Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit
ISSN: 2550-469X
Numéro 11: Décembre 2019

L'achat public local, levier du développement territorial durable (Cas de la région de l'Oriental)

Local public procurement as a lever for sustainable territorial development (Case of the Eastern Region)

ZENASNI MOURAD

Enseignant-Chercheur

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion Oujda

Université Mohammed Premier d'Oujda

Laboratoire d'Études et de Recherche en Mangement Avancé
mouradzenasni58@gmail.com

EL HAYANI KAWTHAR

Doctorante

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion Oujda

Université Mohammed Premier d'Oujda

Laboratoire d'Études et de Recherche en Mangement Avancé
Kawtharelh.94@gmail.com

Date de soumission : 25/10/2019

Date d'acceptation : 21/12/2019

Pour citer cet article :

ZENASNI. M. & EL HAYANI K. (2019) « L'achat public local, levier du développement territorial durable (Cas de la région de l'Oriental) », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro 11 : Décembre 2019 / Volume 4 : numéro 3 » pp : 522 - 544

Digital Object Identifier : https://doi.org/10.5281/zenodo.3596335

Résumé :

Le présent article traite la question d'introduction des objectifs de développement durable dans la commande publique locale dont l'importance se fait sentir avec une acuité croissante. Il examine en premier lieu les enjeux d'intégration des considérations socio-environnementales dans la dépense publique. Il présente, ensuite, le cas marocain en matière de déploiement des politiques de développement durable dans le domaine des marchés publics. En dernier lieu, la dimension territoriale de la durabilité des achats publics locaux est mise en avant à travers une analyse de la structure et du comportement des dépenses locales dans la région de l'Oriental du Royaume.

En total, il s'avère que les acteurs locaux sont sollicités plus de mettre en œuvre une gouvernance locale d'achat public qui tient compte à la fois de la durabilité économique, sociale et environnementale en vue de préserver les équilibres prônés par les Objectifs de Développement durable.

Mots clefs : Commande publique ; développement durable; achat public durable; dépenses locales; collectivités territoriales.

Abstract :

The recent approach of introducing sustainable development goals into local public procurement remains, to date, relatively poorly addressed. This article examines the interest and challenges of introducing social and environmental considerations into local public expenditure. It also reviews the progress of sustainable public procurement in the international community as well as the Moroccan case of the deployment of sustainable development policies in the field of public procurement. It, finally, focuses on the territorial dimension of sustainability in local public procurement through an analysis of local expenditure structure in the eastern region of the Kingdom.

In total, it turns out that local actors are asked more to implement local governance of public procurement that takes into account both economic, social and environmental sustainability in order to preserve the balances advocated by the Objectives of Sustainable development.

Keywords : Public procurement; sustainable development; sustainable public purchasing; public expenditure; local authorities.

INTRODUCTION

Les marchés publics constituent un pilier fondamental de la gouvernance publique et se présentent comme un outil de régulation et un instrument puissant au service de l'Etat et des collectivités territoriales pour mettre en œuvre les politiques publiques dans les différents secteurs, entre autres, les politiques de développement durable.

Comme la commande publique est un enjeu stratégique pour les autorités publiques, elle fait régulièrement objet de réformes visant un double objectif. D'un côté, le souci de simplification et d'allègement des procédures et d'un autre côté, celui auquel s'intéresse particulièrement le présent travail, de la volonté de faire de l'achat public un levier socio-écologique à travers ce qu'on appelle, communément, l'achat public durable.

En effet, l'intégration des exigences de Développement Durable dans un domaine aussi stratégique et technique, celui de la commande publique a été admis par la communauté internationale par l'adoption des Objectifs du Développement Durable 2030, notamment l'objectif 12 qui souligne la nécessité de promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales.

Il s'avère bien alors que la commande publique soit un puissant levier pour faire évoluer la demande et l'offre et pour peser lourdement sur les orientations des acteurs publics. Notamment, en termes des choix stratégiques et des actions opérationnelles en matière de l'intégration des objectifs de développement durable dans la passation et l'exécution des marchés publics.

Le Maroc, de son côté s'est inscrit dans l'engagement du globe vis-à-vis des Objectifs du Développement Durable (ODD) à travers leur prise en compte dans la passation des marchés publiques. En effet, la commande publique est devenue un levier stratégique de développement économique et social, portée par le volume record des investissements publics de l'Etat, des collectivités territoriales et des entreprises et établissements publics, qui est passé de 160 milliards de DH en 2011à 195 milliards de DH en 2018, soit l'équivalent de 17,4% du PIB (MEF, spécial loi de finances 2019). Il s'agit donc d'une composante incontournable de l'activité économique. Des secteurs entiers de l'économie dépendent principalement des commandes directes ou indirectes de l'Etat, comme par exemple les BTP ou l'ingénierie pour lesquels 75% et 80% respectivement du chiffre d'affaires est d'origine publique (CES, 2012).

