



TRANSPARENCY NEWS

■ NUMÉRO 6
■ JUIN
■ 2009

Publication
de l'Observatoire de la Corruption

WWW.TRANSPARENCYMAROC.MA

ÉDITO

SOMMAIRE :

EDITO P.1

INFOS P.2

- Acte de citoyenneté à Tiznit
- Une nouvelle affaire immobilière secoue la ville de Marrakech
- Distribution douteuse de lots de terrain à Laâyoune
- Manipulations et détournements au marché de gros de Casablanca
- Des agents d'autorité facilitent l'émigration clandestine

SPÉCIAL TRANSPARENCY P.7

- Conférence de presse organisée par l'Observatoire de la corruption
- Transparency Maroc organise un séminaire sur le droit d'accès à l'information
- Transparency Maroc présente les résultats de l'enquête de suivi des dépenses publiques dans l'enseignement primaire

DOSSIER : Les marchés publics au Maroc, entre souci de transparence et besoin d'efficacité P.9

- Des malversations lors de la passation des commandes de l'Etat
- Le prix du manque de transparence
- La nécessité d'un meilleur contrôle
- Une responsabilité partagée
- La réglementation en vigueur
- Les recommandations de Transparency Maroc

RÉFÉRENCES ET SOURCES P.19

ENTRETIEN P.20

Les marchés publics sont un domaine où la corruption est fréquente, flagrante, où les enjeux sont énormes, où les menaces sur la vie en collectivité sont réelles.

La corruption dans le domaine des marchés publics est le principal indicateur permettant d'apprécier la crédibilité réelle des institutions dans un Etat qui se veut Etat de Droit. La corruption est un mécanisme fondamental de reproduction d'un Etat de non Droit. Mais cette reproduction est toujours fragile, offrant l'image d'un mur lézardé, condamné à s'effondrer, tôt ou tard. La transparence, par contre, ne peut être qu'un choix stratégique, allant au-delà des petits calculs d'équilibre. Et la transparence dans le domaine des marchés publics, est l'un des premiers pas dans l'édification d'une démocratie, dans la création d'un espoir collectif, longtemps étouffé par des forces rétrogrades qui continuent à résister, à s'opposer au nouveau souffle.

Quelle est la situation des marchés publics au Maroc ?

Les marchés publics représentent la plus grande partie des dépenses publiques. Celles-ci sont financées par le contribuable.

Au-delà de la pertinence des choix de politiques publiques, la transparence dans les procédures des marchés publics est un droit

fondamental et légitime. Cette transparence est l'un des principaux piliers de tout Etat de Droit et de tout système démocratique.

Le citoyen ou l'entreprise citoyenne, en tant que contribuables, paient des impôts qui seront affectés à des dépenses publiques. La transparence dans le processus d'affectation des dépenses publiques est une condition fondamentale de la légitimité de l'Etat et du civisme fiscal.

Le décret de février 2007, relatif aux marchés publics de l'Etat, contient quelques avancées dans la voie de la transparence. Néanmoins, diverses enquêtes de Transparency Maroc, notamment celles d'intégrité menées en 2002, ont permis de constater l'enracinement profond des pratiques de corruption dans ce domaine (voir dossier).

Outre les enjeux financiers importants, la corruption dans les marchés publics constitue une grave violation des droits humains économiques et sociaux, individuels et collectifs. C'est une atteinte au principe d'égalité et de concurrence loyale, garantie par la Constitution (articles 5 et 15).

(suite page suivante)

(suite de l'édito)

C'est aussi une profonde atteinte à la crédibilité des institutions publiques et de manière générale un obstacle à la mise en place d'un système de gouvernance fondé sur la transparence et le respect de la dignité humaine.

L'importance de la corruption dans les marchés publics est liée aux nombreuses faiblesses qui demeurent dans le texte régissant actuellement les marchés publics mais surtout dans la mise en œuvre de ce texte, à travers l'organisation et le déroulement concret de la gestion de ces marchés. Les principales faiblesses du texte sont les suivantes :

- La non-participation de la société civile, notamment Transparency Maroc, à l'élaboration du décret de 2007 sur les marchés publics ;
- L'importance du pouvoir discrétionnaire du maître d'ouvrage ;
- Le rôle prédominant, voire exclusif du maître d'ouvrage durant toutes les phases d'exécution du marché ;
- Les nombreuses possibilités dérogatoires à l'appel d'offres ouvert prévus par le décret 2007 ;
- L'absence de manuels et de normalisation des procédures ;
- La faible traçabilité des décisions en matière de marchés publics ;
- L'accès difficile à l'information sur les marchés publics ;
- Les faibles possibilités de recours administratif et judiciaire, ainsi que l'absence de mécanismes de protection des victimes.

Mais c'est surtout dans la mise en œuvre que les obstacles sont nombreux. L'organisation actuelle des administrations publiques, des

collectivités locales et des établissements publics n'est pas favorable au développement de la transparence. Les postes administratifs de « responsabilité » sont souvent attribués en fonction de relations personnelles, d'allégeance et de services particuliers rendus. Ces postes sont souvent perçus principalement comme une source de pouvoir, de privilèges et d'enrichissement plutôt que comme des postes de responsabilité où la reddition des comptes est une règle fondamentale et courante.

Le manque de transparence dans les marchés publics relaté dans le dossier spécial de ce numéro de Transparency News, illustre de manière éloquente les insuffisances du nouveau texte et de l'application qui en est faite mais aussi, à partir des données disponibles, les malversations et les irrégularités dans la passation de ces marchés. C'est sur l'ensemble de ces questions que Transparency Maroc n'a cessé de formuler des recommandations et de faire des propositions dans le sens du renforcement de la transparence.

ACTE DE CITOYENNETÉ À TIZNIT

Après la série de vidéos du sniper de Targuist, filmant des scènes de corruption de gendarmes dans la région de Taza- Al Hoceima-Taounate, une autre vidéo a fait son apparition dans le site internet « dailymotion » montrant 8 gendarmes en flagrant délit de corruption à Tiznit dans la région de Sidi Ifni. A la suite de cette vidéo, le Commandement Général de la Gendarmerie Royale a convoqué ces gendarmes qu'il a déférés devant le tribunal militaire à Rabat pour corruption.

Selon Le Soir, « le sniper de Sidi Ifni n'a pas raté ses cibles. Deux des huit gendarmes qu'il avait filmés ont écopé d'une peine de quatre mois de prison ferme. Les six autres attendent toujours que la décision du tribunal soit rendue.



UNE NOUVELLE AFFAIRE IMMOBILIÈRE SECOUE LA VILLE DE MARRAKECH

Le tribunal s'est appuyé sur une expertise du service audiovisuel de la gendarmerie royale pour statuer sur la validité des enregistrements, filmés à l'aide d'un téléphone portable ».

A la suite de ces différentes vidéos, le commandement suprême de la gendarmerie royale a pris une série de mesures, notamment le renforcement du travail des commissions d'inspection. Ces commissions sont constituées d'une dizaine de gendarmes, habillés en civil qui ont pour mission de contrôler les gendarmes sur les routes nationales et de préparer des rapports détaillés sur l'ensemble des irrégularités commises. Selon certaines sources, le commandement a implanté des caméras, pour la première fois, dans certains postes de contrôle (Annahar Al Maghribiya).

Ces vidéos ont ainsi rendu les réseaux sociaux plus célèbres que jamais. Certaines vidéos ont pro-

voqué la réaction des autorités. Par ailleurs, le comportement même des gendarmes a changé : ils ont commencé à chercher des solutions pour ne pas tomber dans le piège des snipers. D'autres ont préféré ne plus recourir à la corruption (Assabah).

Ces snipers, qui chassent les corrompus dans le système de l'Etat en usant seulement de leurs caméras, réussiront-ils à réduire la corruption ? Se demande le journal Akhbar Alyawm qui ajoute qu'« au lieu de poursuivre les « héros » qui apparaissent clairement dans les vidéos en train de recevoir des pots de vin, les responsables traquent plutôt les « soldats secrets » qui les filment ». Ces vidéos, ayant un caractère préventif, n'ont pas réussi à combattre le phénomène de la corruption, de même que les différents plans gouvernementaux visant la lutte contre cette gangrène, conclut le journal.

Dans un entretien accordé au journal Assabahiya, le sniper de Sidi Ifni affirme que la lutte contre la corruption nécessite du courage. Il ajoute qu'il continuera à dénoncer les malfaiteurs et qu'il prépare des surprises dans ses prochaines vidéos. Il a affirmé en outre que les efforts de l'Etat pour la lutte contre la corruption restent insuffisants et a insisté sur la nécessité d'impliquer toutes les composantes de la société dans la lutte contre cette gangrène.

En février 2004, Abdelaziz Banine, promoteur immobilier et vice-président du conseil de la ville de Marrakech à l'époque, avait obtenu de Omar Jazouli, maire de Marrakech et du wali de la ville à l'époque, Mohamed Hassad, une dérogation pour la construction de deux complexes résidentiels et commerciaux et d'un immeuble R+5 sur un terrain lui appartenant, dans une zone ouverte uniquement aux constructions R+3. En contrepartie, il s'est engagé à céder gratuitement au conseil de la ville un terrain de 7.400 mètres carrés sur lequel il était prévu de construire une route. Cette dernière, ainsi que plusieurs installations publiques, ont été réalisées sur une superficie de 5.356 mètres carrés par le conseil de la ville et ce pour un investissement total de 48 millions de dirhams.

