



ORGANISATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

INITIATIVE DE L'OCDE MENA SUR LA  
BONNE GOUVERNANCE À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS ARABES

## TERMES DE RÉFÉRENCE

**PROJET PILOTE SUR L'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS AU MAROC  
ÉTUDE D'APPRENTISSAGE MUTUEL**

## 1. INTRODUCTION

Le présent document, développé dans le cadre de l'Initiative sur la Bonne gouvernance à l'appui de développement dans les pays Arabes, décrit les objectifs et la structure du projet sur l'intégrité dans les marchés publics au Maroc. Ce projet, lancé suite à la demande du Maroc, cherche à accroître les synergies entre l'initiative régionale de la Bonne gouvernance à l'appui du développement dans les pays Arabes d'une part, et d'autre part l'exercice de l'OCDE sur l'intégrité dans les marchés publics, plus particulièrement la préparation d'une checklist sur l'intégrité dans les marchés publics.

Ce projet vise à analyser des démarches que le Maroc a mises en place pour la modernisation de son système des marchés publics. Ces réformes entrent dans le cadre plus élargi de la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans le service public ; une des priorités du Maroc. Les réformes comportent plusieurs volets, y compris la reformulation de textes et des procédures de passation des marchés publics, la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies, l'obligation de déclaration du patrimoine pour les personnes qui supervisent la passation des marchés publics et les mesures d'accompagnement et de coordination des efforts déployés pour les réformes.

Le résultat principal de ce projet prend la forme d'une étude, préparée par le Secrétariat, en coopération étroite entre les experts marocains et les experts de l'OCDE. Cette étude pourra être mise en ligne sur le site de l'OCDE dédié aux efforts de réformes dans les marchés publics.

Il s'agit d'un *projet pilote* dans le cadre du Groupe de travail N° 1 sur la Fonction publique et l'intégrité, dont le Maroc est président. Ce projet pilote, une fois mené au Maroc, pourra éventuellement s'appliquer dans des autres pays intéressés dans la région de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

## 2. LE GROUPE DE TRAVAIL 1 SUR LA FONCTION PUBLIQUE ET L'INTÉGRITÉ

Ce projet s'inscrit dans le cadre des activités du Groupe de travail N° 1 sur la Fonction publique et l'intégrité, qui est un des six piliers de l'Initiative sur la Bonne gouvernance à l'appui de développement dans les pays Arabes. L'objectif de ce Groupe de travail est le transfert de connaissance et le partage des bonnes méthodes et pratiques entre les pays de l'OCDE et les pays Arabes sur les questions de la promotion de l'intégrité et de la prévention de la corruption dans le service public. Les actions menées par ce Groupe de travail incluent les séminaires, les colloques, les conférences et les missions sur le terrain. Dans le passé, le Maroc a accueilli de nombreuses fois les réunions et les séminaires de l'Initiative. Au travers de ce projet sur l'intégrité dans les marchés publics, le Maroc confirme sa volonté et son intérêt vis-à-vis des questions concernant la modernisation de l'État et l'intégrité.

Le projet sur l'intégrité est un processus d'apprentissage mutuel entre les experts Arabes et OCDE impliqués dans le projet, et aussi un outil important du renforcement des capacités. La mission sur le terrain envisagée dans le cadre de ce projet donne la possibilité d'une dialogue ouvert entre les experts afin de :

- Acquérir une compréhension globale du fonctionnement des marchés publics au Maroc,
- Identifier les défis principaux pour la bonne gouvernance du système, et
- Définir des actions à mener pour surmonter ces défis.

Ce projet reflète également les directions futures des activités du Groupe de travail N° 1, qui ambitionne à mieux répondre aux demandes spécifiques des pays Arabes dans le domaine d'intégrité.

Ce projet sur l'intégrité dans les marchés publics, conçu dans le cadre de l'Initiative sur la Bonne gouvernance à l'appui de développement dans les pays Arabes, est conduit en liaison étroite avec le projet de l'OCDE en matière de l'intégrité dans les marchés publics.