Ainsi, la promulgation d'un nouveau cadre juridique, l'élaboration des plans d'actions et la redéfinition des rôles et des responsabilités des acteurs s'imposent pour renforcer l'usage des dispositions environnementales et sociales dans les achats publics instituant ainsi les fondements d'un achat public responsable ou encore, « d'un achat public durable » et facilitant son déploiement au niveau local. Dans quelle mesure, alors, les acteurs locaux s'engagent-ils dans le processus de territorialisation des objectifs de développement durable en matière d'achat public ?

Afin d'apporter une réponse scientifiquement fondée à ladite problématique, le document est basé sur approche déductive partant de la théorie, à partir d'une revue de littérature existante en matière de l'achat public durable suivie d'une analyse des données statistiques en matière de la commande publique au Maroc et enfin une étude de cas portant sur une analyse financière et budgétaire des bilans d'exécution des budgets d'un échantillon de préfectures/provinces de la région orientale du Royaume.

Dans cette optique, nous allons dans un premier axe présenter le concept de l'achat public durable, son intérêt et ses enjeux, puis dans un deuxième axe, passer en revue l'état des lieu ainsi que la réglementation juridique en matière d'achats public durable à la lumière des exigences de développement durable et enfin, dans un troisième axe étudier le rôle des dépenses publiques locales dans le développement territorial durable, et présenter les perspectives d'insertion de la durabilité dans l'achat public local.

- **Achat public durable, concepts, intérêt et enjeux**
- **Le concept d'achat public durable**

Selon le Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'Energie (France), un achat public est « un achat réalisé par un pouvoir adjudicataire soumis au code des marchés publics ». De tel achat est dit durable s'il répond à la définition suivante « un processus par lequel les pouvoirs publics cherchent à trouver le juste équilibre entre les trois piliers du développement durable-économique, social et environnemental- lorsqu'ils achètent des biens, des services ou des travaux à toutes les étapes d'un projet.

De surcroît, considérant séparément les dimensions sociale et environnementale, nous distinguons :

D'une part, un marché public comportant une disposition sociale si :

- L'objet du marché comporte une dimension sociale, comme par exemple « Projet d'approvisionnement des douars montagneux en eau potable » dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural ;
- Les spécifications techniques d'un projet de construction d'un espace public nécessitant la prise en compte de l'accessibilité aux personnes handicapées » ;
- Ou encore l'incorporation de la dimension sociale dans les critères d'admission et d'attribution par la réservation d'un marché public aux petites et moyennes entreprises, aux auto-entrepreneurs ou aux coopératives ;
- Le critère social peut encore être lié à l'exigence par le maître d'ouvrage du recrutement de la main d'œuvre locale pour encourager le développement territorial.

D'une autre part, un marché public comporte une disposition environnementale si :

- L'objet du marché comporte les « prestations de restauration collective avec des produits issues de l'agriculture biologique » ;
- La dimension environnementale est prise en compte dans la définition des exigences techniques, comme par exemple l'acquisition d'imprimante à encre écologique » ;
- Ou encore la dimension environnementale incorporée dans les conditions d'exécution du marché, tel que, la collecte et le recyclage des déchets sanctionnée par une pénalité.

Il existe, par conséquent, différentes déclinaisons des achats publics durables en fonction du domaine du développement durable pris en compte. Ainsi, les achats verts contiennent une dimension environnementale, tandis que la commande publique socialement responsable se préoccupe des droits sociaux et des conditions de travail ; on parle encore d'achats éco-responsables, d'achats éthiques, équitables, solidaires…Il s'agit là de dépasser l'aspect globalement consumériste de l'achat public, pour s'inscrire dans une démarche considérée comme plus citoyenne de l'achat.

