centres de veille couvrent chacun un territoire et y développent une expertise pour une meilleure assistance.

Royaume Uni

Constat :

- La commande publique nécessitait la création de portails électroniques dédiés aux marchés publics en accord avec les normes européennes et encourageant la participation des PME.
- Le niveau de compétitivité des PME dans les marchés publics était moindre à cause d'un manque de formation et de compétences, ou d'exigences financières trop strictes.

Solutions :

- Deux portails ont été créés au Pays de Galles : Sell2Wales, pour les entreprises, proposant des alertes et permettant aux entreprises de consulter le profil des acheteurs ainsi que les offres ; Buy4Wales, pour les acheteurs, permettant de créer des eAvis, chercher des fournisseurs, et consulter les bonnes pratiques.
- Les mairies ont créé des packs d'information visant à guider les PME soumissionnaires, et ont organisé des workshops sur les bonnes pratiques.

- Une proposition gouvernementale a été émise, pour n'exiger des soumissionnaires que deux exercices effectifs d'activité.
- Le contrôle des paiements des marchés est obligatoire pour les organismes gouvernementaux et ils doivent également publier leurs résultats à ce sujet.

Résultats et enseignements :

- Le portail a attiré de nombreuses PME grâce à son interface simple et personnalisable, aux informations qu'il propose, et à la publication d'appels à candidature pour des marchés de taille relativement faible.
- Les formations locales ont l'avantage d'être facilement accessibles et de proposer des informations techniques très pertinentes.
- La publication d'informations relatives aux paiements décourage les retards.

Allemagne

Constat :

- La volonté politique était d'améliorer l'accès des PME à des informations pertinentes sur les marchés publics.

Solutions :

- Chaque région gère un centre d'information sur les marchés publics offrant aux entreprises des services d'information et de consultation ainsi que des formations sur la législation en vigueur.

Résultats et enseignements :

- Les mesures de diffusion d'information au niveau régional se sont avérées particulièrement efficaces.

Italie

Constat :

- Des formations et une assistance aux PME au niveau local ont été mises en place.
- Une plateforme électronique avec support aux PME a été développée.
- Un code éthique a été élaboré pour maintenir des standards d'interaction entre fournisseurs et employés gouvernementaux.

Solutions :

- Un projet de création de bureaux et structures a été mis en place pour aider les PME à comprendre les procédures de passation et à se familiariser avec les outils de passation électronique.

- Le Marché électronique pour l'administration publique italienne (MEPA) met en relation des fournisseurs autorisés et les acheteurs publics enregistrés, qui peuvent consulter les offres et catalogues d'entreprises.
- Le code éthique comprend plusieurs clauses relatives aux conflits d'intérêts, à la confidentialité, aux primes et aux interactions avec l'administration. Sa bonne application est vérifiée par un Bureau de la Conformité.

Résultats et enseignements :

- Les structures locales ont permis de développer une expertise ciblée et accessible pour les besoins des PME.
- Initialement, le MEPA accueillait surtout de grandes entreprises. Des « bureaux virtuels » ont alors été mis en place afin d'informer les PME de l'existence du système et de les guider dans son utilisation.
- Le code éthique permet d'éviter les conflits d'intérêt et de lutte contre la corruption, et le Bureau émet des directives et des avertissements aux chefs de département en cas de non-respect de la réglementation.

Lettonie

Constat :

- La volonté politique était de diffuser l'information relative aux marchés publics pour un meilleur accès des PME.

Solutions :

- Tous les avis de marchés publics sont publiés sur un seul et unique portail web accessible gratuitement et offrant un service d'information quotidien.

Résultats et enseignements :

- La publication sur un seul site favorise la concurrence et permet aux entreprises de limiter leurs coûts d'accès à l'information.

Lituanie

Constat :

- Un portail des marchés publics central recensant les avis de marchés a été ouvert.
- Des centres d'informations ont été ouverts, destinés au conseil et soutien des PME soumissionnaires aux marchés publics.

Solutions :

- Un seul portail web est utilisé pour tous les avis de marchés, proposant un moteur de recherche multicritères ainsi que des interfaces utilisateur en lituanien et en anglais.

- Ces centres d'information offrent des renseignements sur la législation des marchés publics, des informations sur les procédures de passation, des conseils techniques et une formation au soumissionnement.

Résultats et enseignements :

- Le portail permet un accès facilité des PME aux marchés publics mais aussi la diffusion d'avis transfrontaliers pour des passations plus équitables.
- Les centres pour PME se sont généralisés en Europe du fait de leur efficacité et du besoin existant.

Bulgarie

Constat :

- Des lignes téléphoniques ont été créées afin de permettre aux entreprises de joindre des experts des agences nationales sur les marchés publics sur des questions relatives aux différentes possibilités offertes par le portail national des marchés publics ; à la façon de remplir et d'envoyer des avis ; au cadre juridique et aux problèmes rencontrés par les acheteurs et les fournisseurs dans l'application de la législation.

Solutions :

- Les experts reçoivent 2 500 appels par an concernant les documents à produire, les garanties en matière de participation et de performances ainsi que les possibilités de recours contre les décisions des pouvoirs adjudicateurs.

Résultats et enseignements :

- L'assistance aux PME permet la circulation d'informations correctes et offre aussi la possibilité d'un soutien personnalisé.

2. Participation des PME

Etats-Unis

Constat :

- Des mesures fédérales étaient nécessaires pour une plus grande participation des PME aux marchés publics en tant que prestataires ou sous-traitants.
- Une législation de soutien au développement des entités locales a été mise en place pour encourager les entreprises américaines.

Solutions :

- Le Small Business Act (SBA) réserve certains marchés de moindre valeur aux PME (23% à 40% de tous les marchés), leur attribue une part des marchés plus importants, ou leur garantit de l'activité sous forme de sous-traitance. Il propose aussi des prêts et crée des programmes locaux de développement entrepreneurial (centres universitaires pour les entrepreneurs).
- Le Buy American Act encourage l'achat de produits locaux et s'applique à tous les marchés de fournitures qui doivent utiliser des biens ou des marchandises manufacturées localement.