Abdelaziz Banine, reproche au conseil d'avoir failli à certains engagements prévus dans le contrat ; il l'accuse notamment de ne pas avoir pris en charge certaines installations et même de s'être indûment accaparé son terrain vu « que la route qui a été construite profite à d'autres promoteurs immobiliers qui ont réalisé des projets résidentiels dans la même zone », s'indigne-t-il auprès du journal Maroc Hebdo. Il décide alors de porter son affaire devant la justice. La



AIC Press



Omar Jazouli.

cour d'appel de Marrakech ordonne ainsi au conseil de la ville de verser 48 millions de dirhams à Abdelaziz Banine, à titre de dommages et intérêts, en réparation du préjudice causé par la construction d'une route publique sur le terrain dont il est propriétaire.

A la suite de ce jugement, M. Jazouli, a saisi le ministère de l'Intérieur ainsi que le ministère de la Justice. Le ministre de l'Intérieur, Chakib Benmoussa, a mis en place une commission mixte comprenant des techniciens et des experts juristes pour enquêter, en coordination avec le ministère de la justice, sur cette affaire.

L'affaire en question a connu des évolutions. En effet, selon un certificat de propriété délivré par le Conservateur, le terrain objet du litige n'était plus la propriété de l'ex-vice président du conseil de la ville au moment du jugement. Ce document n'a pas été remis par l'agence urbaine au conseil municipal, alors que cela pouvait lui éviter de payer les dommages-intérêts (Al Ahdath Al Maghribiya). M. Jazouli qui admet sa responsabilité ainsi que celle de M. Hassad dans cette affaire, projette de déposer une plainte pour détournement con-

tre M. Banine tout en affirmant qu'elle concernera également le Conservateur et l'agence urbaine de Marrakech (Al Hayat).

Cette affaire montre à nouveau que les dysfonctionnements persistent dans la gestion de nos communes. Le dernier rapport de la Cour régionale des comptes de Marrakech avait déjà révélé des irrégularités au niveau de la gestion administrative, de celle des ressources humaines et des recettes et de l'usage des biens des arrondissements de la ville. Il s'agit notamment du non-respect de certaines règles relatives aux marchés publics, de la surestimation des redevances téléphoniques, de l'existence de fonctionnaires fantômes, etc.

Des organisations syndicales, militantes, politiques et civiles de la ville ont également dénoncé la mauvaise gestion locale, dont le scandale des « 48 millions de dirhams » et ont réclamé l'ouverture d'une enquête sur les affaires de corruption à Marrakech et la poursuite des responsables impliqués dans les détournements d'argent public.

DISTRIBUTION DOUTEUSE DE LOTS DE TERRAIN À LAÂYOUNE

« Des familles de la ville de Laâyoune ont été surprises par la politique d'exclusion, de favoritisme et de clientélisme qui a affecté la distribution de lots de terrain par le groupe Al Omrane. Leurs noms

ont été remplacés par ceux des proches de certains élus de la ville », rapporte Rissalat Alouma qui ajoute que d'importants cadres de la société d'aménagement Al Omrane à Laâyoune seraient impliqués dans des irrégularités qui ont entaché le programme de lutte contre les bidonvilles et l'habitat insalubre.

Une commission relevant du ministère de l'Habitat a été dépêchée à Laâyoune. Elle a relevé « les prémices d'un dysfonctionnement » et a décidé d'ouvrir une enquête plus approfondie et de rappeler à Rabat le premier responsable d'Al Omrane à Laâyoune. Ce dernier a nié avoir diligenté l'opération de son propre chef et a affirmé avoir reçu des ordres verbaux de la part du ministère de l'Habitat lui intimant l'ordre d'offrir 1200 parcelles au vice-président du conseil municipal de la ville. A son tour, celui-ci les a distribuées à ses proches afin « de gagner leurs voix » aux prochaines communales de 2009 (Libération).

Le groupe parlementaire de l'USFP à la Chambre des représentants avait évoqué lors d'une séance à la Chambre, la question « d'abus que connaissent certains secteurs de la ville de Laâyoune et qui concernent les fonds publics », indique le quotidien Al Ittihad Al Ichtiraki. Dans une déclaration accordée à ce quotidien, le président du groupe parlementaire de l'USFP à la Chambre des représentants a précisé que « notre démarche ne vise nullement à priver les citoyens qui méritent ce qui leur a été accordé, que ce soit une propriété ou un usufruit. En fait, nous sommes contre l'exploitation de cette opération (distribution des lots) à des fins qui n'ont rien à voir avec les besoins



des citoyens qui la méritent ».

Pour sa part, le quotidien L'Opinion a affirmé que le président par intérim de la municipalité de Laâyoune, membre du comité exécutif du parti de l'Istiqlal, a démenti toute attribution irrégulière de terrains. Il a déclaré que cette affirmation est dénuée de tout fondement et qu'elle constitue une campagne mensongère menée par les ennemis de la démocratie dans la région. « Ces parcelles avaient été attribuées aux fonctionnaires de la municipalité et aux employés de la promotion nationale pendant le mois de juillet 2008, de la façon la plus régulière et la plus saine qui soit et à cet effet, une commission élargie avait été constituée pour superviser le déroulement de l'opération de distribution », précise le quotidien L'Opinion.

Afin de mettre en lumière cette affaire, le ministère de l'Intérieur a dépêché à Laâyoune une commission d'enquête. Cette décision intervient après une requête de membres de l'USFP reçus par le ministre de l'Intérieur, accusant le président par intérim de la municipalité d'être intervenu dans l'octroi

de foncier public afin de favoriser sa base électorale.

Une source proche du ministre de l'Intérieur annonce que tous les « documents suspects » ont par « mesure conservatoire », été suspendus en attendant l'issue de l'enquête.

Les pouvoirs publics prendront, sur la base des résultats de l'enquête et des investigations menées par les différentes administrations concernées, les mesures nécessaires loin de « toute considération électorale ou position personnelle et en toute objectivité, dans le strict esprit de la loi », a ajouté la même source interrogée par la MAP.

Contacté par Le Soir Echos, le président par intérim de la municipalité de Laâyoune affirme que c'est lui-même qui avait demandé qu'une enquête soit enclenchée. Toute la question est de savoir jusqu'où pourra aller l'enquête du ministère de l'Intérieur, dans une région sensible et dont certains notables sont depuis l'ère Basri habitués aux privilèges en échange de leur « loyauté », conclut Le Soir.

MANIPULATIONS ET DÉTOURNEMENTS AU MARCHÉ DE GROS DE CASABLANCA

Depuis mars dernier, l'affaire du marché de gros de Casablanca fait couler beaucoup d'encre. Pour rappel, une plainte a été déposée auprès du ministre de la justice en 2007 par un commerçant qui a dénoncé les irrégularités affectant la gestion du marché qui accueille mensuellement entre 60.000 et 70.000 tonnes de fruits et de légumes soit quelques 900.000 tonnes par an, souligne Al Ittihad Al Ichtiraki.

Le commerçant qui a présenté plusieurs documents prouvant les détournements dans les finances du marché, a été auditionné par la police judiciaire de Sidi Othmane. Au mois de janvier dernier, l'instance nationale de défense des biens publics au Maroc a également présenté au Ministre de la justice une plainte, dénonçant la protection dont bénéficient certaines personnes impliquées dans les irrégularités et les détournements d'argent public au marché de gros.

Les documents présentés par le plaignant montrent différents aspects des irrégularités qui règnent dans cette structure telles les fausses factures, la non-déclaration du tonnage réel des camions engendrant des pertes énormes pour la caisse du marché, les fausses déclarations sur la nature des caisses utilisées (plastique ou bois), etc. Ce commerçant déplore le fait d'être l'objet de plusieurs décisions « injustes »





A/C Press

malgré le montant énorme de 41 millions de centimes qu'il a versé à la direction du marché à titre de taxes entre 2002 et 2005 (Assabah). Il a ainsi été privé du magasin qu'il gérait depuis plusieurs années au sein du marché.

Les irrégularités dénoncées concernent également les cessions douteuses de locaux du marché et la passation de « marchés suspects » attribués à des membres du conseil de la ville, soulignent Al Jarida Al Oula et Al Ittihad Al Ichtraki.

Assabah rapporte enfin que la police judiciaire a constaté une grande différence entre les revenus du marché qui atteignent 11 milliards et 217 millions de centimes, selon les chiffres officiels, et la déclaration du plaignant qui estime que ce chiffre est au dessous des revenus réels du marché. En effet, selon lui, le marché accueille quotidiennement 700 camions avec une moyenne de recettes de 1.000 dirhams par camion, auxquelles s'ajoutent les revenus correspondant à la location des magasins.