- **Intérêts de l'achat public durable**

L'intérêt porté à l'introduction des objectifs de développement durable dans le domaine des marchés publics remonte à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement aussi (appelé Sommet de la Terre / CNUED) qui s'est déroulée en juin 1992 à

Rio de Janeiro et au Plan de mise en œuvre du Développement Durable initié à l'issue du Sommet Mondial pour le Développement Durable tenu à Johannesburg en 2002 qui mentionne spécifiquement « les marchés publics écologiques » et préconise de :

- Encourager les autorités compétentes à tous les niveaux à prendre en compte le développement durable lors de la prise des décisions, ayant trait notamment à la planification du développement à l'échelon national et à l'échelon local, aux dépenses d'équipement, au développement des entreprises et à la passation des marchés publics ;
- Promouvoir des politiques de passation des marchés publics qui encouragent la mise au point et la diffusion de biens et services écologiquement rationnels ;
- Faire des économies d'énergie et privilégier le rendement énergétique. Des bâtiments mieux conçus et mieux gérés, de meilleurs moyens de transport en commun, l'adoption de techniques de pointe novatrices et plus propres, l'étiquetage et la normalisation dans le domaine de l'énergie et la rationalisation des politiques de passation de marchés publics peuvent jouer un rôle important dans ce domaine (ONU) .

Du côté des collectivités territoriales, la prise en compte des objectifs de développement durable dans les procédures de préparation, passation et exécution des marchés publics date du programme « Action vingt et un », lequel programme a été adopté par les Nations Unies à l'occasion de la CNUED. Ce programme, étant un plan d'action adressé aux collectivités territoriales et dont la déclinaison locale sont « les agendas vingt et un » (Cantillon. G, 2010) dispose que « Les gouvernements eux-mêmes jouent également un rôle dans la consommation, notamment dans les pays où le secteur public représente une part importante de l'économie, et peuvent avoir une influence considérable tant sur les décisions des entreprises que sur les perceptions du public. Ils devraient donc réexaminer les politiques d'achat de fournitures de leurs organismes et départements afin d'améliorer si possible l'élément environnement de leurs procédures d'acquisition, sans préjudice des principes du commerce international » (ONU).

A cet effet, les collectivités territoriales sont appelées à s'engager dans la mise en œuvre de démarches d'achat public durable (Al Amry, 2018) , d'autant plus que la territorialisation de ces démarches marque la pertinence du niveau de l'action ; « Agir local, penser global » représente l'essence même de la philosophie du développement durable.

La commande publique se révèle ainsi tout naturellement un instrument de prédilection pour la réalisation d'une politique de développement durable, qui s'efforce d'allier croissance économique, progrès social et protection de l'environnement. En effet, la question de la place des considérations environnementales et sociales dans ce secteur se fait sentir avec une acuité croissante, notamment sous l'impulsion de pouvoirs publics soucieux de donner le ton et d'une société civile davantage sensibilisée à ces objectifs.

- **Enjeux de l'achat public responsable**

Il est à souligner que l'adéquation entre marchés publics et développement durable ne va pas de soi et suscite certaines difficultés et enjeux tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

De prime abord, l'adoption d'une démarche d'achat public durable nécessite une révision générale des politiques publiques, une réorganisation profonde des processus d'achat public et un remodelage institutionnel autour des exigences de performance à la fois économique, écologique et sociale soutenant ainsi l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable ; rappelons qu'une politique d'achat public durable apporte de la crédibilité aux politiques publiques de développement durable promues par l'Etat. C'est pourquoi la Stratégie Nationale de Développement Durable souligne parmi ses 7 enjeux et de façon prioritaire la nécessité de « faire de l'exemplarité de l'Etat un levier pour la mise œuvre du développement durable » et rappelle que l'Etat doit montrer l'exemple et mettre en œuvre, dans ses propres institutions, la démarche qu'il recommande à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux et signale que la démarche d'exemplarité est une démarche d'objectifs qui portent sur les achats publics durables, sur l'éco responsabilité de l'Etat et sur sa responsabilité sociale et sociétale (SNDD, 2017).

Ensuite, sur le plan juridique, l'enjeu d'insertion des considérations environnementales et sociales en droit des marchés publics est double. D'une part, l'élément socio-écologique demeure faiblement traité par la réglementation régissant la commande publique au Maroc (code des marchés publics, cahiers des charges…etc.) face à l'obsolescence des règles applicables aux marchés publics en matière du respect des exigences du développement durable. D'un autre part, un problème d'articulation s'impose entre la finalité recherchée par la réglementation en question qu'est le trio liberté d'accès aux marchés publics, transparence des procédures et égalité de traitement des concurrents d'un côté et poursuite d'objectifs de développement durable de l'autre. En effet, toute introduction de nouvelles exigences et nouveaux critères dans une commande

publique se traduit par une restriction de la concurrence ou encore la reconnaissance d'un avantage concurrentiel aux soumissionnaires qui sont aptes et prédisposés à s'y conformer au détriment des autres.