Résultats et enseignements :

- Le SBA dispose d'un budget important et d'un soutien politique qui lui a permis de développer ses services et de renforcer le rôle des PME.
- Le soutien au développement des entités locales permet aux PME de participer à des marchés publics en tant que sous-traitants notamment et aux entreprises américaines de participer à des projets majeurs dans la sécurité et l'infrastructure.

France

Constat :

- La réglementation des marchés publics a été modifiée pour encourager la division des marchés par lots pour une plus grande participation des PME.
- Les relations entre prestataires de différentes tailles ont été améliorées à travers une plus forte collaboration.
- Les procédures de paiement ont été accélérées pour favoriser les PME.

Solutions :

- Les marchés sont toujours passés par allotissement à moins que cela ne complique l'exécution du marché.
- De nombreuses initiatives d'intégration des PME existent, notamment : la création d'un guide pratique des PME contenant des informations sur les procédures et marches à suivre pour soumissionner ; l'association Pacte PME (cf. infra) pour renforcer la collaboration entre PME et grandes entreprises.
- Des mesures ont été prises pour simplifier les procédures de paiement, promouvoir les moyens électroniques, et encourager le paiement rapide.

Résultats et enseignements :

- L'allotissement se fait par défaut et favorise grandement les PME et TPE.
- Le Pacte PME est reconnu au niveau européen pour son efficacité. C'est devenu une institution importante du paysage économique français.
- Les directives se sont révélées très efficaces pour rétablir l'équilibre entre entreprises.

Le Pacte PME a été lancé en 2005 à travers un partenariat public-privé, avec pour objectif de rapprocher les entreprises et les acheteurs publics et privés, et de permettre aux PME innovantes de participer aux marchés publics, en poussant les grandes entreprises soumissionnaires à les impliquer dans leurs offres. Il a aussi permis aux grandes entreprises d'identifier des fournisseurs stratégiques parmi des PME moins innovantes. En rejoignant l'association, les pouvoirs adjudicateurs s'engagent à augmenter la proportion de PME innovantes participant à leurs marchés.

Le programme s'articule autour de trois grandes activités :

- Le rassemblement des PME et des acheteurs publics : des sessions d'une demi-journée par semaine sont ainsi organisées au cours desquelles un acheteur exprime ses besoins, auxquels le Pacte PME fait correspondre des PME ; celles-ci ont ensuite cinq minutes pour présenter leur savoir-faire en adéquation avec ces besoins, puis l'intérêt de l'acheteur est évalué. Parallèlement, une plateforme internet permet aux PME de faire valoir leurs compétences.
- L'instauration de groupes de travail thématiques pour formuler des recommandations de politique à suivre.
- L'autorégulation : tous les acheteurs doivent publier régulièrement la proportion de participation des PME à leurs marchés. Un comité évalue les progrès effectués et identifie les bonnes pratiques.

Les acheteurs publics et privés ont augmenté leurs achats auprès des PME de 10%. Un sondage montre que 72% des PME innovantes pensent que leurs relations avec les grands acheteurs se sont améliorées.

Le programme a bénéficié d'une aide publique d'un montant de 900 000 euros par an à son lancement, mais est autofinancé depuis, grâce aux frais annuels de dix mille euros acquittés par les grands acheteurs.

Irlande

Constat :

- Il était nécessaire de faciliter la participation des PME aux marchés publics en favorisant les partenariats entre prestataires.

Solutions :

- Il est maintenant possible de publier et d'attribuer, en marge d'un marché principal, des marchés de services spécialisés à des PME dans le cadre de leur collaboration avec les adjudicataires du marché principal.

Résultats et enseignements :

- Des mesures drastiques sont prises pour essayer d'améliorer l'accès des PME à la commande publique, cependant le manque d'information sur les marchés publics irlandais en général ne fait que traduire le peu d'effort de la part du Gouvernement en matière d'innovation (absence de passation électronique des marchés).

Italie

Constat :

- Des formations et une assistance aux PME au niveau local ont été mises en place.
- Une plateforme électronique avec support aux PME a été développée.
- Un code éthique a été élaboré pour maintenir des standards d'interaction entre fournisseurs et employés gouvernementaux.

Solutions :

- Un projet de création de bureaux et structures a été mis en place pour aider les PME à comprendre les procédures de passation et à se familiariser avec les outils de passation électronique.
- Le Marché électronique pour l'administration publique italienne (MEPA) met en relation des fournisseurs autorisés et les acheteurs publics enregistrés, qui peuvent consulter les offres et catalogues d'entreprises.
- Le code éthique comprend plusieurs clauses relatives aux conflits d'intérêts, à la confidentialité, aux primes et aux interactions avec l'administration. Sa bonne application est vérifiée par un Bureau de la Conformité.

Résultats et enseignements :

- Les structures locales ont permis de développer une expertise ciblée et accessible pour les besoins des PME.
- Le MEPA concentrait initialement beaucoup de grandes entreprises, et des « bureaux virtuels » ont alors été mis en place afin d'informer les PME de l'existence du système et de les guider dans son utilisation.
- Le code éthique permet d'éviter les conflits d'intérêt et de lutte contre la corruption, et le Bureau émet des directives et des avertissements aux chefs de département en cas de non-respect de la réglementation.

Lituanie

Constat :

- Un portail des marchés publics central recensant les avis de marchés a été ouvert.
- La passation par lot est encouragée par le gouvernement pour une plus grande équité.
- Des centres d'informations ont été ouverts, destinés au conseil et au soutien des PME soumissionnaires aux marchés publics.

Solutions :

- Un seul portail web est utilisé pour tous les avis de marchés, proposant un moteur de recherche multicritères ainsi que des interfaces utilisateur en lituanien et en anglais.
- Le Bureau des marchés publics effectue une analyse ex-ante des avis de marchés avant de les envoyer pour publication et peut ainsi recommander la division du marché en lots.
- Ces centres d'information proposent des renseignements sur la législation des marchés publics, des informations sur les procédures de passation, des conseils techniques et une formation au soumissionnement.