DES AGENTS D'AUTORITÉ FACILITENT L'ÉMIGRATION CLANDESTINE

Le juge d'instruction près la Cour d'appel de Casablanca a auditionné, le 14 avril 2009, des personnes inculpées dans une affaire d'émigration clandestine, dont des agents de la police affectés au port de Tanger et à l'aéroport de Casablanca. Cette affaire a été déclenchée à la suite de l'arrestation d'un individu impliqué dans ce trafic, travaillant pour une société de transport international, active dans ce domaine depuis 2003. Cette société utilise des passeports falsifiés et bénéficie de la complicité d'agents de la Sûreté au niveau des frontières (Assabah).

Les enquêtes menées par la brigade nationale de la police judiciaire (BNPJ) ont montré l'implication de plusieurs agents de police et de responsables dans ce réseau. Ces derniers percevaient des commissions de 60.000 à 70.000 dirhams pour faciliter chacune des opérations (Al Ahdath Al Maghribia).

Le comité central relevant de la Direction Générale de la Sûreté Nationale, a également révélé dans son rapport qu'il a informé le Directeur général de la DGSN des pratiques frauduleuses de la Préfecture de police de Tétouan ainsi que de celles des responsables de la Sûreté à « Bab Sebta ». Ce rapport a servi au démantèlement du réseau international d'émigration clandestine à « Tanger » et à « Bab Sebta », souligne le même journal.

Les enquêtes ont révélé l'implication de 22 policiers, de 3 douaniers et de 17 civils. Certaines sources affirment que des membres de ce réseau bénéficiaient des services de quatre juges soupçonnés d'être impliqués dans cette affaire, souligne Al Ahdath Al Maghribia. Selon les résultats des enquêtes, ce réseau a aidé au passage de 1000 personnes entre 2003 et 2009. La plupart des opérations d'émigration clandestine se font par le port de Tanger, avec l'aide des agents de police et des agents de la douane, souligne Assabah.

Plus récemment, deux agents de police à l'aéroport de Marrakech ont été arrêtés pour leur implication dans ce trafic, ce qui laisse présager que son ampleur se mesure aussi au niveau de ses ramifications nationales et que chaque fois qu'un grand réseau tombe dans les filets des enquêteurs, des fonctionnaires sont impliqués.



A/C Press





CONFÉRENCE DE PRESSE ORGANISÉE PAR L'OBSERVATOIRE DE LA CORRUPTION

Le mardi 28 avril 2009, Transparency Maroc et Democracy Reporting International (DRI) ont organisé à l'hôtel le Diwan, à Rabat, la sixième conférence de presse de l'Observatoire de la Corruption et du Développement de la Transparence au Maroc. La rencontre a permis de présenter l'étude sur « l'évaluation du cadre pour l'organisation des élections communales ».

Dans une première intervention, M. Micheal Meyer-Resende, coordinateur de DRI et membre de l'équipe chargée de l'étude, a affirmé que de récentes modifications ont apporté des améliorations au Code électoral. Des lacunes subsistent néanmoins, notamment l'absence d'un cadre clair pour une observation non partisane des élections et l'absence de dispositions visant à assurer une publication prompte, détaillée et largement accessible des résultats des élections.

De son côté, M. Geoffrey Weichselbaum, membre de DRI ayant participé à la réalisation de l'étude, a signalé que l'observation du contexte politique préélectoral a montré l'importance du rôle des notables qui dominent le paysage politique, en particulier en dehors des grandes villes.

Pour sa part, M. Abdellah Harsi, membre de Transparency Maroc ayant participé à l'étude, a conclu par la présentation de quelques recommandations. Parmi ces recommandations on peut citer :

- l'introduction de règles addition-

nelles prévoyant la consultation des partis pour la détermination du découpage électoral ;

- l'abandon de la carte électorale au profit de la C.I.N. pour attester de la qualité d'électeur ;
- la clarification du statut légal et des procédures de gestion de la base de données centralisée des électeurs ;
- la publication de tous les résultats du vote, jusqu'au niveau du bureau de vote, dans les meilleurs délais et par toute voie appropriée, notamment sur internet ;
- l'établissement d'un cadre définissant clairement ce que sont des dépenses de campagne électorale, etc.

Enfin, Transparency Maroc qui a prévu dans son rapport un taux de participation aux élections communales qui pourrait dépasser de près de 8 points celui enregistré lors des dernières consultations législatives de 2007, a mis en garde le ministère de l'Intérieur sur les dangers de recours à la corruption qui menace ces élections. Selon les intervenants, les dispositions concernant le contrôle des comptes des candidats pour le financement de leurs campagnes sont insuffisantes pour permettre un contrôle véritable dans un contexte où l'on s'attend à ce que l'argent et d'autres types de cadeaux soient utilisés par des candidats.

La conférence a été aussi l'occasion de présenter le 5ème numéro de Transparency News qui porte sur l'accès aux services publics. M. Mohammed Ali LAHLOU, directeur de l'Observatoire de la corruption a mis l'accent sur des limites qui minent l'exercice quotidien de la citoyenneté et privent les Marocains de droits fondamentaux comme l'accès à la santé ou à l'éducation.

La première chaîne nationale Al Oula, les radios nationales Atlantic

et Aswat ainsi que la presse écrite et électronique ont couvert cette conférence de presse.

TRANSPARENCY MAROC ORGANISE UN SÉMINAIRE SUR LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

Le 18 mai dernier s'est tenu à Rabat, à l'initiative de Transparency Maroc, et avec le soutien de la fondation Friedrich-Ebert, un séminaire sur le droit d'accès à l'information. Les participants à ce séminaire (Algérie, Tunisie, Mauritanie et Maroc) ont présenté l'état des lieux dans leurs pays respectifs, tout en procédant à une analyse comparative. Le premier séminaire, sur le même thème, avait eu lieu en décembre 2008 à l'initiative de Transparency Maroc. Des représentants du bureau de l'Unesco de Rabat (antenne régionale pour le Maghreb), présents lors des deux rencontres, ont fait part de leur intérêt pour l'initiative et souhaitent l'accompagner.

Selon les intervenants, l'accès à l'information par le public est difficile presque dans l'ensemble des pays du Maghreb. Aucun de ces derniers n'est doté d'un cadre juridique et constitutionnel qui régleme et facilite la communication de l'information par les départements de l'Etat. « L'accès à l'information est un outil de transparence et de reddition des comptes et un moyen efficace de prévention de la corruption, et de bonne gouvernance publique », a souligné M. Kamal Mesbahi, membre de TM lors des travaux de ce workshop.

En ce qui concerne le Maroc, les intervenants ont considéré que l'article 18 du dahir du 24 février 1958





portant Statut général de la Fonction publique constitue un obstacle à l'accès à l'information puisqu'il interdit aux fonctionnaires et agents publics de fournir des informations ou de transmettre des pièces ou documents administratifs. Cet article distingue deux cas. Le premier est celui du secret professionnel, dont la violation est prévue et sanctionnée par le Code pénal. Le second a un aspect administratif : celui de l'obligation de discrétion professionnelle, avec une interdiction formelle de communiquer des documents administratifs aux tiers.

L'un des objectifs attendus de ce deuxième séminaire est de décliner les grands axes qui constitueront un plaidoyer participatif vers les pouvoirs publics des pays concernés.

TRANSPARENCY MAROC PRÉSENTE LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE SUIVI DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

Du 20 au 22 mai 2009, Transparency Maroc a organisé un atelier régional dans le cadre du projet Africa Education Watch, que Transparency International réalise dans sept pays africains : Ghana, Madagascar, Maroc, Niger, Ouganda, Sénégal et Sierra Leone. Cette rencontre a permis aux experts et aux associations qui participent à cette étude étalée sur trois ans de faire l'évaluation commune de sa première phase. A cette occasion, un point de presse a été organisé le mercredi 20 mai à l'hôtel la Tour Hassan à Rabat pour la présentation des principaux résultats de cette étude à laquelle Transparency Maroc a participé pour plusieurs raisons, dont la plus importante est la dégradation continue des conditions de fonctionnement de l'école publique et ses faibles performances bien que le pays lui consacre d'importants

moyens humains, matériels et financiers.

L'étude a porté sur un échantillon de 60 écoles primaires relevant de seize délégations (onze du Grand Casablanca et cinq de Meknès Tafilalet) et le questionnaire ménages a concerné quelques 1040 parents ou tuteurs d'élèves. Elle a montré que la transparence du dispositif de financement des écoles primaires au Maroc souffre de nombreux déficits relatifs d'abord au système d'information sur le budget affecté aux écoles primaires, puisqu'il n'existe pas de données budgétaires spécifiques au cycle primaire.

L'analyse du système de financement, des procédures d'élaboration et de gestion du budget de l'éducation nationale, des parties prenantes dans ce processus ainsi que des normes de transparence financière a révélé une grande opacité dans les procédures d'allocation des ressources, dans les critères présidant à cette allocation, dans les moyens de suivi, d'évaluation et de contrôle de l'exécution des budgets. En outre l'information sur les dotations budgétaires est inaccessible. Cette analyse a également montré que le processus de décentralisation et de transfert des compétences, y compris financières, de l'administration centrale vers les académies régionales, processus encore inachevé, a perturbé le dispositif « classique » de financement sans en améliorer les résultats en termes de ressources mises à la disposition des écoles.