Dans cette optique, l'impact des éléments sociaux et environnementaux sur l'accès des opérateurs à la commande publique dépendra, par ailleurs, du stade de la procédure de passation auquel s'insèrent de telles clauses : une exigence ou un critère qui, telles des conditions de sélection ou certaines spécifications techniques, doivent être remplis dès la mise en concurrence excluent en effet les autres opérateurs de toute possibilité d'obtention du marché, à la différence d'une condition d'exécution à laquelle les soumissionnaires ne seraient tenue de se conformer que si le marché leur était attribué (Van Melsen , et Von Kuegelgen, 2012).

Dans une autre mesure, un enjeu financier se présente lié notamment au coût d'insertion des critères environnementaux et sociaux à la procédure de passation et d'exécution d'un marché public d'autant plus que la priorité pour les pouvoirs adjudicateurs est l'efficacité de leurs achats publics et la bonne gestion des deniers publics, une telle finalité est consacrée par le décret relatif aux marchés publics qui dispose dans son article premier que les principes généraux de la passation des marchés publics « …permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics » et s'assignent pour finalité « ..*Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse ». La question qui se pose à ce stade* est celle des coûts supplémentaires qu'entraîneront aussi bien la prise en compte des caractéristiques techniques écologique dans les prestations offertes par les opérateurs que le strict respect de la dimension sociale dans le cadre d'une commande publique.

- **Achat public durable, état des lieux et cadre juridique**
- **Achat public durable vu par la communauté internationale**

Le Sommet de la terre de Rio en juin 1992 fut l'étape décisive dans l'engagement des pays en faveur du développement durable à travers notamment l'adoption d'un programme global appelé « Agenda 21 » et de plusieurs conventions telle la Convention Cadre sur le changement climatique et la Convention sur la lutte contre la désertification (UNEP, 2017).

Cet engagement a été réaffirmé en septembre 2002 à Johannesburg où il est fait spécifiquement mention des marchés publics durables, comme souligné plus haut, dans le « plan de mise en œuvre ».

Les recommandations, les déclarations et le plan d'action du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (2002) ont été à l'origine de l'émergence d'un droit international de l'achat public durable développé dans le cadre d'un processus dit processus de Marrakech (MAEDD, Tunisie 2012). En effet, lors dudit Sommet, les chefs d'Etats et de gouvernements se sont engagés à encourager et promouvoir le développement d'un cadre décennal de programme pour appuyer les initiatives régionales et nationales en vue d'accélérer le passage à des modes de production et de consommation durables ». Pour faire suite à ces engagements, une première réunion d'experts internationaux s'est tenue à Marrakech en juin 2003 afin de lancer un programme de travail dit « Processus de Marrakech ». Ce processus conduit par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Département des affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (UNDESA) s'est lancé dans une phase plus opérationnelle basée sur des groupes de travail volontaire ciblé sur des thématiques spécifiques qui se sont assignés pour objectif, entre autres, la mise en œuvre des Achats Publics Durables dans les pays à travers le monde.

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui s'occupe de gérer les règles régissant le commerce international ne fait pas mention, dans ces accords sur les marchés public, au développement durable. Cependant, concernant « les nouveaux sujets » l'OMC insiste sur le fait que les effets bénéfiques du commerce international ne se réalisent pas au détriment des autres domaines du développement économique ; l'accord sur les marchés publics, signé à Marrakech le 15 avril 1994, en marge de l'accord instituant l'OMC, est entré en vigueur le 1er janvier 1996 ; il fait référence au préambule des accords de l'OMC, qui reconnait la nécessité d'agir conformément aux principes de développement durable et de protéger et préserver l'environnement.

De son côté, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) a adopté depuis 1996, une recommandation du Conseil visant à « améliorer les performances environnementales des marchés publics » stipulant que les pouvoirs publics sont d'importants consommateurs et producteurs de biens et services, et qu'ils peuvent, par leurs politiques de

passation de marchés et par l'amélioration des performances environnementales de leurs installations et de leurs activités, contribuer à l'évolution vers des modes de consommation et de production plus viables écologiquement. Ainsi, dans le cadre de sa stratégie environnementale pour le 21ème siècle, le Conseil de l'OCDE recommande de mettre en œuvre une politique publique d'achat écologique. Les gouvernements des pays membre de l'OCDE ont l'obligation de s'assurer que leur politique d'achats écologiques est en accord avec la politique de la concurrence, leurs législations sur les marchés publics et leurs engagements découlent d'accords commerciaux et environnementaux internationaux.

Ainsi, de nombreux pays se sont engagés progressivement dans ce processus d'introduction du développement durable dans leurs règlementations et leurs pratiques d'achats publics.