Résultats et enseignements :

- Le portail permet un accès facilité des PME aux marchés publics mais aussi la diffusion d'avis transfrontaliers pour des passations plus équitables.
- L'allotissement permet aux PME de participer plus facilement sur la base de leurs capacités techniques et financières mais aussi par rapport à leurs compétences.
- Les centres pour PME se sont généralisés en Europe du fait de leur efficacité et du besoin existant.

3. Système d'agrément pour les bureaux d'études

Certains pays requièrent encore un agrément pour les bureaux d'études souhaitant participer aux marchés publics de certains secteurs.

Burkina Faso

Les agréments techniques sont obligatoires pour les bureaux d'études exerçant dans le domaine des barrages et des aménagements hydro-agricoles, des eaux usées et de l'approvisionnement en eau potable.

Belgique

L'agrément est facultatif pour les bureaux d'études urbanistes de Belgique mais peut être requis pour certaines missions de niveau technique élevé.

Tunisie

La Tunisie oblige les architectes, les ingénieurs conseils et les bureaux d'études participant à des projets de bâtiments civils, à être inscrits sur les listes d'agrément établies par la Commission permanente des bâtiments civils, pour chacune des spécialités.

Algérie

Tout bureau d'étude soumissionnant à un marché public d'ordre technique doit être agréé par le gouvernement.

Cameroun

La procédure d'agrément des entreprises ou des bureaux d'études techniques (BET) a été abandonnée et n'est valable que pour les prestations relevant de bons de commande.

4. Collaboration entre entreprises et acheteurs publics

Finlande

Constat :

- Des comités rassemblant entreprises et pouvoirs adjudicateurs ont été mis en place pour rédiger des cahiers des charges plus précis.

Solutions :

- Des séminaires sont organisés avec les soumissionnaires dès le début de la procédure pour favoriser l'échange d'informations techniques ou quantitatives et la proposition de solutions.

Résultats et enseignements :

- L'organisation de rencontres avec les soumissionnaires permet d'améliorer le processus de passation de marchés complexes ainsi que la concurrence et les capacités à long terme. Elle peut aussi être orientée pour favoriser l'innovation.

5. Taille des marchés

France

Constat :

- La réglementation des marchés publics a été modifiée pour encourager la division des marchés par lots pour une plus grande participation des PME.
- Les relations entre prestataires de différentes tailles ont été améliorées à travers une plus forte collaboration.

Solutions :

- Les marchés sont toujours passés par allotissement à moins que cela ne complique l'exécution du marché.
- De nombreuses initiatives d'intégration des PME existent, notamment : la création d'un Guide Pratique des PME contenant des informations sur les procédures et marchés à suivre pour soumissionner ; l'association Pacte PME (cf. infra) pour renforcer la collaboration entre PME et grandes entreprises ; des mesures pour simplifier les procédures de paiement, promouvoir les moyens électroniques, et encourager le paiement rapide.

Résultats et enseignements :

- L'allotissement se fait par défaut et favorise grandement les PME et TPE.
- Le Pacte PME est reconnu au niveau européen pour son efficacité et est devenu une instance majeure.
- Les directives se sont révélées très efficaces pour rétablir l'équilibre entre entreprises.

Lituanie

Constat :

- La passation par lot est encouragée par le gouvernement pour une plus grande équité.

Solutions :

- Le Bureau des marchés publics effectue une analyse ex-ante des avis de marchés avant de les envoyer pour publication. Il peut ainsi recommander la division du marché en lots.

Résultats et enseignements :

- L'allotissement permet aux PME de participer plus facilement sur la base de leurs capacités techniques et financières mais aussi par rapport à leurs compétences.

6. Soutien au développement des entités locales

Etats-Unis

Constat :

- Des mesures fédérales étaient nécessaires pour une plus grande participation des PME aux marchés publics en tant que prestataires ou sous-traitants.
- Une législation de soutien au développement des entités locales a été mise en place pour encourager les entreprises américaines.

Solutions :

- Le Small Business Act (SBA) réserve certains marchés de moindres valeurs aux PME (23% à 40% de tous les marchés), leur attribuent une part des marchés, ou leur en garantissent la sous-traitance. Il offre aussi des prêts et crée des programmes locaux de développement entrepreneurial (centres universitaires pour les entrepreneurs).
- Le Buy American Act encourage l'achat de produits locaux et s'applique à tous les marchés de fournitures qui doivent utiliser des biens ou des marchandises manufacturées localement.

Résultats et enseignements :

- Le SBA dispose d'un budget important et d'un soutien politique qui lui a permis de développer ses services et de renforcer le rôle des PME.
- Le soutien au développement des entités locales permet aux PME de participer à des marchés publics en tant que sous-traitants notamment et aux entreprises américaines de participer à des projets majeurs dans la sécurité et l'infrastructure.

Canada

Constat :

- La commande publique avait plus fréquemment recours aux entreprises américaines qu'aux entreprises locales.

Solutions :

- Des clauses de « préférence locale » ont été ajoutées au niveau municipal et provincial pour l'achat de biens des entreprises de la région.

Résultats et enseignements :

- La préférence locale a permis de renforcer l'utilisation de biens et services produits localement dans les régions contiguës aux USA.

Australie

Constat :

- Le soutien au développement des entités locales a été récemment instauré en Australie.

Solutions :

- Un surcoût est appliqué sur les biens contenant une partie de matériaux importés. Les agences gouvernementales appliquent une majoration de 20% à toute candidature dont l'offre propose un élément produit à l'étranger.

Résultats et enseignements :

- Le soutien au développement des entités locales contribue au renforcement des entreprises australiennes et néo-zélandaises sur les marchés publics.

Algérie

Constat :

- Plusieurs mesures ont été mises en place pour assurer le soutien à la production de valeur ajoutée locale.
- Certains marchés publics sont limités aux seules entreprises algériennes.