L'enquête a aussi confirmé que les directeurs et les parents d'élèves ne sont informés ni des ressources financières affectées aux écoles, ni de la manière dont elles sont dépensées. 100% des directeurs disent que leur école ne reçoit aucun subside du gouvernement central et local. Néanmoins, chaque école est tenue d'élaborer des rapports financiers qui sont remis à la délégation pour 71,7% des directeurs interrogés, 3,3% les remettent aux inspecteurs et 18,3% ne savent pas.

Côté corruption, les résultats de

l'enquête ont révélé qu'elle est considérée comme un problème sérieux dans le pays. Ce jugement devient plus nuancé pour la corruption dans le système scolaire parce que, probablement, les enjeux financiers dans l'établissement scolaire ne sont pas importants aux yeux des enquêtés. Les cas de corruption (29 cas) et de détournements de fonds (13 cas) sont signalés dans des écoles fonctionnant dans des conditions précaires. Selon le rapport, il y a plus de cas de corruption et de détournement de fonds déclarés dans les écoles qui ne disposent pas de COGES (conseil de gestion). Le problème de gouvernance du système scolaire se résume aux difficultés de mise en place d'un système de gestion décentralisé efficace. En effet, le processus de décentralisation ne s'est pas traduit par une simplification des procédures de financement (beaucoup d'acteurs pensent le contraire) et en tout cas, pas par une amélioration des moyens financiers des écoles primaires.

Aussi, selon le rapport, il s'avère aujourd'hui prioritaire de réformer le système de gouvernance en levant l'ambiguïté des rapports entre l'administration centrale, les académies et les délégations et en clarifiant leurs prérogatives et leurs responsabilités respectives. D'autres mesures peuvent être envisagées comme de :

- renforcer le processus de décentralisation par une meilleure coordination entre le Ministère de l'Éducation Nationale et le Ministère des Finances, en particulier pour l'encadrement et la formation dans les domaines de l'administration et de la gestion financière ;
- rendre opérationnelles les structures de gestion régionales et locales, notamment les conseils d'administration des Académies Régionales d'Éducation et de Formation (AREF) et les conseils de gestion des écoles ;
- et enfin instituer un système de gouvernance plus moderne basé sur les principes de la gestion par les résultats et la culture de la redevabilité (accountability).



LES MARCHÉS PUBLICS SONT LES CONTRATS PASSÉS PAR LES PERSONNES PUBLIQUES EN VUE DE LA RÉALISATION DE TRAVAUX, DE FOURNITURES OU DE SERVICES, ET ASSUJETTIS À DES RÈGLES PRÉCISES DE FOND ET DE FORME. LE VOLUME DE CES MARCHÉS PUBLICS A ÉTÉ, ET CONTINUE D'ÊTRE TRÈS IMPORTANT ; ILS CONSTITUENT UN DOMAINE PROPICE AUX PRATIQUES DE CORRUPTION ET DE TRAFICS D'INFLUENCE EN TOUT GENRE, ET LE RISQUE DE CORRUPTION AUGMENTE AVEC LA DÉCONCENTRATION DES SERVICES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES.

La transparence dans les marchés publics a été au centre des préoccupations de Transparency Maroc (TM) depuis sa création. Cet intérêt trouve sa raison, aussi bien dans le caractère transversal de cette activité, que dans son poids économique. Dans cette perspective, Transparency Maroc a mis en place une commission dédiée aux marchés publics.

L'encouragement de la transparence dans la passation des marchés publics participe de cet effort entrepris par Transparency Maroc dans sa lutte contre la corruption. Cette transparence est d'autant plus importante que la masse globale des commandes de l'Etat atteint plus de 120 milliards de dirhams, ce qui représente 15 % du PIB. Un tel enjeu expose les marchés publics à toutes sortes de pratiques de corruption : pots de vin, favoritisme, clientélisme, passe-droit, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur le coût et la qualité des services publics.

La veille de la presse réalisée par l'Observatoire de la corruption permet de détecter certaines irrégularités qui entachent la passation des marchés publics à savoir :

- La corruption ;
- Le manque d'accès à l'information concernant les appels d'offres ;
- Le non respect des obligations de publicité ;
- Le clientélisme et le favoritisme dans le choix des adjudicataires ;
- La faiblesse du contrôle en matière d'attribution et d'exécution des marchés.

Dans le souci de s'ouvrir le plus possible aux différents intervenants concernés par cette question et d'amorcer un débat sur les avancées et les limites de son cadre juridique, l'Observatoire de la corruption, relevant de Transparency Maroc, a organisé une table ronde à laquelle ont participé des inter-

venants appartenant à divers horizons : responsables dans l'administration, chercheurs universitaires, acteurs associatifs, opérateurs économiques, journalistes, etc. Le but était de créer un espace de débat et d'échange entre ces différents intervenants et partant, de favoriser une interaction entre les différentes dynamiques de réformes. Cette table ronde a été l'occasion d'éta-

l'Observatoire de la corruption permet de détecter certaines irrégularités qui entachent la passation des marchés publics

blir un diagnostic de l'importance de la corruption dans ce secteur, notamment par l'analyse de la réglementation applicable, des procédures de con-

trôle et de l'accès à l'information. Cette rencontre a été, également, une occasion pour la « Commission des Marchés publics » de TM de présenter le point de vue de l'association sur cette question, sa position sur les textes en vigueur et surtout leur application et enfin de proposer un certain nombre de recommandations.

DES MALVERSATIONS LORS DE LA PASSATION DES COMMANDES DE L'ÉTAT

Les malversations lors de la passation des marchés publics sont si courantes et récurrentes que les autorités elles-mêmes les reconnaissent. Ces nombreuses irrégularités trouvent souvent leur origine dans la pratique du clientélisme et du favoritisme et concernent aussi bien les marchés de l'Etat que ceux des établissements et entreprises publics et ceux des collectivités locales. Elles s'articulent, notamment, autour de l'annonce des appels d'offres, l'ouverture des plis, le refus des candidatures, le non-respect des obligations de publicité,... La Cour des comptes a révélé, dans son rapport annuel de 2007, un ensemble de violations dans l'exécution des marchés publics des collectivités locales.

La presse nationale n'éprouve, pour sa part, aucune difficulté à trouver l'information et à la publier, tant les violations sont flagrantes et sont dévoilées au grand jour par certaines parties, notamment par les élus.

La taille des agglomérations, l'importance des chantiers ouverts ou programmés, mais surtout la composition des conseils communaux sont autant de raisons qui

favorisent le clientélisme et les malversations lors de l'attribution des marchés publics. Ainsi, des élus accusent le maire de Marrakech d'avoir passé des marchés suspects et sollicitent une enquête du ministère de l'Intérieur. Motif : une seule entreprise aurait obtenu 32 marchés en une année pour une valeur de 6 milliards de centimes (Al Hayat). La Cour des comptes aurait préparé, selon Al Maghribiya, un rapport



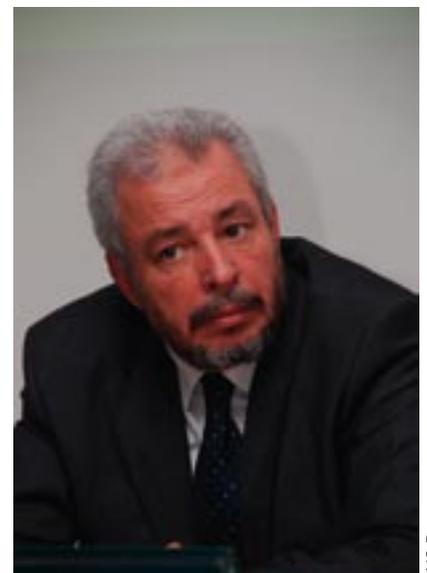
Omar Jazouli.

spécifique au conseil communal de Marrakech dans lequel elle a relevé toutes les irrégularités qui entachent la gestion des affaires locales de la ville. La convention de gestion déléguée des espaces publics de Marrakech a été conclue sans l'approbation des membres du Conseil de la ville, rapporte Al Ittihad Al Ichtiraki.

Dans la même région, une commission s'est rendue à Kelaât Sraghna pour enquêter sur le détournement de 500 millions de centimes, relatif à l'achat des terrains du complexe économique et social, à la suite d'une plainte

adressée aux autorités de tutelle par le conseil municipal de la ville (Assabahia). Certaines malversations sont tellement flagrantes qu'elles ont conduit à la révocation de responsables locaux. Al Ahdath Al Maghribiya fait état de la révocation du secrétaire général de la commune rurale Ouad Ifrane à Azrou pour irrégularités et marchés suspects révélés par le rapport de la Cour des comptes. Le ministère de l'Intérieur aurait également dépêché une commission à la municipalité de Ouarzazate pour enquêter sur de nombreuses irrégularités administratives et financières dans la gestion de cette commune (Al Ittihad Al Ichtiraki).

Mais l'affaire qui a fait couler beaucoup d'encre et donné lieu à beaucoup d'interprétations est sans nul doute, « l'Affaire Belkora ». L'ex Maire de la ville de Meknès, a été démis de ses fonctions par le Ministère de l'Intérieur à la suite d'un rapport de la commission d'enquête de l'inspection générale de ce ministère. Si d'aucuns dénon-



Aboubakr Belkora.