- **L'achat Public Durable dans les expériences internationales**

La France, à titre d'exemple, a pris des engagements internationaux en matière de développement durable, et singulièrement en ce qui concerne les politiques d'achats publics. Ces engagements ont été relayé par le droit interne, de plus, les politiques publiques françaises se sont appropriés la notion de développement durables et différentes initiatives ont été mises en œuvre : création de la Commission française du développement durable, lancement de la stratégie nationale de développement durable, adoption d'une charte de l'environnement.

Dans ce cadre, son cadre juridique des marchés publics a peu à peu laissé entrer du développement durable dans son champ, les versions successives du Code des Marchés Publiques depuis 2001 ont été marquées par une prise en compte croissante des aspects environnementaux et sociaux. Le code des marchés publics de 2006, est le plus abouti dans ce domaine.

Plus encore, en 2008 un premier Plan National pour les Achats Publiques Durables (PNAAPD), a été adopté et qui avait pour objectif de faire de la France l'un des pays de l'Union Européenne les plus engagés dans l'intégration du développement durable au sein de la commande publique, une nouvelle version de ce plan a été lancée pour 2014-2020.

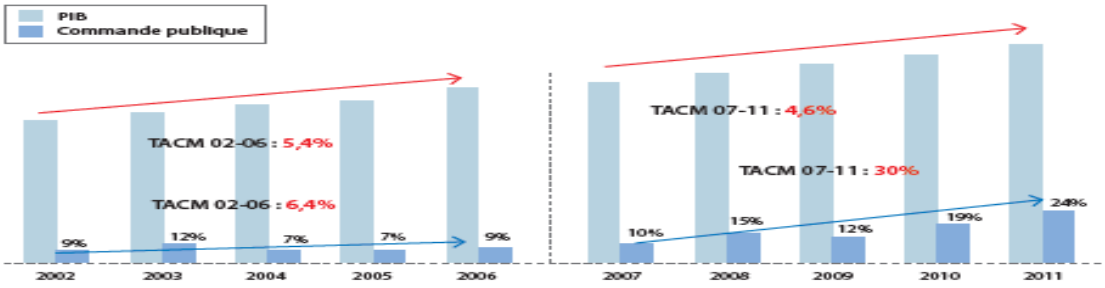
Quant à la Tunisie, le processus d'intégration du développement durable dans les achats publics n'a été formellement lancé qu'à partir du 1er juillet 2009 en parallèle avec le processus d'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable (SNDD). Ainsi, dans le cadre du Processus et l'action du groupe de travail de Marrakech, préalablement cité plus haut, et avec le financement de la Commission Européenne et de la Suisse, l'UNEP a lancé un projet de

construction de capacités pour la simulation des commandes publiques durables dans les pays en développement visant sept pays pilotes dont la Tunisie. A cet égard, si la volonté de prise en compte du développement durable dans la consommation par les pouvoirs publics tunisiens est relativement ancienne. Son insertion dans les achats publics est récente.

- **L'achat Public Durable au Maroc**

2.3.1 L'importance quantitative des achats publics au Maroc

A cet effet, la croissance des achats publics entre les années 2002-2011 est qualifiée d'exceptionnelle, en dépit d'une augmentation en dents de scie au début de la décennie, le graphe ci-dessous montre en particulier une véritable explosion de la commande publique à partir de 2005, ce qui a porté son volume à près de 16% du PIB en 2013 contre 24% du PIB en 2011 avec un taux de croissance annuel moyen de 30% entre 2007 et 2011. Ce ratio fait désormais de la commande publique l'un des principaux déterminants de l'activité économique du pays (CES, 2012) et un important gisement pour les entreprises dans les différents secteurs d'activités. Selon les chiffres du Portail Marocain des Marchés publics, les achats publics ont atteint plus de 40000 marchés, lesquels représentent 70% du chiffre d'affaires des entreprises de BTP et 80% de celles de l'ingénierie.



Source : Rapport CES sur la commande publique, 2012

La préoccupation désormais universelle du développement durable a pénétré progressivement les achats publics tant au plan du droit international universel que régional, et tend à se diffuser dans les droits internes et la pratique de nombreux pays.

Conformément à ses engagements au niveau international dans le cadre des sommets de la Terre de Rio de Janeiro (1992) et de Johannesburg (2002) et des conventions pertinentes, le Maroc a

mis en place les fondements visant à instaurer le développement durable dans le pays à travers plusieurs réformes politiques, institutionnels, juridiques et socio-économiques. Ce processus a été renforcé par l'adoption de la Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable, dont l'élaboration a été lancée suite aux directives de Sa Majesté le Roi Mohamed VI, lors de son discours du Trône du 30 Juillet 2009.