Solutions

- Ces mesures de soutien incluent : une marge de préférence de 25% pour les produits ou entreprises algériennes ou détenues à majorité par des algériens ; un système d'évaluation des offres construit de manière à permettre aux entreprises de droit algérien de participer ; des critères de choix qui prennent en compte la réduction de la part transférable, l'origine locale du produit, l'intégration à l'économie nationale, et l'importance des lots ou produits qui seront sous-traités.
- La réglementation des appels d'offres prend en compte la dimension nationale : l'appel d'offres par adjudication ne peut concerner que des entreprises nationales ; les entreprises étrangères doivent passer par un partenariat avec des entreprises locales ou détenues à majorité par des algériens ; le choix des soumissionnaires passe notamment par les représentations algériennes à l'étranger.

Résultats et enseignements :

- Ces nouvelles clauses ont eu pour effet immédiat de rendre difficile, voire impossible, la participation de grandes entreprises étrangères dans les marchés publics et de favoriser à la place la sélection de PME en plus grand nombre.

7. Compensation industrielle/Offset

Hongrie

Constat :

- Une politique de compensation industrielle existe pour les marchés publics relatifs aux télécommunications, biotechnologie et technologie environnementale, électronique et nanotechnologie, et la défense nationale.

Solutions :

- La compensation est exigée si le coût de la transaction atteint au moins quatre millions d'euros hors taxes.
- Le soumissionnaire doit faire une offre technique qui inclut le plan de compensation par année et une offre commerciale. L'accord de compensation est signé en même temps que le contrat.
- La compensation s'élève à 100% de la valeur importée, avec une répartition par tranches selon la nature de la compensation (directe ou indirecte).

Résultats et enseignements :

- Cette politique a pour objectif l'intégration des PME, l'augmentation des investissements directs étrangers (IDE) et du transfert de technologie, la création d'emplois, la formation de la main-d'œuvre, et le développement régional.
- Ses priorités incluent le développement de l'innovation et de la R&D, et la création de centres de services et de compétences de logistique régionale.

Belgique

Constat :

- Une politique de compensation industrielle existe pour les marchés publics de fournitures et de services et dans les marchés de la défense nationale.
- Il n'y a pas d'exigence de compensation minimale : les contreparties économiques sont exprimées en pourcentage minimum de valeur ajoutée belge par rapport à la valeur du marché.

Solutions :

- La valeur-seuil varie selon le type de marché : en cas d'appel d'offres, le seuil est de 11 millions d'euros ; en cas de procédure de marché négocié d'au moins de 1,1 million d'euros (sans publicité) ; en cas de procédure de marché négocié d'au moins de 2,7 millions d'euros (avec publicité).

- Les obligations de compensation ont atteint 2,3 milliards d'euros sur vingt ans et représentent en moyenne 77% du montant des contrats correspondants.

Résultats et enseignements :

- Les compensations directes et indirectes ont atteint des niveaux similaires, tandis que les compensations indirectes représentent moins de 10% de l'ensemble.
- La majorité des compensations est liée aux secteurs de l'aéronautique, de l'électronique, de l'électricité, de la métallurgie, et des transports, et leur répartition au niveau national dépend du tissu industriel local.

Turquie

Constat :

- Il existe une directive sur la compensation industrielle dans les marchés industriels de défense, traduisant les recommandations du ministère de la Défense Nationale. Le pays ne dispose pas pour l'instant de texte de loi sur le sujet.

Solutions :

- La compensation est exigée si le montant de la transaction d'achat de matériels et de services est supérieur à 10 millions de dollars (Hors Taxes) par fournisseur.
- Elle doit représenter au moins 50 % du prix total s'il n'y a pas de production locale conjointe.
- Le soumissionnaire doit présenter son offre économique séparément.

Résultats et enseignements :

- Les compensations permettent d'accéder à la haute technologie, d'améliorer le savoir-faire, et d'augmenter à terme les exportations, tout en contribuant à créer de l'emploi local.
- Elles permettraient aussi d'établir des coopérations à long-terme avec des compagnies étrangères et de créer une base locale pour l'industrie de la défense.
- Elles ont pour but d'augmenter la part des systèmes de défense produite localement, et de permettre l'exportation de ces produits.

Canada

Constat :

- Le Programme des retombées industrielles et régionales fait partie du Guide des approvisionnements.

Solutions :

- La compensation est exigée automatiquement pour les achats dépassant 72 millions d'euros. Elle peut être demandée pour les achats compris entre 1,5 et 72 millions d'euros.
- Les exigences minimales de compensation représentent 100% de la valeur du contrat.
- Un examen séparé de la proposition de compensation est effectué par Industry Canada, responsable du développement économique régional, de l'innovation, et de l'investissement, et les bureaux régionaux de développement.

Résultats et enseignements :

- Le programme impose aux fournisseurs étrangers d'investir dans la haute technologie pour permettre à terme le développement industriel régional, et celui des PME.
- Il poursuit les objectifs de développement industriel et régional, d'environnement et de développement des minorités.

Chine

(projet TGV)

Constat :

- Les transferts de technologie sont obligatoires dans le cadre de marchés publics avec des entreprises étrangères, ce qui a conduit au développement d'une expertise pour la construction de trains à grande vitesse.
- Ces contrats sont caractérisés par des transferts de technologies, en général dans leur intégralité.

Solutions :

- Sur les soixante trains de la première série des « TGV chinois », seuls trois ont été produits en Europe, par Siemens en Allemagne, et les 57 autres ont été assemblés en Chine par un groupe industriel local. Siemens n'a fourni pour ces 57 trains qu'une partie mineure des pièces d'assemblage.
- Les Chinois ont acquis à travers ce marché un ensemble de technologies de trains à grande vitesse et peuvent désormais fabriquer trois types de trains basés sur les technologies cédées par le canadien Bombardier, le fabricant japonais du Shinkansen, et le français Alstom.

Résultats et enseignements :

- La maîtrise de la technologie du TGV par ChinaRailway est telle que la société est parvenue à obtenir le marché du TGV en Californie, devançant ainsi Alstom sur son propre terrain.
- Elle est aussi la mieux placée pour remporter un appel d'offres géant en Arabie saoudite, qui aspire à relier les lieux saints par des lignes TGV.