A/C Press

cent un règlement de compte avec le PJD à la veille des communales, la presse n'a pas manqué de rapporter certaines irrégularités dans la gestion locale de la ville. Ainsi, selon Al Ousboue Assahafi, la non-attribution au bureau d'étude IBEMV d'un marché d'une valeur de 25 milliards pour la mise à niveau des infrastructures de la ville de Meknès, de centimes, a été à l'origine de la destitution de Belkora.

Rabat, capitale du Maroc et siège institutionnel du pouvoir politique n'échappe pas non plus, à ces malversations. Les projets « structurants » lancés en grande pompe il y a quelques années souffrent également d'irrégularités lors des passations de certains contrats publics. Ainsi, des investisseurs et des observateurs dénoncent le manque de transparence et l'absence d'appel d'offre lors de la passation des marchés d'exploitation des cafés de la Marina du Bouregreg (Aljarida Al Oula).

LE PRIX DU MANQUE DE TRANSPARENCE

Au moment où le Maroc s'ouvre aux investissements étrangers en adoptant une batterie de mesures d'incitation, les irrégularités dans la passation des marchés publics pourraient nuire gravement à sa réputation. Plusieurs entreprises étrangères opérant dans le pays, ont dénoncé la violation des règles de concurrence dans la passation des marchés publics. C'est le cas, entre autres, de la concession du service de transport urbain et de celle du ramassage des ordures ménagères à Rabat qui ont été attribués à une entreprise française à titre préférentiel (Al Jarida Al Oula).

En 2002, les différentes administrations de l'Etat ont passé environ 12861 marchés contre 13000 en 2004, dont 91 % par appel d'offres ouvert. Le volume de ces marchés a dépassé 60 milliards de dirhams en 2006 ; ils peuvent être ventilés comme suit : 30% pour les travaux,

Le cadre juridique régissant les marchés publics

Depuis fort longtemps les contrats de l'administration font l'objet d'une réglementation spécifique. Plusieurs textes se sont succédé sous le protectorat. Après l'indépendance, les marchés publics étaient soumis au dahir du 6 août 1958 et au décret du 20 août 1959 consacrés respectivement à la comptabilité de l'Etat et à la comptabilité municipale. L'insuffisance de cette réglementation a conduit à l'adoption d'un décret du 19 mai 1965. Ce texte a lui-même été remplacé en 1976, puis en 1998. Le texte actuellement en vigueur est un décret du 5 février 2007 qui fixe les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat.

60% pour les fournitures et 10% pour les services. Le secteur des BTP réalise 70% de son chiffre d'affaires dans le cadre des marchés publics, contre 80% pour le secteur de l'ingénierie (Revue Manager public, n° 01, avril 2008).

Les enquêtes d'intégrité menées par Transparency Maroc en 2002 ont dévoilé des résultats plus que révélateurs sur le caractère endémique et presque systématique de la corruption dans la passation des commandes de l'Etat :

- 60 % des entreprises interrogées déclarent que les marchés publics au Maroc ne sont pas du tout transparents, que les versements illicites sont fréquents ou systématiques, ainsi que le népotisme et le clientélisme ;
- 19% des chefs d'entreprises interrogés estiment que les versements occultes dans les marchés publics varient de 3 à 6 % de la valeur du contrat.

Dans ces cas de corruption, le manque de transparence ne concer-

ne pas uniquement la passation des marchés mais aussi leur exécution. De ce fait, outre les pertes financières importantes, c'est la qualité des prestations ou des fournitures et leur impact sur les infrastructures collectives qui sont mis en jeu.

Ainsi, Al Khbar, a fait état de rumeurs persistantes au sein de la SNRT (Société Nationale de Radiodiffusion et de Télévision), concernant la défaillance d'un lot d'équipements achetés à la France pour le lancement de la Télévision Numérique Terrestre, alors qu'aucun rapport n'a été dressé pour déterminer les responsabilités.

Asdae, rapporte pour sa part, que les sociétés ayant soumissionné pour le marché de l'électrification de l'aéroport Mohammed V, ont été surprises, lors de la séance d'ouverture des plis, par l'annulation sans aucune justification de l'appel d'offre. Elles ont appris par la suite que l'ONDA (Office National des Aéroports) a attribué le marché à une société pour 24 millions

dirhams annoncés le jour même lors de l'ouverture des plis).

Ces nombreuses illustrations, citées par la presse nationale, montrent clairement le coût économique du manque de transparence pour le contribuable, d'où la nécessité d'un contrôle permanent et efficace des mécanismes et des procédures d'attribution des marchés et de leur exécution.

LA NÉCESSITÉ D'UN MEILLEUR CONTRÔLE

Le décret n° 2-06-388 du 5 février 2007 prévoit dans son article 92 que les marchés publics sont soumis à des contrôles et à des audits internes qui peuvent porter sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés. Ces contrôles et audits sont obligatoires pour les marchés dont les montants excèdent 5.000.000 de dirhams et doivent faire l'objet d'un rapport adressé au ministre concerné.

Ainsi, les contrôles, a priori et a posteriori du cycle des marchés publics restent nécessaires. Le maître d'ouvrage peut confier à un fonctionnaire dit « personne chargée du suivi de l'exécution du marché » la mission du suivi de l'exécution dudit marché lorsque son importance et sa complexité le justifient (article 89).

Généralement, la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) est chargée du contrôle de régularité (avant l'attribution du marché) et de validité (avant le paiement de la dépense). Des mécanismes de pré-



de dirhams (contre 18 millions de



AIC Press

vention des risques ont été institués au niveau de chaque contrôle sur la base d'indicateurs de performance. A titre d'exemple, le nouveau texte prévoit, qu'une proposition d'engagement ne doit pas séjourner chez un contrôleur au-delà de 15 jours, pendant lesquels il doit, soit émettre son visa, soit formuler un rejet motivé. Le législateur a voulu, grâce à ce suivi, réduire sensiblement les délais. Un délai identique est fixé pour le séjour de l'ordonnance de paiement auprès du comptable. La TGR dispose, par ailleurs, d'une division chargée du conseil et de l'arbitrage qui sanctionne les contrôleurs accusés de fraudes ou de retards.

Enfin, des améliorations du contrôle sont prévues à travers le lancement du projet de contrôle modulé de la dépense publique dont l'objectif est le renforcement des contrôles a posteriori et la réduction des contrôles a priori, qui ne préviennent pas forcément les manquements ultérieurs. Dans le même sens, les contrôleurs de dépenses seront amenés à se recentrer sur

leurs missions fondamentales et à déléguer les contrôles de premier ordre aux ordonnateurs.

Pour plus de transparence, la pratique de l'audit interne est donc indispensable, mais cet audit se déroule souvent dans des conditions discutables, car il est réalisé par les gestionnaires de l'établissement concerné, ce qui est incompatible selon un intervenant à la table ronde organisée par l'Observatoire de la corruption en mars 2009.

Un autre intervenant à cette table ronde a insisté sur la nécessité de mettre en place des systèmes de contrôle, soulignant que l'effectivité et l'efficacité passent par le contrôle et la sanction. Une bonne gestion requiert un contrôle permanent et efficace des procédures d'attribution et d'exécution des marchés. L'absence d'un système de contrôle et de suivi interne facilite les irrégularités qui peuvent entacher le marché public dans toutes ses étapes.

Le même intervenant a déploré que les recours manquent d'efficacité dans la mesure où les PME pré-

Un bilan du nouveau décret

Parmi les apports du nouveau texte, certains sont incontestablement positifs, tels :

- L'encadrement de la passation des marchés négociés par une procédure (allégée) de publicité et de mise en concurrence (art 71 et 72) ;
- La possibilité donnée au concurrent de compléter son dossier sous un délai fixé par la commission (art 36-), et donc limitation des cas où l'administration peut évincer pour manque de pièces ;
- L'indication sur l'avis d'appel d'offres du site électronique ou du journal ayant servi à la publication du programme prévisionnel annuel (art 20) ;
- La conservation pendant 5 ans des éléments ayant été à l'origine de l'élimination d'un concurrent (art 45) ;
- L'obligation de remettre une attestation en cas de non remise du dossier d'appel d'offre et possibilité de report de la date d'ouverture (art 19).

D'autres nouvelles dispositions n'auront que pas ou peu d'effet. C'est le cas de :

- L'engagement des concurrents et des intervenants dans le processus des marchés à ne pas recourir à la corruption, à garder l'indépendance, etc. (art 23 et 95) ;
- La désignation de deux membres de la commission par tirage au sort (art 34) ;
- La possibilité de recours auprès du ministre et de la commission des marchés avec une procédure consacrant le pouvoir de l'Administration (art 47 et 95) ;
- L'obligation d'envoi du dossier d'appel d'offre aux membres de la commission 8 jours avant la publication (art 19) : fausse réponse à un vrai problème, celui des cahiers des charges orientés ;
- L'annonce de la future création d'un portail des marchés publics (art 76) et de la possibilité de communication électronique (art 77) ;
- La communication systématique des motifs d'élimination.