La concrétisation de ce processus s'est traduite par le processus d'intégration des principes de développement durable dans les stratégies sectorielles, notamment, la Stratégie Nationale de Développement durable (2030) dont le cinquième et le 6 ème objectif sont consacrés respectivement à la promotion d'une commande publique durable et responsable, décliné en cinq mesures à savoir :

- Marquer l'engagement des administrations centrales et l'exemplarité de l'État par l'élaboration d'un cadre réglementaire régissant la durabilité dans la commande publique ;
- Donner à l'État la possibilité de favoriser les entreprises ayant adoptées une démarche RSE dans l'attribution des marchés publics ;
- Généraliser et systématiser l'achat d'équipements économes d'eau et d'énergie ;
- Communiquer autour des économies réalisées dans les rapports d'activité des établissements publics ;
- Accompagner les acheteurs publics par des guides et des formations.

Auxquels objectifs sont assignés trois indicateurs de mesure :

- Publication officielle du code des marchés publics amendé ou d'un circulaire achat durable;
- Guides « achats durables » élaborés, disséminés dans le cadre d'ateliers d'information et de formation ;
- Part des acheteurs formés. Cible 90 %.

Et au développer de l'exemplarité des acteurs publics en matière de mobilité à travers :

- Promouvoir l'usage des véhicules électriques et hybrides par les acteurs publics.
- Accélérer le remplacement des véhicules les plus anciens par des véhicules propres respectant au moins la norme de 120 g de CO2/km.

Il faut souligner à cet effet qu'en matière d'achats publics durables, la règlementation marocaine demeure marquée par l'absence d'un cadre juridique clair, cohérent et unifié. Le cadre actuel se caractérise par l'éparpillement et la fragmentation des textes. En effet, le dispositif juridique

relatif à ces achats est embryonnaire, fragmenté et insuffisant même des éléments dispersés entre diverses textes existent et certains progrès sont esquissés.

2.3.2 Dispositif juridique national en matière du développement durable

De prime abord, la constitution marocaine décrète le respect et la protection de l'environnement et inscrit le développement durable comme un droit de tous les citoyens, ainsi, son article 31 consacre le développement durable comme droit de tous les citoyens, de plus la dimension territorial du développement est édictée par l'article 135 disposant que l'organisation territoriale du Royaume assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable.

Ensuite, la loi cadre n°99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable promulguée par le Dahir n°1-14-09 du 6 mars 2014, prescrit la révision des lois et règlements en vigueur en vue d'une prise en charge réelle de ses dispositions et étend expressément la durabilité aux marchés publics et fixe parmi ses objectifs fondamentaux de l'action de l'Etat de :

- Intégrer le développement durable dans les politiques publiques sectorielles ;
- Définir les engagements de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et société d'Etat en matière de protection de l'environnement et du développement durable ;

La charte consacre de son côté le principe de territorialité du développement durable en exigeant la prise en considération de la dimension territoriale en vue d'assurer une meilleure articulation des mesures initiés par les différents niveaux de décision territoriaux et de favoriser la mobilisation des acteurs territoriaux au profit d'un développement humain, durable et équilibré des territoires.

2.3.3 Développement durable dans la réglementation des Marchés Publics

Il est à souligner que de nombreuses réformes ont eu lieu en matière des textes régissant les marchés publics au Maroc, depuis 1917, année d'instauration du premier texte de loi régissant les dépenses de l'Etat jusqu'au milieu des années 70. Ensuite, un nouveau décret de passation des marchés publics a vu le jour en 1998, puis en 2007, et une troisième révision de ce texte a été mise en œuvre au court de l'année 2012 pour aboutir au nouveau code des marchés public de 2013, toujours en vigueur et récemment modifié et complété en 2019 (Décret n°2.19.69).

Pendant cette période, d'autres textes ont été promulgués pour améliorer la gouvernance des marchés publics et qui ont fait, à leur tour, objet de révisions et réformes successives.

Toutefois, ce processus d'amélioration de l'arsenal juridique régissant le domaine des marchés publics reste incomplet, dans la mesure où les exigences sociaux et environnementaux n'y sont pas suffisamment incorporées jusqu'à l'heure actuelle.

Ainsi, la phase de préparation et de passation d'un marché public est principalement régie par le code des marchés publics promulgué par décret n°2.12.349 (tel qu'il a été modifié et complété), ce dernier permet au pouvoir adjudicateur de prendre en compte les exigences environnementaux lors de l'achat public, dans le respect des principes généraux de la commande publique comme prévu par son articler 1er qui dispose que « *la passation des marchés publics prend en considération le respect de l'environnement et des objectifs de développement durable* ». De surcroit, l'élément écologique est évoqué comme critère d'évaluation des offres techniques des concurrents pour l'attribution d'un marché de travaux, des fournitures ou de services ; ainsi « *les performances liées à la protection de l'environnement* » et « *le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétiques* » sont deux critères d'admissibilité déterminants et qui sont prévus par les articles 18, 28, 48, 66, 98 et 115.