III. Aspects stratégiques : mesures affectant les pouvoirs adjudicateurs

1. Informations fournies par les acheteurs publics

Irlande

Constat :

- Le renforcement du niveau de compétence et de professionnalisme des acheteurs publics devait être renforcé.

Solutions :

- Une formation supérieure de troisième cycle avec spécialisation « approvisionnement stratégique » a été créée, ainsi qu'un nouveau diplôme en approvisionnement stratégique pour former les fonctionnaires d'institutions publiques à la planification des achats.

Mexique

Constat :

- Des mesures garantissant aux soumissionnaires un accès rapide aux critères de sélection ont été mises en place.

Solutions :

- Les critères de sélection sont mentionnés dans les conditions de soumission, parfois revus par un sous-comité de révision des conditions de soumissions, puis soumis à un contrôle du public avant publication de l'avis.

Résultats et enseignements :

- La diffusion des critères de soumission permet une égalité de traitement des candidatures facilement vérifiable et des soumissions plus adéquates.

2. Exigences techniques et financières

Royaume Uni

Constat :

- La compétitivité des PME était insuffisante pour accéder aux marchés publics, à cause d'un déficit de compétences et un manque de formation, ou encore d'exigences financières trop strictes.

Solutions :

- Les mairies ont créé des packs d'information visant à guider les PME soumissionnaires, et organisé des workshops sur les bonnes pratiques.
- Une proposition gouvernementale a été émise, pour n'exiger des soumissionnaires que deux exercices effectifs d'activité, appuyés par des comptes certifiés.

Résultats et enseignements :

- Les formations locales ont l'avantage d'être facilement accessibles et de proposer des informations techniques très pertinentes.

Hongrie

Constat :

- Des mesures ont été prises pour limiter l'impact des exigences financières des acheteurs publics.
- Il y avait nécessité d'améliorer les processus de paiement qui pénalisaient les PME.

Solutions :

- Les critères de sélection doivent être liés et adaptés aux lots individuels et non pas à la valeur cumulée de tous les lots.
- Il est obligatoire pour les pouvoirs adjudicateurs de payer les attributaires de marchés au plus tard dans les trente jours suivant l'exécution du marché. Si l'acheteur n'a pas respecté le délai, l'attributaire peut récupérer l'argent directement sur son compte bancaire.
- Les marchés sont régulièrement audités par des organismes spécialisés, et le comité d'arbitrage des marchés publics statue sur les réclamations.

Résultats et enseignements :

- Les critères de sélection par allotissement ont permis la participation accrue des PME dans des marchés importants.
- L'amélioration des délais de paiement ont été particulièrement utiles aux PME et ont réduit les fraudes.

- Le comité d'arbitrage reçoit un nombre important de plaintes et ses délibérations rapides ont amélioré la transparence du secteur.

Lettonie

Constat :

- Le gouvernement a demandé la prise en compte de critères moins discriminants pour les PME.

Solutions :

- Le bureau de contrôle des marchés publics conseille aux pouvoirs adjudicateurs de se référer davantage à l'expérience du personnel du soumissionnaire qu'à celle de l'entreprise.

Résultats et enseignements :

- Les autorités reconnaissent que considérer l'ancienneté de l'entreprise comme critère de sélection ne garantit pas que l'objectif visé soit atteint. A contrario, cela risque de causer l'exclusion de PME récentes disposant de personnel hautement qualifié.

Bulgarie

Constat :

- Les seuils de cautionnement ont été revus afin de favoriser les entreprises à liquidité limitée.

Solutions :

- Le montant de la garantie de participation ne peut dépasser 1% de la valeur du marché, et le montant de la garantie d'exécution 5%. La garantie de participation est libérée dans les trois jours suivant l'expiration du délai de recours pour les candidats écartés ou retenus.

Résultats et enseignements :

- La disposition relative au cautionnement permet d'éviter la rétention prolongée et injustifiée des moyens financiers des entreprises, et encourage la diminution des exigences de garantie.

3. Délais de paiement

Allemagne

Constat :

- Les PME participaient peu aux marchés à cause de demandes de cautionnement trop élevées.

Solutions :

- Les garanties financières sont conditionnelles et doivent respecter le principe de proportionnalité. Par exemple, des garanties financières ne peuvent être exigées que pour les marchés de travaux et de services d'une valeur supérieure à respectivement 250 000 euros et 50 000 euros.

Résultats et enseignements :

- Un marché moins restrictif a été développé pour les PME à liquidité limitée.

Royaume Uni

Constat :

- La lenteur au niveau des paiements était particulièrement pénalisante.

Solutions :

- Le contrôle des paiements des marchés est obligatoire pour les organismes gouvernementaux et ils doivent également publier leurs résultats à ce sujet.

Résultats et enseignements :

- La publication d'informations relatives aux paiements décourage les retards.

France

Constat :

- Les procédures de paiement ont été accélérées pour favoriser les PME.

Solutions :

- Des mesures ont été prises pour simplifier les procédures de paiement, promouvoir les moyens électroniques, et encourager le paiement rapide.

Résultats et enseignements :

- Les directives se sont révélées très efficaces pour rétablir l'équilibre entre entreprises.

Hongrie

Constat :

- Il y avait nécessité d'améliorer les processus de paiement qui pénalisaient les PME.
- Un système de recours rapide et efficace devait être mis en place.

Solutions :

- Il est obligatoire pour les pouvoirs adjudicateurs de payer les attributaires de marchés au plus tard dans les trente jours suivant l'exécution du marché. Si l'acheteur n'a pas respecté ce délai, l'attributaire peut récupérer l'argent directement sur son compte bancaire.
- Les marchés sont régulièrement audités par des organismes spécialisés, et le comité d'arbitrage des marchés publics statue sur les réclamations.