Une nouvelle disposition risque de poser problème : Il s'agit du traitement des offres anormalement basses ou excessives (article 40). Sont considérées comme telles les offres inférieures ou supérieures de 25% par rapport à la moyenne des offres et de l'estimation. Le maître d'ouvrage peut exclure le concurrent. Cette disposition est inadaptée et peut entraîner des abus.

Enfin on notera que le nouveau texte n'apporte pas de changement en ce qui concerne les clauses relatives au contrôle et à l'audit des marchés.

férent prendre leur mal en patience plutôt que de présenter des recours qui s'avèrent excessivement coûteux. De plus, le maître d'ouvrage fait office de juge et de partie alors que le recours devrait être impartial, effectif, rapide et efficace. Enfin certaines entreprises craindraient de former des recours contre une administration ou un responsable par peur de représailles et d'exclusion définitive des appels d'offres.

UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Plusieurs professionnels s'accordent à dire que ce n'est pas le pouvoir discrétionnaire de l'administration qu'il faut accuser, mais les abus dont il fait l'objet. Ces abus sont souvent révélés lors de l'élaboration des cahiers de charges et de la détermination des critères d'évaluation.

Les participants à l'atelier de l'Observatoire de la corruption ont précisé que chaque fois que le sujet de la transparence dans les marchés publics est soulevé, c'est l'établissement public qui est désigné comme le seul responsable des violations du droit, alors que la transparence dans la gestion des marchés publics est une responsabilité partagée entre l'acheteur public (l'Etat) et le soumissionnaire (le fournisseur).

Dans ce sens, on peut relever quelques cas de figure qui attestent de l'existence d'une complicité

entre les responsables des services de l'Etat et l'adjudicataire, notamment :

- L'exigence de certaines caractéristiques spécifiques qui ne peuvent être assurées que par un seul fournisseur connu à l'avance, et cela passe d'abord par un arrangement préalable entre les deux parties. Le cahier de charges est ainsi préparé de façon à être orienté vers les entreprises favorites ;

- Le groupement d'affaires : une seule personne qui possède plusieurs sociétés dans le même secteur présente plusieurs soumissions, ce qui augmente ses chances de remporter l'appel d'offres.

On regrette également la passivité des soumissionnaires « écartés » ou « éliminés » face au rejet de leurs dossiers. Le décret de 1998 leur donnait le droit de réclamer les motifs de leur élimination, la majorité n'en usait pas. Le texte de 2007 a systématisé l'envoi de ces motifs sans que les concurrents concernés n'en formulent la demande.

Un intervenant, représentant une administration publique a affirmé qu'il est difficile de concevoir comment une administration peut orienter un cahier des charges, d'autant plus que les textes préviennent un tel favoritisme.

Pour les prestations répétitives et dont les critères sont relativement identiques, l'administration a mis en place des CPS (Cahier de Prescription Spéciale) types. Une telle mesure vise à renforcer la transparence et à éviter les risques d'orientation du CPS vers un concurrent particulier.

Pour ce qui est de l'estimation des coûts des prestations, qui ouvre la voie aux pratiques de corruption, le maître d'ouvrage demeure responsable de l'établissement d'une estimation du marché et doit disposer d'une méthodologie et d'une banque de données concernant les coûts de construction, des achats, des études, etc, afin de pouvoir faire une estimation plus ou moins proche du coût réel du marché et garantir ainsi sa transparence.

L'entreprise, pour sa part, doit entreprendre sa propre professionnalisation à travers une meilleure connaissance de la législation en vigueur et une maîtrise des procédures. En effet, un nombre important de soumissions est rejeté par le maître d'ouvrage pour la seule raison que le dossier est incomplet, ce qui atteste une mauvaise connaissance des dispositions du décret.

LA RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR

Un nouveau texte sur les marchés publics, le décret n° 2-06-388 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat est intervenu le 5 Février 2007. Ce texte a été élaboré en partant des insuffisances identifiées par l'administration et les professionnels. Sa rédaction a été précédée d'une évaluation interne par l'administration, évaluation qui n'a pas été rendue publique. Certes, toutes les exigences n'ont pu être prises en compte,



mais il n'en demeure pas moins qu'il s'inscrit dans un processus évolutif. Malgré quelques insuffisances, des principes fondamentaux comme la quête de la transparence, la concurrence et l'amélioration des recours le sous-tendent. Ce décret a même fait l'objet, d'une évaluation par les experts de l'OCDE (Organisation de la Coopération et du Développement Economiques) à la fin de son processus d'élaboration, avant sa validation.

La nouveauté de ce texte par rapport aux précédents, réside dans l'originalité de son objectif, à savoir le renforcement de la transparence pour lutter contre la corruption. Ce changement réglementaire est accompagné de la révision, actuellement en cours, d'autres textes comme le Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG), et aussi d'une modification du pouvoir des organismes institutionnels notamment des organismes de contrôle et de la commission des marchés publics.

Plusieurs éléments sont à mettre à l'actif de cette réglementation, outre les possibilités de lutte contre la corruption qu'elle contient. Le décret de 2007 reprend l'essentiel des dispositions de celui de 1998 : obligation de l'ordonnateur de faire publier son programme prévisionnel d'achats publics, les résultats des commissions d'appel d'offres, les cahiers de charges, etc. Il met en place un portail public des mar-

chés de l'Etat, dédié aux opérateurs (article 76) et prévoit la possibilité de mettre à la disposition des concurrents les documents relatifs à la consultation par voie électronique (art. 77). Le décret de 2007 prévoit également la possibilité de compléter certains documents administratifs pendant la séance d'ouverture des plis, ce qui est une nouveauté par rapport aux textes précédents.

Si ce décret constitue de l'avis de tous une avancée vers une meilleure transparence dans les marchés publics, dans la réalité, par contre, le problème de l'effectivité des textes reste toujours posé.

Dans la pratique, l'impact du décret demeure faible. Les participants à la table ronde ont cité, à juste titre, le pouvoir discrétionnaire de l'Administration dans la rédaction des cahiers de charges, l'absence de manuels vulgarisés des procédures de gestion des marchés publics et l'imprécision sur les pièces à fournir.

Malgré l'existence de dispositions légales claires dans le décret de 2007 obligeant le maître d'ouvrage à publier les informations relatives aux marchés publics telles que la publication du programme prévisionnel et l'enveloppe financière du projet, la généralisation de l'ouverture publique des plis et l'affichage des résultats définitifs dans les locaux du maître d'ouvrage dans les 24 heures suivant la date d'achèvement des travaux de

Le nouveau texte ne suffira pas à supprimer la corruption

Le nouveau décret pose le principe de la moralisation et de la lutte contre la corruption mais contient peu de mesures effectives le consacrant. Aux principales questions sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration, la mise en place de recours, etc. les réponses du décret auront peu d'effet. En outre, il n'annonce aucune disposition pour rendre opérationnelle certaines mesures introduites dans la réforme de 1998 notamment celles relatives au contrôle.

En revanche, des apports (peu nombreux) sont incontestablement positifs : encadrement de la passation des marchés négociés, traçabilité, etc.

De manière générale, nous pouvons affirmer que le nouveau décret n'a été ni innovant ni percutant dans le traitement de la question de la transparence et de la lutte contre la corruption. De ce point de vue les apports du décret de 1998 ont été plus nombreux et plus pertinents. L'élaboration du nouveau texte devait, d'ailleurs, s'appuyer sur une évaluation de la mise en application de toute la réforme entamée en 1998, dont l'impact était, de l'avis de tous, fort limité.

Cependant il faudrait dire qu'en matière de marchés publics, le débat sur les textes doit passer au second plan. C'est sur leur effectivité qu'il doit se focaliser. Deux axes majeurs sont préconisés par Transparency Maroc : le contrôle et les mesures d'accompagnement.

L'avis de Transparency Maroc sur les marchés publics avant le décret de 2007

En avril 2006, Transparency Maroc a adressé au gouvernement une note qui développe son analyse sur la question de la transparence dans les marchés publics et formule ses propositions. En voici des extraits.

L'Etat a entamé en 1998 la refonte du droit des marchés publics gelé depuis de très nombreuses années. Au Maroc l'achat public, dont le poids économique avoisine 20% du PNB, est entaché de toutes sortes de pratiques de corruption : pots de vin, favoritisme, clientélisme, passe-droits, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur le coût et la qualité des services publics.

Dans ce contexte, l'exigence de l'accroissement de la transparence dans l'attribution et la gestion des marchés a constitué pour l'Etat, la motivation principale de la réforme, du moins celle qui a été affichée. Les nouveaux textes, notamment le principal d'entre eux, à savoir, celui régissant la passation et le contrôle des marchés publics, ont certes apporté des innovations et de nouvelles exigences en matière de transparence, mais comportent incontestablement des failles, des imprécisions et des lacunes. Autant de limites qui neutralisent l'impact positif qu'auraient pu avoir les nouvelles dispositions.

Il faut, également, garder à l'esprit que les longues années de laisser-faire qui ont vu se développer, à grande échelle, la corruption dans ce domaine ont fini par ériger de nouvelles normes de comportement, des standards de conduite qui régulent ce domaine au mépris de la règle de droit, le plus souvent contournée, quand elle n'est pas tout simplement ignorée. Les nouvelles dispositions de cette réforme qui, souvent sont restées lettre morte (notamment les audits et la publication des résultats et du planning prévisionnel) en sont une récente illustration.