En effet, le critère écologique devra, toujours, être lié à l'objet du marché, expressément mentionné dans l'avis de publicité ou les documents de la consultation et en respect des principes posés par l'article 1er du code. Comme pour les autres critères, il ne devra pas être formulé de manière à donner un pouvoir discrétionnaire à l'acheteur public, lors de l'analyse des offres (MEIN, France, 2014).

Il en va de même pour les mesures sociales insérées dans le code des marchés publics et qui se résument ainsi :

- L'allotissement des marchés (article 9) qui permet au pouvoir adjudicateur de passer le marché en lots séparés en choisissant librement le nombre de lots ainsi que leur modalité d'attribution, cette technique a pour objectif d'encourager la participation des petites et moyennes entreprises ;
- La sous-traitance par laquelle le titulaire confie l'exécution d'une partie de son marché à un tiers, ainsi l'article 158 dispose que « le maître d'ouvrage peut prévoir dans le cahier de prescriptions spéciales une clause en vertu de laquelle le titulaire du marché est tenu,

lorsqu'il envisage de sous-traiter une partie du marché, de la confier à des prestataires installés au Maroc et notamment à des petites et moyennes entreprises, des coopératives ou des auto-entrepreneurs » ;

- Toujours en faveur des PME, coopératives et auto-entrepreneurs, le maître d'ouvrage est tenu de leur réserver 30% du montant prévisionnel des marchés qu'il compte lancer au titre d'une année budgétaire (article 158) ;

Quant à la phase d'exécution des marchés publics, les cahiers des charges applicables (Cahier des Clauses Administratives Générales et Cahier des Prescriptions Spéciales) permettent aux acheteurs publics d'imposer des conditions d'exécution environnementales et sociales. A cet effet, le CCAG-T prévoie dans son article 23 une clause obligatoire en matière de la protection des employés de l'entrepreneur en soumettant ce dernier aux obligations sociales prévues par les lois et règlement en vigueur régissant notamment :

- Le recrutement et le paiement des ouvriers ;
- Les droits sociaux, l'hygiène, la sécurité des ouvriers et la couverture des accidents de travail ;
- La couverture médicale de son personnel ;
- L'immigration au Maroc ;
- La protection des mineurs et des femmes.

Ainsi l'article 25 dispose qu'avant tout commencement d'exécution des travaux, l'entrepreneur doit adresser au Maître d'ouvrage des attestions d'assurances pour couvrir les risques liés aux accidents de travail pouvant survenir à son personnel. Par surcroit, la protection de l'environnement est consacrée par l'article 30 qui stipule expressément que « *l'entrepreneur prend les mesures permettant de maîtriser les éléments susceptibles de porter atteinte à l'environnement* ».

Le cahier des charges impose également des mesures relatives à la gestion des déchets du chantier avec un traitement spécifique pour les déchets dangereux (article 31), d'autres liées aux mesures de sécurité et d'hygiène se rapportant notamment aux conditions de logement, ravitaillement, d'hygiène, de services médicaux du personnel ainsi qu'aux conditions de protection de l'environnement (article 33).

Toujours dans le cadre des mesures sociales, l'entrepreneur est tenu d'organiser un service médical de ses chantiers conformément aux textes en vigueur et d'assurer les soins médicaux et les fournitures pharmaceutiques aux ouvriers et employés victimes d'accidents ou de maladies survenues du fait des travaux. Plus important encore, le cahier de charges prévoie dans son article 35 une action liée à la formation et l'alphabétisation dans les chantiers d, en effet, l'entrepreneur peut à titre bénévole ou serait dans l'obligation (selon la durée du marché), assurer, à sa charge, au profit de ses ouvriers des séances de formation et d'alphabétisation dans les locaux à l'intérieur du chantier.

Quant au Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés des services portant sur les Etudes et la maîtrise d'œuvre (CCAG-EMO), celui-ci ne comporte que quelques mesures d'ordre social relatives à la protection de la main d'œuvre et les conditions de travail.

Il paraît bien alors que les préoccupations environnementales et sociales ne soient pas suffisamment ancrées dans les dispositions des textes régissant le domaine de la commande publique. Quid alors de la durabilité dans les dépenses publiques locales ?