### **3. L'EXERCICE DE L'OCDE SUR L'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS ET LA CONTRIBUTION DU MAROC**

Les marchés publics de biens et services représentent un grand volume de l'activité globale des gouvernements, et donc sont très exposés au risque de corruption. Également, les marchés publics sont un instrument essentiel d'efficience dans la gestion des ressources publiques. Il s'agit toutefois d'opérations commerciales ancrées dans un système politique. Les autorités publiques doivent donc respecter le principe de la bonne gouvernance et assurer la transparence, la responsabilité et l'intégrité de la passation des marchés publics.

Le manque de transparence et de responsabilité a été considéré comme un risque majeur pour l'intégrité dans les marchés publics lors du *Forum Mondial de l'OCDE sur la Gouvernance : Lutter la corruption et promouvoir l'intégrité dans les marchés public* en novembre 2004. Ce projet sur l'intégrité dans les marchés publics au Maroc s'intègre dans un exercice de longue haleine que l'OCDE a lancé en 2004.

Un des résultats principaux de ce projet est la récente publication « *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z* », qui s'appuie sur une enquête internationale (pour plus d'informations sur les différentes étapes du projet, veuillez vous référer à l'Annexe 1). Celle-ci rassemble les bonnes pratiques identifiées – dans les pays de l'OCDE ainsi que dans des pays non membres – en matière de prévention de corruption dans les marchés publics (voir aussi [www.oecd.org/gov/ethics/procurement](http://www.oecd.org/gov/ethics/procurement)).

La prochaine étape de l'exercice vise la préparation d'une « Checklist » sur l'intégrité dans les marchés publics. L'objectif est de guider les décideurs publics qui sont en charge de la modernisation et de la réforme du système des marchés publics visant à prévenir la corruption et renforcer la confiance que les fonds publics sont dépensés d'une façon appropriée et efficace. La Checklist présentera une série de recommandations pour la modernisation et la réforme du système des marchés publics.

Cette Checklist va s'appuyer sur les bonnes pratiques identifiées dans la publication « *Intégrité dans les marchés publics : Bonnes pratiques de A à Z* » ainsi que sur d'autres contributions, notamment des études préparées dans le cadre du dialogue avec les pays non membres, comme celle sur le Maroc. La Checklist sera testée au travers de consultations dans différentes régions du monde, qui permettront sa validation comme véritable instrument international.

### **4. LES ÉLÉMENTS ET LA STRUCTURE DU PROJET**

#### **L'OBJECTIF DU PROJET**

Le projet sur l'intégrité dans les marchés publics au Maroc a les objectifs suivants :

- Analyser le progrès réalisé par le Maroc dans sa démarche de modernisation de son système des marchés publics ;
- Formuler les recommandations pour l'amélioration les mesures d'intégrité dans les marchés publics au Maroc ;

- Aider le Maroc à mieux comprendre les défis existants en matière de l'intégrité dans les marchés publics ;
- Associer le Maroc aux initiatives de l'OCDE en matière de l'intégrité dans les marchés publics et notamment à la préparation de la « Checklist » au travers de la préparation d'une étude ;
- Encourager l'apprentissage mutuel sans viser la comparaison par rapport aux systèmes d'autres pays.

## RÉSULTATS

Le résultat principal du projet est le suivant :

- La préparation par le Secrétariat d'une étude sur l'intégrité dans les marchés publics au Maroc, en mettant en relief l'expérience du Maroc en matière de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans les marchés publics. Les résultats de cette étude seront présentés au *Global Forum on Integrity and Trust in Government* ; organisé par l'OCDE en coopération avec l'Organisation des États Américains en janvier 2008 au Chili, et aussi à la prochaine réunion du Groupe de travail N° 1 sur la Fonction publique et l'intégrité.