Ce n'est donc pas seulement une réforme des textes, aussi large soit-elle, qui peut faire reculer de manière significative la corruption dans la commande publique, mais c'est surtout la mise en œuvre de mesures d'accompagnement, le renforcement du contrôle et son articulation avec un système de sanctions administratives ou judiciaires, qui sont de nature à favoriser l'effectivité des textes. C'est ce que préconise Transparency Maroc, en partant du constat du très faible impact de cette première réforme et de la persistance voire l'aggravation des pratiques de corruption dans les marchés publics.

Les innovations du décret de 1998 auraient pu consacrer, dans les faits, une avancée concrète si ce n'étaient les nombreuses faiblesses et lacunes de cette réforme. En voici quelques unes parmi celles qui, de notre point de vue, constituent les plus importantes :

la commission, etc, l'administration, ne respecte pas toujours ces dispositions. De plus, il y a lieu de signaler que le pouvoir discrétionnaire de l'administration est renforcé par l'absence de manuels de procédures de gestion et la faible normalisation des procédures, ce qui constitue une source importante d'opacité. Par ailleurs, l'ordonnateur peut écarter un fournisseur tout en motivant son acte mais sans que cette motivation soit convaincante

ou repose sur des critères préalablement définis. Enfin le risque existe que le maître d'ouvrage recourt à la publication de son programme prévisionnel d'achats dans deux journaux d'annonces légales à très faible tirage ; de plus, dans la pratique, souvent cette obligation n'est pas respectée.

En réalité, le problème ne résiderait pas dans les textes applicables, puisque la réglementation marocaine en la matière répond aux normes

internationales, quelques nuances près, mais concernerait plutôt la mise en œuvre des dispositions en vigueur tout au long du cycle du marché public qui devrait être contrôlée et renforcée.

Certes, des avancées sont à mettre à l'actif du nouveau texte : meilleur encadrement des marchés négociés, exigence de traçabilité, atténuation du formalisme, etc. Mais un texte ne vaut que par son application, et force est de constater que plusieurs

- Champ d'application excluant les organismes publics et les collectivités locales.
- Pouvoir discrétionnaire de l'Administration dominant dans :
 - l'élaboration du cahier des charges (spécifications, délais,...) ce qui donne la possibilité d'orienter les appels d'offres ;
 - la fixation de critères de jugement des offres souvent imprécis, discriminatoires, faciles à manipuler.
- Régime dérogatoire accordé à l'Administration de la défense nationale, sans mise en place, en contrepartie, d'un dispositif spécifique de contrôle et de lutte contre les éventuelles dérives liées à la passation et à l'exécution des marchés correspondants.
- Absence de possibilité de recours : à part le recours judiciaire (très peu sollicité), seule reste la possibilité de s'adresser au ministre concerné, qui n'est pas en position d'arbitrer puisqu'il est avant tout partie prenante.
- Excès de formalisme pouvant justifier des éliminations de concurrents indésirables, etc.

Partant de notre analyse et de notre propre constat, étayé entre autres par le sondage que nous avons réalisé en 2002 auprès de 400 entreprises, nous préconisons l'adoption de mesures selon trois catégories d'action :

- Le renforcement, la coordination et un meilleur ciblage des contrôles et audits ;
- La mise à niveau des textes ;
- La mise en place de mesures d'accompagnement.

1- Renforcer, coordonner et mieux cibler les contrôles et audits

Nous partons de la conviction que, plus que la faiblesse et les lacunes des lois, c'est leur mise en application qui pose problème dans notre pays. Une réforme des textes quelle que soient sa profondeur et sa pertinence, n'a de valeur que si elle se traduit par des résultats concrets dans la gestion effective de l'achat public. Et c'est, en premier lieu, le contrôle qui doit assurer une bonne mise en œuvre. Il faudrait en particulier :

- Mettre en place des mécanismes de contrôle de l'opportunité des achats à engager, de l'adéquation de la forme décidée pour l'engagement de chaque dépense et, s'il y a lieu, de la rentabilité des investissements à projeter.
- Instaurer un dispositif de contrôle interne adapté, notamment à la partie suivi d'exécution des travaux, et qui devra être basé notamment sur :
 - une répartition claire et formalisée des responsabilités, ainsi qu'une séparation convenable des prérogatives entre

dispositions du décret restent lettre morte. A titre d'exemple, l'obligation faite au maître d'ouvrage de publier les plannings prévisionnels d'achat n'est généralement pas appliquée. Le sondage effectué par TM en 2002 auprès des entreprises a révélé que l'impact du texte précédent de 1998 était également limité.

LES RECOMMANDATIONS DE TRANSPARENCY MAROC

Après avoir débattu à différentes reprises des principaux enjeux des marchés publics au Maroc, TM a formulé un certain nombre de recommandations qui vont dans le sens d'une meilleure transparence lors de la passation des marchés.

Parmi les plus importantes, la mise en place d'un observatoire des marchés publics associant les donneurs d'ordre (administrations publiques), associations professionnelles, entreprises et société civile.

Par ailleurs, TM pense qu'il serait souhaitable de se focaliser davantage sur la phase antérieure au lancement de l'appel d'offres, de manière à juger l'opportunité de la dépense publique

- les différents intervenants (autorité compétente, maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, etc.) ;
- des procédures adaptées de gestion des marchés publics ;
- la garantie de la traçabilité complète et maîtrisée de l'ensemble des actes de gestion, permettant ainsi d'opérer des contrôles et audits à tout stade (même après liquidation du marché ou du bon de commande), etc.

2- Mettre à niveau les textes

Nous préconisons d'abord un regroupement des textes des achats publics dans un code unique. La multiplicité des textes et leur dispersion rendent peu aisée leur exploitation.

Par ailleurs, la conception d'un tel code ne devrait pas retarder l'introduction de dispositions urgentes, dont voici quelques unes :

- Réajuster les principes généraux à la base du décret sur les marchés publics pour stipuler explicitement, entre autre, la performance de la dépense publique ;
- Etendre le champ d'application du décret de passation des marchés publics aux organismes publics et collectivités locales ou à défaut adopter une réglementation spécifique à leur endroit ;
- Mettre en place un système de recours indépendant et objectif ;
- Encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'administration notamment dans l'élaboration des cahiers des charges et la fixation des critères de sélection : nous proposons l'implication obligatoire de la commission d'ouverture dans le traitement des contestations des concurrents qui peut suspendre la procédure si elle constate le bien fondé d'une réclamation, etc.

3- Mettre en place les mesures d'accompagnement

Grande lacune de la réforme de 1998, aucune mesure n'a été adoptée pour accompagner la mise en œuvre. Nous proposons, entre autres, de :

- Développer des formations spécifiques pour les intervenants dans le processus de l'achat public, ainsi que pour les auditeurs internes ;
- Elaborer des guides simplifiés destinés aux petites entreprises et aux PME ;
- Procéder à des évaluations périodiques des textes et de leur impact ;
- Produire des manuels d'aide à la compréhension et à l'interprétation des textes.

Un second volet de recommandations proposé par Transparency Maroc, concerne l'application effective des textes. Il faudrait, en effet, renforcer les mesures d'accompagnement pour que les entreprises aient le courage de réclamer la motivation de leur élimination, et qu'elles ne subissent pas de représailles. Là encore, TM avait formulé deux suggestions :

1 - Renforcer le contrôle et mieux le cibler, de manière à dépasser le

contrôle de régularité pour aller vers les contrôles d'opportunité et de matérialité ;

2 - Instituer un accompagnement pédagogique de l'administration, de telle sorte qu'elle entreprenne l'explication des différents textes qui encadrent les marchés publics. Un bon accompagnement permettra, également, à l'entreprise de se structurer et de soumissionner davantage.

Enfin le troisième volet de recommandations formulé lors de la table ronde organisée par l'Observatoire de la Corruption, a trait à l'accessibilité de l'information comme levier important pour la transparence, à la participation des citoyens, à la responsabilisation des maîtres d'ouvrages et à l'établissement de manuels de procédures de gestion comme élément de contrôle interne.