Résultats et enseignements :

- L'amélioration des délais de paiement ont été particulièrement utiles aux PME et ont réduit les fraudes.
- Le comité d'arbitrage reçoit un nombre important de plaintes et ses délibérations rapides ont amélioré la transparence du secteur.

4. Méthodes de régulation

Italie

Constat :

- Des formations et une assistance aux PME au niveau local ont été mises en place.
- Une plateforme électronique avec support aux PME a été développée.
- Un code éthique a été élaboré pour maintenir des standards d'interaction entre fournisseurs et employés gouvernementaux.

Solutions :

- Un projet de création de bureaux et de structures a été mis en œuvre pour aider les PME à comprendre les procédures de passation et à se familiariser avec les outils de passation électronique.
- Le Marché électronique pour l'administration publique italienne (MEPA) met en relation des fournisseurs autorisés et les acheteurs publics enregistrés, qui peuvent consulter les offres et catalogues d'entreprises.
- Le code éthique comprend plusieurs clauses relatives aux conflits d'intérêts, à la confidentialité, aux primes et aux interactions avec l'administration. Sa bonne application est vérifiée par un Bureau de la Conformité.

Résultats et enseignements :

- Les structures locales ont permis de développer une expertise ciblée et accessible pour les besoins des PME.

- Le MEPA concentrait initialement beaucoup de grandes entreprises, et des « bureaux virtuels » ont alors été mis en place afin d'informer les PME de l'existence du système et de les guider dans son utilisation.
- Le code éthique permet d'éviter les conflits d'intérêt et de lutte contre la corruption, et le Bureau émet des directives et des avertissements aux chefs de département en cas de non-respect de la réglementation.

Jordanie

Constat :

- Des mesures ont été établies dans l'objectif de rétablir la transparence et limiter la corruption dans l'attribution des marchés.
- Le gouvernement met en place un cadre budgétaire à moyen terme pour les marchés publics.

Solutions :

- Le code des marchés publics national comprend l'obligation pour les entités gouvernementales de retirer l'attribution d'un contrat à un prestataire qui se serait rendu coupable de fraude, corruption, ou de manipulation. Toute entreprise qui aura corrompu ou tenté de corrompre un fonctionnaire dans le cadre d'un marché public se verra retirer le contrat
- Le cadre budgétaire englobera un processus de planification macro-économique en partenariat avec le ministère de la Planification et de la Coopération Internationale ainsi qu'un processus de prévision des recettes en partenariat avec le ministère des Finances.

Résultats et enseignements :

- Un plan d'action relatif aux réformes de la passation des marchés a été élaboré en 2010. Celui-ci précise les mesures à prendre en vue de la création d'un organe central de réglementation, définit les rôles et fonctions des différentes entités intéressées et examine les dispositions à prendre en vue de la mise en place d'un mécanisme indépendant d'examen des plaintes. La Banque Mondiale a aidé le gouvernement à rédiger un nouveau projet de loi sur la passation des marchés en 2011.
- La Banque Mondiale a aidé à l'élaboration de nouvelles lois sur les marchés publics en Jordanie et le pays sera à terme capable d'exploiter ses propres règles de passation de marchés pour les projets financés par la Banque, et les autres organismes internationaux.

Finlande

Constat :

- Les pouvoir adjudicateurs utilisent des plans d'achats spécifiques pour certains marchés.
- De nouvelles pratiques ont été mises en place pour une plus grande transparence dans la publication des résultats des adjudications.

Solutions :

- Les achats de biens et services d'un montant élevé ou considérés comme stratégiques ou complexes sont couverts par les plans d'achats publics.
- Les soumissionnaires non retenus peuvent avoir accès à l'offre retenue après que toute information confidentielle (secrets commerciaux notamment) ait été supprimée.

Résultats et enseignements :

- Les plans d'achats publics permettent une meilleure identification du besoin et la sélection d'un mode de passation adapté qui évitera tout surcoût, corruption, ou défaut d'exécution.
- La politique de transparence menée permet de confirmer l'équité de la procédure et de donner aux soumissionnaires des conseils d'optimisation de leurs offres.

Turquie

Constat et solutions :

- L'Autorité des marchés publics (PPA) est un organisme de réglementation central autonome créé en 2002 pour superviser le système de passation des marchés publics.
- Ses attributions sont les suivantes : publier le bulletin officiel des marchés publics ; résoudre les plaintes portant sur une violation des lois encadrant le processus de passation ; préparer des recommandations au Conseil des ministres au cas où des entreprises locales ne sont pas autorisées à participer à des marchés publics à l'étranger ; préparer, développer, et superviser l'implémentation de la législation ; offrir des formations aux secteurs public et privé ; rassembler et publier des statistiques concernant notamment la quantité et les prix des marchés conclus ; maintenir un registre des fournisseurs interdits de participation aux marchés publics.
- La Turquie privilégie la résolution des litiges à travers le Bureau du PPA. Ainsi, il est possible pour un prestataire qui s'estime lésé par une rupture abusive de contrat, de présenter un recours auprès du PPA, après un recours infructueux auprès du maître d'ouvrage.

Pakistan

Constat :

- Des outils de transparence ont été mis en place en collaboration avec l'association Transparency International. Ils utilisent des critères d'évaluation objectifs pour des marchés publics majeurs.

Solutions :

- Les entreprises soumissionnaires signent d'abord un Pacte d'intégrité, puis la sélection du prestataire se fait en deux séquences : d'abord une phase de présélection des prestataires selon les critères établis par la « Lettre d'invitation », puis une phase d'ouverture des plis en deux temps, avec en premier lieu la revue de la proposition technique afin de garantir une évaluation multicritères, et ensuite l'ouverture de l'offre financière.

Résultats et enseignements :

- Les « Lettres d'invitation » sont souvent utilisées pour garantir une présélection juste et transparente, et la publication de ces critères se fait rapidement pour permettre aux soumissionnaires de préparer leur offre.

Colombie

Constat :

- Des pactes d'intégrité (P.I.) ont été établis entre organismes publics et soumissionnaires, qui créent des droits et devoirs mutuels pour empêcher la corruption dans les marchés publics.
- Des organisations de sociétés (CSO) participent au processus des marchés publics et supervisent les marchés et les organismes publics.