Les résultats intermédiaires du projet sont les suivants :

- Les documents explicatif du projet (Termes de références, calendrier)
- Un document concis en français, traduit en arabe qui explique aux interlocuteurs marocains l'objectif et le déroulement du projet
- Un cadre analytique qui précise la structure de l'étude et la méthodologie utilisée.

## CALENDRIER ET ÉTAPES DU PROJET

La procédure de préparation de l'étude est envisagée en plusieurs étapes qui contribuent à une démarche d'apprentissage mutuel.

### ***1) Étape N°1 : Recherche préliminaire et identification des parties prenantes du projet***

La recherche préliminaire sera effectuée par le Secrétariat sur la base de l'information fournie par le Maroc et de données disponibles dans les différents documents et/ou sur l'Internet. Une fiche concise sera aussi préparée par le Secrétariat pour pouvoir focaliser sur les aspects principaux du système du point de vue de l'intégrité. La fiche sera envoyée au Maroc antérieurement de la mission sur le terrain, et ses réponses serviront la préparation de la grille des questions pour les entretiens durant la mission. Également, durant cette première phase du projet, ainsi les interlocuteurs et leurs organisations marocains, que les experts participants dans le projet seront identifiés, et validés par le Maroc.

## 2) Étape N°2 : Mission sur le terrain

L'étape de la mission sur le terrain consiste en une mission sur le terrain au Maroc par des experts sélectionnés des pays de l'OCDE et des pays Arabes, afin d'accomplir un exercice d'évaluation sur le système et les progrès réalisés. Cette mission sur le terrain est le cœur du projet en question, car il s'agit de récolter l'information nécessaire sur la structure et le fonctionnement du système marocain des marchés publics. La mission durera 4 jours sur le terrain, durant lesquels les experts participants dans la mission vont visiter les différentes organisations marocaines afin de conduire des entretiens et recueillir l'information. Les interlocuteurs principaux de ces entretiens seront des experts du gouvernement marocain en charge du système des marchés publics. Par ailleurs, d'autres interlocuteurs, représentants du monde académique, du secteur privé et des ONG seront rencontrés. Sur la base de cette mission sur le terrain, une étude sera préparée pour montrer les efforts déployés par le Maroc en matière de la lutte contre la corruption dans les marchés publics. L'étude sera complétée par une série de recommandations ciblées et pratiques pour l'amélioration du système marocain.

## 3) Étape N°3 : Discussion et approbation de l'étude

Les résultats et les conclusions tirées durant des étapes précédentes pourraient être discutés durant une des réunions du Groupe de travail N°1, et dans le cadre d'une table ronde internationale de l'OCDE sur la validation de la Checklist.

L'agenda suivant suggère un calendrier pour les activités concrètes pour la préparation et la rédaction de l'étude:

Activité 1	Initiation du projet par le Coordinateur National du Maroc auprès de l'Initiative et définition du cadre général du projet	Mai – Juin 2007
Activité 2	Développement les Termes de références du projet par le Secrétariat	Juillet 2007
Activité 3	Mise à disposition des documents par le Maroc décrivant le système des marchés publics au Maroc ; une liste non définitive concernant les institutions à visiter durant la mission sur le terrain et concernant les interlocuteurs à interviewer	Août – Septembre 2007
Activité 4	Collection des informations ciblées à l'aide d'une fiche de questions concise préparée par le Secrétariat	Septembre 2007
Activité 5	Mission sur le terrain avec des experts des pays de l'OCDE et des pays Arabes	22-26 octobre 2007
Activité 6	Rédaction d'une première version de l'étude par le Secrétariat	Novembre 2007
Activité 7	Discussion de l'étude et son approbation par le Maroc	Fin Décembre 2007
Activité 8	Présentation des résultats du projet au <i>Global Forum on Integrity and Trust in Government</i> au Chili	24-25 Janvier 2008