I – Journaux et magazines

- Achourouk
- Akhbar Alyaoum
- Al Akhbar
- Al Alam
- Al Bayane
- Al Michael
- Al Watan Al Ane
- Aladala wa attanmia
- Alahdath Almaghribia
- Alayam
- Alittihad Alichtiraki
- Aljarida Aloula
- Alhayat
- Almaghribia
- Al Massae
- Almounataf
- Almountakhab
- Alousboue assahafi
- Aloussbouia aljadida
- Alqabas
- Alwatan Al ane
- Annahar Almaghribiya
- Arraey
- Asdae
- Assabah
- Assabahia
- Assahrae Al Maghribiya
- Attajdid
- Au fait
- Aujourd'hui Le Maroc
- Bayane Al Yaoum
- Challenge Hebdo
- Economie et Entreprises
- Finances News Hebdo
- Labyrinthes
- La Gazette du Maroc
- La vie économique
- L'Economiste
- L'Economiste Magazine
- L'Express
- Le journal Hebdomadaire
- Le Matin du Maghreb et du Sahara
- Le Monde
- Le Reporter
- Le Soir Echos
- Libération
- L'Observateur
- L'Opinion
- Manager public
- Maroc Hebdo
- Nichane
- Perspectives du Maghreb
- Rissalat Al Ouma
- Telquel

II – Agences de presse

- Maghreb Arab Presse (MAP)
- Agence France Presse (AFP)
- Agence Reuters
- Panapress

III – Textes de loi et décrets

- 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

IV – Rapports et études

- La transparence dans la gestion des marchés publics, étude réalisée par M. Ben Bachir Hassani Houssine, 2002
- Note sur les marchés publics, Transparency Maroc, avril 2006
- Réforme du décret régissant les marchés de l'Etat, M. Abdelmjid Boutaqbout, Division des études et des réglementations, Trésorerie Générale du Royaume, 2007
- Compte rendu de la table ronde organisée par Transparency Maroc avec le soutien de la fondation Friedrich Ebert sous le thème : la transparence et l'intégrité dans le système des marchés publics au Maroc, mai 2008

V – Sites internet

- www.maghrebiya.com
- www.maroc.ma
- www.yabiladi.com
- www.sgg.gov.ma

TRANSPARENCY NEWS

Publication de l'Observatoire de la Corruption et du Développement de la Transparence au Maroc

Comité de suivi

Azedine Akesbi
Sion Assidon
Ahmed Bernoussi
Rachid Filali Meknassi
Rajae Kassab
Abdelaziz Messaoudi
Abdellatif Ngadi
Abdelaziz Nouaydi
Bachir Rachdi
M'hammed Yassine

Directeur de l'Observatoire

Mohamed Ali Lahlou

Rédacteur en chef

Michèle Zirari

Rédaction

Younes Foudil

Ont collaboré à ce numéro

Abdessamad Saddouq
Abdelaziz Messaoudi

Documentation

Soumia Ait Bouchtba
Fatima Zahra EL Belamachi

Communication

Dounia Najjaati

Maquette et mise en pages

Scriptura Éditions - Rabat

Photos

AIC PRESS

Imprimerie

Adams Graphic - Rabat

Transparency-News est une publication interne diffusée par Transparency-Maroc et conçue par L'Observatoire de la Corruption, avec l'appui de l'Ambassade des Pays-Bas au Maroc.

Le nouveau décret réglementant les marchés publics a été conçu par le législateur pour assurer plus de transparence dans ce domaine. En tant que président de la FNBTP, pensez-vous que cet objectif a été atteint ?

Le décret n° 2-06-388 constitue assurément un progrès en matière de transparence, d'équité et d'objectivité en matière de passation des marchés de l'Etat.

Il faut préciser que la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP) a contribué largement à l'élaboration de ce décret. Nous avons apporté l'expérience du terrain et le vécu des entreprises qui soumissionnent et exécutent une grande partie des marchés publics.

Il faut reconnaître que sur l'essentiel, nous avons été suivis !

- Pour la première fois, la réglementation marocaine des marchés publics condamne expressément les pratiques de corruption ;
- Les droits relatifs à l'accès à l'information, aux dossiers d'appels d'offres, aux éclaircissements éventuels, à la connaissance des critères de présélection, de sélection et de jugement des offres ont été consacrés et précisés ;
- La saisine de la Commission des Marchés est maintenant permise aux entreprises.

Cependant, il faut préciser que ce décret ne régit qu'une partie de la vie d'un marché public. D'autres décrets attendent d'être réformés : les cahiers des clauses administratives générales qui régissent la phase d'exécution, les décrets de qualification et de classification des entreprises ou d'agrément des bureaux d'études, etc.

Sur un autre plan, le décret ne régit pas la passation des marchés des établissements publics ou des collectivités locales, etc.

Donc, la réforme est loin d'être complète !

Par ailleurs, une bonne réglementation ne vaut que par son application effective et son respect par tous les maîtres d'ouvrages publics. Pour cela, il est nécessaire d'instaurer des voies de recours indépendantes et rapides.

Quelques mois seulement après la promulgation du décret de 2007, la FNBTP a soumis de nouvelles propositions d'amendements à ce texte. Quel est le contenu de ces propositions ?

Dès son entrée en vigueur, le décret de 2007 a montré certaines faiblesses qui en limitent la portée, soit parce que :

- il maintient des déséquilibres en défaveur des soumissionnaires,
- il ne prévoit pas les modalités ou les délais et les sanctions pour l'application de certaines dispositions importantes,
- certaines de ses dispositions sont difficiles à appliquer ou imprécises, etc.

L'Administration a également des propositions d'amélioration. D'ailleurs, un colloque national d'évaluation a été organisé en avril dernier. Il a permis de mettre en lumière les insuffisances qui devront être prises en considération dans la nouvelle mouture du décret.

Le décret encourage les soumissionnaires à faire appel des décisions du maître d'ouvrages, alors qu'il n'y a pas d'instance indépendante qui puisse trancher dans ce genre de litiges. Pensez-vous que le texte offre assez de garanties pour que de tels recours soient introduits et que l'administration puisse sévir contre l'un des siens ?

La problématique du recours constituera sans doute l'un des principaux chantiers de la réforme de la réglementation des marchés publics, etc.

L'écrasante majorité des entreprises rechignent à faire des réclamations ou à présenter des recours pour plusieurs raisons qui se combinent entre elles :

- la peur des représailles,
- l'ignorance des modalités et possibilités de recours,
- le recours privilégié par la réglementation est le recours hiérarchique, c'est-à-dire auprès des autorités dont on conteste les décisions,
- la non-obligation d'appliquer les décisions de la Commission des marchés qui restent de simples avis consultatifs non contrai-

- gnants,
- l'absence d'assistance professionnelle ou juridique pour aider les requérants,
- la méconnaissance des possibilités offertes par les tribunaux notamment administratifs,
- la non application des arrêts de justice, etc.

Aussi, toute réforme véritable devrait-elle aboutir à un système de recours juste, diligent et indépendant par rapport aux maîtres d'ouvrages concernés, avec la représentation des organisations professionnelles concernées et la possibilité de bénéficier d'un conseil juridique, administratif ou technique pour celui qui veut déposer un recours.



Des opérateurs économiques accusent certains maîtres d'ouvrages d'orienter les cahiers de charges de manière à favoriser un opérateur en particulier. Pensez-vous que le secteur du BTP qui réalise 70% de son chiffre d'affaires dans le cadre des marchés publics souffre de tels favoritismes ?

Justement, la FNBTP a présenté des propositions pour limiter la possibilité de telles pratiques dans le décret de 2007.

Celles qui ont été retenues permettent de limiter, si elles sont appliquées, des pratiques de manipulation et d'orientation des procédures pour éliminer injustement des concurrents et favoriser indûment d'autres.

Mais de telles pratiques, malheureusement subsistent parce que certains peuvent encore profiter des imperfections de la réglementation et parce que tout le monde n'est pas tenu de respecter le décret de passation des marchés publics, notamment les établissements publics, les collectivités locales et les délégataires de services publics.

Le manque de transparence concerne également l'exécution des marchés avec des répercussions sur la qualité des prestations. Est-ce que le décret offre assez de garanties pour un contrôle permanent et efficace de l'exécution des marchés ?

J'ai dit plus haut que le décret ne régit pas la phase d'exécution qui est régie par les cahiers des clauses administratives générales. Or, le projet de réforme de ce texte majeur tarde à voir le jour.

A ce sujet, il faut souligner que l'action menée pour plus de transparence, d'équité et de compétitivité dans les marchés publics et la lutte contre la corruption et la concurrence déloyale ne peut donner tous ses fruits que si les réformes sont diligentes et permanentes.

Les lenteurs à finaliser des réformes convenues depuis 2004 découragent les actions menées pour la moralisation et l'intégrité et renforcent le scepticisme des opérateurs.

Si ce décret, constitue de l'avis de tous une avancée dans le sens d'une meilleure transparence, un texte ne vaut que par son application. Qu'en est-il, dans la réalité, de l'effectivité des dispositions de ce décret ?

J'ai évoqué plus haut le problème de l'application effective de la lettre, mais aussi de l'esprit de la réforme amorcée par le décret de 2007.

Il faut dire que les obstacles à cette effectivité sont multiples :

- la méconnaissance des dispositions réglementaires par beaucoup de responsables publics, notamment dans les collectivités locales,
- l'ignorance par beaucoup d'entreprises des droits que leur offre le décret pour avoir des éclaircissements, connaître les motifs des décisions administratives et les recours,
- les limites des contrôles,
- la faiblesse de la culture de responsabilité et de transparence.

Parallèlement à ce décret, un autre texte sur les marchés publics des collectivités locales est en préparation. Qu'en pensez-vous ?

Nous avons eu à nous prononcer sur ce projet. Il est bon. Mais nous revendiquons une harmonisation de toute la réglementation des marchés publics qu'ils soient lancés par l'administration, par les collectivités locales, les établissements publics ou bien, les concessionnaires et délégataires de services publics.

Sur un autre plan, l'adoption d'un texte législatif unique, un «Code des marchés publics», pourrait rendre les dispositions plus contraignantes avec plus de chances d'être effectivement appliquées par tous ceux qui dépendent l'argent public.