Solutions :

- Plus de 60 Pactes existent pour les différents processus de marchés publics et ont été plébiscités par les organismes et entreprises qui y adhèrent volontairement. Ils permettent de rassurer les entreprises sur la transparence des marchés et y encouragent leur participation
- Les CSO effectuent des audits d'agences publiques au niveau national et régional ou local, et des analyses comparatives des achats des institutions : amélioration des politiques d'achats, variabilité des coûts de services de qualité similaire.

Résultats et enseignements :

- Les P.I. s'adaptent à des environnements juridiques et économiques divers et favorisent la confiance et la communication entre les différents acteurs.

- Malgré un certain succès, les éléments suivants doivent être réunis pour une implémentation durable : la garantie de la transparence et d'un contrôle indépendant à toutes les étapes de la passation ; l'instauration d'un système d'incitations et de sanctions adapté ; la détection de la corruption avec un dispositif d'alerte éthique encourageant le signalement.
- Les contrôles directs par CSO favorisent l'intégrité mais aussi l'efficacité de la procédure.

Mexique

Constat :

- Des informations relatives aux sanctions appliquées en matière de marchés publics sont publiées régulièrement.

Solutions :

- Le rapport d'activité du Ministère de l'administration publique contient des renseignements sur les soumissionnaires, intermédiaires, et agents publics qui ont reçus des sanctions. La grande majorité de ces cas avait été signalée par des plaintes (citoyens, soumissionnaires non retenus) et des audits des institutions publiques.

Résultats et enseignements :

- La diffusion des informations relatives aux sanctions permet une plus grande transparence et fait appel à des procédures encourageant le signalement des violations des règles de passation par des tiers.

Brésil

Constat :

- Une méthodologie pour répertorier les risques de corruption dans les processus de passation a été mise en place.

Solutions :

- Des indicateurs de performance ont été établis : durée moyenne de la procédure, montant moyen des marchés, degré de conformité, proportion de procédures achevées.
- Pour les risques, trois étapes majeures des passations sont examinées : les données utilisées comme ressources (dans la réglementation par exemple), la décision (expertise des décideurs, efficacité économique), les résultats (conformité, conservation des traces écrites de la passation).

Résultats et enseignements :

- Il est nécessaire de réunir plusieurs facteurs pour que l'inventaire des risques soit efficace : l'implication des parties prenantes (en élaborant la méthodologie avec les acteurs concernés qui seront exposés à ces risques), l'exhaustivité (tous les risques doivent être analysés), l'orientation vers l'action (les conclusions doivent devenir des propositions de lutte contre les risques identifiés).

Chili

Constat :

- Des indicateurs de performance ont été créés pour améliorer certains aspects majeurs de la gestion des marchés publics.

Solutions :

- Les indicateurs utilisés incluent notamment : le pourcentage des achats effectués via la procédure d'achat d'urgence, la part du budget réservée aux achats exécutés par le biais d'appels d'offres publics, la différence entre le plan annuel et les achats réalisés dans l'année. Les objectifs sont fixés par la direction des marchés publics, qui en évalue les résultats.

Résultats et enseignements :

- La réforme a conduit à une plus grande transparence de la part des institutions publiques puisqu'elles communiquent désormais sur les marchés passés. Les départements achats sont également devenus plus efficaces.

5. Soutien à l'innovation

Australie

Constat :

- La volonté politique est d'inscrire l'innovation au cœur des marchés publics.

Solutions :

- Des directives publiques encouragent la gestion de l'innovation dans les marchés afin d'avoir des candidatures proposant un traitement novateur.

Résultats et enseignements :

- L'évaluation des candidats à travers différents critères est favorisée afin de développer des activités innovantes et des marchés pour des produits de plus en plus innovants.

6. Gouvernance

France

Le Service des achats de l'État (SAE), est chargé de définir et de mettre en œuvre la politique des achats courants de l'Etat français. Placé sous l'autorité du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, le SAE définit les stratégies d'achat et conclut les marchés, accords-cadres ou autres contrats pour tous les achats courants des administrations de l'État (centrales et déconcentrées), c'est à dire des achats communs liés au fonctionnement des services suivants :

- fournitures, mobiliers et matériels de bureau ;
- services d'impression, expéditions, affranchissements et routages ;
- services de transports de biens et de personnes ;
- logiciels & services associés ;
- énergies & fluides ;
- installations techniques & aménagements immobiliers ;
- matériels et services de télécommunication ;
- services financiers, services d'assurances et services bancaires ;
- véhicules non spécialisés, carburants et lubrifiants.

La liste précédente des achats courants peut être modifiée ou complétée par arrêté du ministre chargé du budget, pris après avis du comité d'orientation.

Il est à noter que les établissements publics peuvent aussi participer à la mise en œuvre de la politique des achats courants de l'Etat, sur décision de leur conseil d'administration.

La mission du SAE est la suivante :

- professionnaliser l'ensemble des achats, en collaboration avec les responsables ministériels des achats (RMA) de manière à accélérer la mise en œuvre des bonnes pratiques, la mise en commun d'outils, le développement des compétences et renforcer les dynamiques différentes de chaque ministère ;
- s'assurer que les achats de l'Etat sont effectués dans les conditions économiques les plus avantageuses, respectant ainsi les objectifs de développement durable et de développement social, tout en favorisant le plus large accès des PME à la commande publique ;
- élaborer les stratégies d'achat en recourant, notamment, à l'analyse du marché économique, aux modes de contractualisation les plus efficaces, à la standardisation des besoins et à la globalisation des procédures d'achats au niveau approprié.

Italie

CONSIP S.p.A est une société qui dépend du ministère de l'Economie et qui joue un rôle de plus en plus grand dans la centralisation des achats des administrations publiques

Il s'agit d'une entreprise privée chargée de la passation dématérialisée des marchés publics en fixant les normes de consommation pour diverses catégories de produits

CONSIP recourt principalement à :

- des enchères en ligne ;
- des boutiques électroniques ;
- des plates-formes d'achat; des sites Internet gérés par CONSIP et où les sociétés peuvent offrir leurs produits aux administrations publiques.