Activité 9	Présentation des résultats du projet durant la prochaine réunion du Groupe de travail N° 1 sur la Fonction publique et l'intégrité de l'Initiative GfD	Date à déterminer
Activité 10	Mise en ligne de l'étude sur le Maroc, aux côtés de la Checklist sur le site de l'OCDE	Date à déterminer en 2008

## COMPOSITION DU GROUPE DES EXPERTS ET DES INTERLOCUTEURS

### 1) *Le choix des experts participants*

Pour le bon déroulement de la mission sur le terrain, le choix des experts participants est primordial. Il s'agit des personnes expérimentées dans leurs domaines respectifs, en provenance des pays de l'OCDE et des pays Arabes.

La liste définitive des experts nommés sera agréée entre le Maroc et le Secrétariat de l'OCDE, sur la base d'une proposition détaillée du Secrétariat. L'implication d'un/des expert(s) en provenance des autres pays Arabes de la région peut permettre à l'avenir d'appliquer ces termes de références pour les autres pays Arabes et/ou non Arabes. Le lien sera assuré par la participation d'un expert marocain dans ces éventuelles missions futures dans les pays Arabes. Cette idée d'échange des experts renforce la nature innovatrice de ce projet pilote sur l'intégrité dans les marchés publics et contribue au processus de l'apprentissage mutuel entre les experts Arabes.

Le choix des experts est également déterminé par le cadre analytique et la méthodologie appliquée pour le projet. Le cadre analytique fait l'objet d'une Annexe dans ce document, et il est basé sur la publication « *Intégrité dans les marchés publics : Bonnes pratiques de A à Z* ».

À la base des grandes thématiques de la publication ci-dessus (voir en détails dans l'Annexe 2), les domaines d'intérêt spécifiques du Maroc concernant l'intégrité dans les marchés publics et l'évaluation de son système sont les suivants :

- Impact de la décentralisation de l'administration sur le système de passation des marchés publics, notamment en termes de délégation de certaines responsabilités au niveau régional
- Promotion de l'utilisation des nouvelles technologies dans la passation des marchés publics. Le Maroc a identifié la dématérialisation du cycle entier de passation des marchés publics et la promotion des nouvelles technologies dans le processus comme un objectif prioritaire.
- Le rôle important du contrôle de la procédure et des personnes.

Prenant en considération le cadre analytique et également les domaines d'intérêt spécifiques du Maroc, le Secrétariat considère que l'expérience des pays suivants pourrait être utile au cours de l'exercice :

- *Canada*, notamment pour les aspects liés à la gestion des fonds publics et à la délégation de responsabilité

- *Émirats Arabes Unis (Dubai)*, notamment pour la dématérialisation des marchés publics
- *France*, notamment pour les aspects liés au contrôle et à l'audit interne.

### 2) *Le rôle des experts au cours du projet*

Les experts participent à la préparation du projet sur l'intégrité dans les marchés publics et activement contribuent à sa mise en oeuvre. Durant la mission de quatre jours sur le terrain, ils conduiront des entretiens avec des interlocuteurs marocains à l'aide du cadre analytique préparé par le Secrétariat. Ils utilisent leur expertise afin de comprendre les enjeux majeurs du système des marchés publics au Maroc et afin de contribuer à formuler des recommandations pour l'amélioration. Les notes manuscrites prises par les experts durant les entretiens contribuent à la rédaction de l'étude finalisée. Pour cette raison, des experts prennent la responsabilité de la documentation de l'information qui était transmise durant la mission.

### 3) *Le choix des interlocuteurs marocains*

Les interlocuteurs marocains jouent un rôle primordial pour le succès du projet comme source essentiel de l'information à recueillir pour la préparation de l'étude. Il est donc important de les choisir avec prudence. La majorité des cas, les interlocuteurs des telles missions travaillent pour l'administration centrale ou locale de leur pays. De plus, garantir la richesse des points de vues, des universitaires, des représentants des ONG et du secteur privé seront sollicités. La liste définitive des interlocuteurs marocains et de leurs organisations respectives sera agréée par le gouvernement du Maroc et le Secrétariat de l'OCDE, sur la base de la proposition du Maroc.

## GESTION DU PROJET : ENGAGEMENTS DU SECRÉTARIAT DE L'OCDE ET DU MAROC

Pour la bonne conduite de ce projet, une coopération étroite est nécessaire entre le Secrétariat de l'OCDE et le partenaire marocain. Ceux-ci s'engagent à accomplir les tâches suivantes :

	ENGAGEMENTS ET RESPONSABILITÉS DU SECRÉTARIAT DE L'OCDE	ENGAGEMENTS ET RESPONSABILITÉS DU MAROC
ÉTAPE N°1 : RECHERCHE PRÉLIMINAIRE	Recherche préalable dans les documents disponibles par le Secrétariat en matière de lutte contre la corruption dans les marchés publics au Maroc	Fournir les documents de référence supplémentaires (de préférence en Français) pour alimenter la recherche
		Identifier les interlocuteurs pour les entretiens
	Préparation d'une fiche concise	Répondre à la fiche avant la mission
ÉTAPE N°2 : MISSION SUR LE TERRAIN	Préparation d'une grille des questions pour les entretiens	Organiser les entretiens (locaux, interprétariat nécessaire, etc.)
	Identifier et inviter les experts pour la	Valider les experts identifiés par le

	mission sur terrain	Secrétariat
	Assurer les tâches organisationnelles de la mission sur terrain (transport des experts, hébergement, etc.)	Contribuer à des tâches organisationnelles pour la mission sur terrain (conseils sur la logistique, accueil des experts, etc.)
ÉTAPE N°3 : DISCUSSION ET APPROBATION DE L'ÉTUDE	Préparation d'un document de synthèse illustrant les résultats de la mission	
	Présenter les résultats préliminaires de l'étude	Approbation du document final
	Mettre en ligne sur le site d'Internet de l'OCDE l'étude sur le Maroc	

## ANNEXE 1 : LES ÉTAPES DE L'EXERCICE DE L'OCDE SUR L'INTÉGRITÉ DANS LES MARCHÉS PUBLICS

### L'expérience de l'OCDE sur l'intégrité dans les marchés publics

La passation des marchés publics est l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption. L'OCDE a lancé un exercice de longue haleine pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption dans les marchés publics en 2004.

La première étape dans cet exercice était le *Forum Mondial de l'OCDE sur la Gouvernance : Lutter la corruption et promouvoir l'intégrité dans les marchés publics*. Ce Forum mondial, organisée par l'OCDE en coopération avec le Ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a eu lieu fin novembre 2004 à Paris. Des experts et responsables gouvernementaux, ainsi que le secteur privé, les syndicats et la société civile y ont réuni afin de discuter sur les questions de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité dans les marchés publics.

Le résultat des discussions du Forum ont démontré la nécessité de prendre une approche multidisciplinaire pour promouvoir la bonne gouvernance et sauvegarder l'intégrité dans toutes les étapes de la procédure de passation des marchés publics ; de l'évaluation des besoins à la gestion du contrat et au paiement en passant par la soumission.

La *Réunion d'experts sur l'intégrité dans les marchés publics* qui s'est tenue en juin 2005 à Paris a validé les acquis du Forum Global, et les participants ont décidé d'initier un exercice de la collection des bonnes pratiques sous forme d'un questionnaire en vue de la préparation d'un rapport visant à promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption dans les marchés publics.