CONSIP a adopté un code de déontologie d'entreprise pour les marchés publics en Italie, que sont tenus de respecter les agents, les fournisseurs, les consultants, les salariés, le ministère de l'Economie et des Finances et autres parties prenantes.

Ce code contient des normes de comportement dans les domaines suivants :

- règles générales relatives à l'éthique et à la relation avec les fournisseurs et les parties prenantes ;
- conflits d'intérêts ;
- libéralités ;
- relations avec l'administration, la société civile, la classe politique et les médias ;
- confidentialité de l'information promulguée.

Le code prévoit également un mécanisme de contrôle interne pour vérifier que les normes sont respectées et examiner si les procédures, l'organisation et la gestion de l'entreprise sont conformes à la législation et à la réglementation en vigueur. Pour ce faire, un Bureau de conformité a été mis en place pour faciliter le respect et l'application du code.

Annexe 4

Liste des membres de la Commission Permanente
chargée des Affaires Economiques et des Projets
Stratégiques

Liste des membres de la Commission Permanente chargée des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques

Catégorie des Experts

- Ahmed Rahhou
- Fouad BEN SEDDIK
- Khalida AZBANE
- Lahcen OULHAJ
- Mohammed Bachir RACHDI
- Tarik AGUIZOUL

Catégorie des Syndicats

- Abdelaziz IOUY
- Allal BENLARBI
- Jamaà EL MOATASSIM
- Latifa BENWAKRIM
- Mohammed ALAOUI
- Najat SIMOU

Catégorie des Organisations et Associations Professionnelles

- Abdelkarim FOUTAT
- Ahmed ABOUH
- Ahmed OUAYACH
- Ali GHANNAM
- Bouchaïb BENHAMIDA
- Kamalddine FAHER
- Larbi BELARBI
- Moulay Abdallah ALAOUI-ISMAILI

Catégorie des Organisation et Associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative

- Abdelhamid EL JAMRI
- Karima MKIKA
- Mohamed BENCHAABOUN
- Mohamed MOSTAGHFIR
- Tariq SIJILMASSI

Catégorie Membres de Droits

- Ahmed TIJANI LAHLIMI ALAMI
- Mohamed EL ALAOUI EL ABDALLAOUI
- Othman BENJELLOUN

Annexe 5

Liste des membres du groupe de travail chargé de la rédaction du rapport

Liste des membres du groupe de travail chargé de la rédaction du rapport

- Mohammed Bachir Rachdi
- Bouchaïb BENHAMIDA
- Latifa Benwakrim
- Abdelkarim Foutat

Annexe 6

Références bibliographiques

Références bibliographiques

- Maroc : *Améliorer la gouvernance de la gestion publique*, (2007), Lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque Mondiale au Maghreb
- *Réforme du système de contrôle de la dépense publique*, (2009), Séminaire CAFRAD par l'IGF
- *La réforme administrative au Maroc*, Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative
- *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, (2011), Projet de Loi de Finances pour 2012, Ministère du Budgets des Comptes Publics et de la Réforme Publique
- *Conférence régionale sur la promotion de l'intégrité dans la passation des marchés publics*, (2008), Trésorerie Générale du Royaume sous l'égide de l'OCDE
- *Etude d'évaluation de la gestion des systèmes de finances publique*, (2007), Groupe de travail national du Ministère des Finances et de la Privatisation au Maroc et de la Banque Mondiale
- *Le programme de dématérialisation de la commande publique*, (2009), Revue de la Trésorerie Générale du Royaume
- *Programme d'appui à la réforme de l'administration publique*, (2010), Banque Africaine de Développement
- *Rapport analytique sur la passation des marchés au Maroc*, (2000), Bureau régional Moyen-Orient et Afrique du Nord de la Banque Mondiale
- *Plan d'action du gouvernement marocain pour la lutte contre la corruption*, Gouvernement du Royaume
- *Les PME au Maroc : Eclairages et propositions*, (2000), Direction de la Politique Economique Générale, Ministère de l'Economie et des Finances
- *Présentation du système des marchés publics du Maroc*, (2009), Trésorerie Générale du Royaume
- *Note de présentation du projet de décret relatif aux marchés publics*, Trésorerie Générale du Royaume
- *Renforcer l'intégrité dans les marchés publics : Etude d'apprentissage mutuel au Maroc*, (2008), OCDE
- *La stratégie de l'investissement public et l'efficience des marchés publics*, (2011), Chambre Française de Commerce et d'Industrie au Maroc
- *Le système des marchés publics du Royaume du Maroc*, (2006), Trésorerie Générale du Royaume
- *Transparence versus corruption dans les marchés publics : Lecture à travers les dispositions de l'Accord de libre-échange Maroc / Etats-Unis*, Transparency Maroc

- *Code européen des bonnes pratiques facilitant l'accès des PME aux marchés publics*, (2008), Commission des communautés européennes
- *Les marchés publics dans l'Union Européenne*, (1998), Commission des communautés européennes
- *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU*, (2010), GHK Consulting pour la Commission Européenne
- *SMEs and public sector procurement*, (2001), Small Business Service UK
- *The comparative survey on the national public procurement systems accros the PPN*, (2010), Authority for the Supervision of Public Contracts
- *Innovation and public procurement: Reviews of issues at stake*, (2005), Fraunhofer pour la Commission Européenne
- *Market access database: Trade barriers database*, Département Trade de la Commission Européenne, http://madb.europa.eu/madb_barriers/barriers_select.htm
- *Using public procurement to stimulate innovation and SME access to public contracts*, (2009), The Procurement Innovation Group
- *Public procurement as a tool to stimulate innovation*, (2011), House of Lords UK
- *Cleaning up government*, (2009), OECD Observer
- *Business ethics and anti-bribery policies in selected Middle East and North African countries*, (2006), MENA task force on business integrity and combating bribery of public officials