Les experts de l'OCDE participant au *Symposium : Inventaire des bonnes pratiques pour l'intégrité et la résistance à la corruption dans les marchés publics*, organisé par l'OCDE fin novembre 2006, ont approuvé les résultats de la collection de données par questionnaire. Ils ont appelé pour élargir l'inventaire des bonnes pratiques aussi pour les pays non membres de l'Organisation. Le Symposium était suivi du *Forum mondial sur la gouvernance : Partager les enseignements de la promotion de la bonne gouvernance et de l'intégrité dans les marchés publics*, qui a initié un dialogue riche avec les pays non membres. Les discussions des deux événements ont contribué largement à la finalisation du rapport intitulé « *L'intégrité dans les marchés publics : Les bonnes pratiques de A à Z* ».

## ANNEXE 2 : STRUCTURE ET CADRE ANALYTIQUE DE L'ÉTUDE

### *1) Structure de l'étude*

L'étude s'articulera comme suit :

- A. Une brève description en introduction du cadre légal et institutionnel de la passation des marchés publics, et des réformes récentes menées au Maroc (env. 1 page) ;
- B. Une analyse objective des forces et faiblesses du système pour prévenir la corruption dans l'ensemble du cycle de la passation des marchés publics, de la définition des besoins (ex : planification, budgétisation) à la gestion du contrat et au paiement (env. 12-15 pages) ;
- C. L'identification d'un exemple de bonne pratique au Maroc pour prévenir la corruption dans les marchés publics (env. 1-2 pages) ;
- D. La formulation d'une série de recommandations permettant d'identifier des pistes de réformes pour améliorer le système existant (env. 3-5 pages).

### *2) Cadre d'analyse*

Le cadre d'analyse portera plus particulièrement sur trois axes, qui correspondent aux **mécanismes et les procédures** qui promeuvent :

#### *I. Un degré de transparence adéquat tout au long de la passation des marchés publics afin de contribuer à l'égalité de traitement des soumissionnaires et des contractants.*

La premier axe de l'analyse se concentrera sur :

- Les procédures et instruments visant expressément à assurer l'égalité d'accès des soumissionnaires à l'information, dans les délais prévus et de manière systématique.
- Les d'informations communiquées aux différentes étapes de la passation des marchés publics, de la définition des besoins à la gestion du contrat, ainsi que les restrictions sur la divulgation d'informations.
- Les exceptions aux procédures concurrentielles, et notamment les mesures permettant d'assurer l'intégrité du processus en l'absence de procédure ouverte.

L'accent sera mis plus particulièrement sur le rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour améliorer la transparence aux différentes étapes de la passation des marchés.

#### *II. Le professionnalisme pour prévenir les risques de mauvaise gestion et de corruption dans les marchés publics.*

Le deuxième axe de l'analyse portera sur les procédures de gestion ainsi que les normes de déontologie qui sont essentielles pour assurer le professionnalisme des acheteurs publics et des autres acteurs impliqués dans la passation des marchés publics. L'étude fera un inventaire :

- Des risques de mauvaise gestion et de corruption qui ont été identifiés dans la passation des marchés publics au Maroc.
- Des instruments et techniques internes visant à s'assurer que l'usage des ressources budgétaires affectées aux marchés publics est conforme aux objectifs prévus.
- Des normes et mesures de politique visant à lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts dans le service public, et notamment dans les marchés publics.

L'analyse se concentrera plus particulièrement sur les défis à relever à l'heure où la gestion des achats publics se décentralise au Maroc.

### **III. *La responsabilité et le contrôle, de la définition des besoins à la gestion du contrat et au paiement.***

Le troisième axe passera en revue les mécanismes pour le contrôle à la fois des procédures et des personnes. Seront analysées les mesures existantes pour :

- Réaliser un équilibre entre le pouvoir discrétionnaire des agents publics (notamment ceux qui sont chargés des marchés publics, les hauts fonctionnaires, etc.) et la nécessité de rendre compte.
- Associer les parties prenantes (notamment le secteur privé, les usagers, la société civile ou le grand public) aux mécanismes de la passation des marchés publics.
- Assurer un traitement équitable et dans les délais prévus des plaintes administratives formelles qui ont trait à la passation des marchés publics.