- **Durabilité territoriale dans les achats publics locaux**
- **Territorialisation du développement durable : Agenda 21 local**

Le développement durable se distingue par une capacité à poser et surtout à lier des questions centrales auxquelles nos sociétés sont aujourd'hui confrontées : la question du temps et de la concurrence entre court terme et long terme, génération présentes et générations futures et celle des « identités spatiales » et de l'articulation problématique entre logiques de globalisation et celles d'automatisation des territoires locaux (Theys, 2002). Ceci explique le caractère complexe de la prise de décision et les nombreuses difficultés de la mise en œuvre en matière environnementale. Il en résulte que la tendance des actions publiques environnementales s'est orientée vers la gouvernance territoriale dans une logique de concertation entre le local et le central.

Cette nouvelle configuration a été traduite par l'agenda 21, qui représente un plan d'action pour le XXIe siècle adopté en 1992 par 173 chefs d'état. Il formule des recommandations pour mettre en œuvre le développement durable dans les collectivités territoriales. Même s'il n'a pas minimisé le rôle primordial de l'Etat. L'agenda 21 a focalisé son intérêt sur les collectivités

territoriales, dans le but de contribuer à la construction du développement durable (Brahmi, et Eloutassi).

En effet, l'importance du rôle des collectivités territoriales est due principalement comme le souligne l'agenda 21 elle-même au fait que les dysfonctionnements afférents aux établissements humains sont générés par des facteurs locaux et ne peuvent être solutionnés de façon efficace qu'à cette échelle. Il s'agit, en effet, d'une déclinaison du principe de subsidiarité selon lequel la responsabilité doit être prise par le plus petit niveau d'autorité publique compétent pour résoudre le problème. C'est donc, pour l'action publique, la recherche du niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens. Il conduit à ne pas faire à un échelon plus élevé ce qui peut être fait avec la même efficacité à un échelon plus bas.

Dans cette perspective, l'agenda 21 local se présente comme « un processus de réflexion stratégique et de programmation, engagés au niveau d'un territoire pour mettre en œuvre un projet collectif de développement durable ». Ce document référentiel se compose de 40 chapitres, répartis en quatre sections, à savoir :

- Dimensions sociales et économiques ;
- Conservation et gestion des ressources aux fins de développement ;
- Renforcement du rôle des principaux groupes ;
- Moyens d'exécution.

Il est à souligner à cet effet que l'engagement des collectivités territoriales au Maroc vis-à-vis des programmes des agendas 21 locaux est marginal. En effet, sur 1590 collectivités seules 23 (Brahmi, et Eloutassi) qui se ont pris l'initiative d'élaborer leurs agendas locaux, soit un taux de contribution de 1,4%. Il s'agit, entre autres, des agendas 21 locaux des trois capitales régionales Marrakech, Agadir et Meknès établis en collaboration du PNUD Maroc et le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement en 2005 auxquels se sont assignés des objectifs en faveur de la gouvernance locale durable.

Or, ces agendas se sont marqués par leur porté réduite, avec des démarches lacunaires et des résultats loin des attentes.

Il est à noter à cet effet, que l'approche territoriale n'a pas pour seule avantage d'être concrète et d'essayer de trouver des solutions pragmatiques à des problèmes de la vie quotidienne. Elle est

aussi la seule à pouvoir prendre en compte un enjeu central qui est celui de l'intégration des inégalités sociales et écologiques (Theys, 2002).

- **Les dépenses locales et développement territorial durable**

Les collectivités territoriales constituent désormais un acteur majeur de l'investissement public susceptible de conduire à un développement territorial inclusif et équilibré en luttant contre les disparités territoriales. En effet, les dépenses des collectivités territoriales se sont élevées à 39.2 milliards de dirhams en 2017 contre 11 milliards de dirhams en 2002.

L'évolution de la structure des dépenses des CT entre les années 2017 et 2018 (Cf. figure) fait ressortir une légère hausse des dépenses d'investissement et des autres biens et services contre une baisse de la part des dépenses du personnel et une stagnation de celle des charges en intérêts de la dette.

Pour leur part, les dépenses d'investissement (Cf. tableau) restent confinées aux services publics de base, elles ont atteint 16,4 milliards de dirhams en 2018 avec un taux de croissance annuel moyen de 4% durant les quatre dernières années.

Tableau 1: Evolution des dépenses d'investissement (2015-2018)

Dépenses d'investissement (en MMDH)			
2015	**2016**	**2017**	**2018**
14,5	**12,3**	**15,5**	**16,4**
TCAM (%)		**4%**	

Les dépenses d'investissement des CT (Cf. figure) ont connu une augmentation de 5.6% entre 2018 et 2017. Cette évolution s'explique notamment par l'augmentation des dépenses émises au titre des projets intégrés (+16,7%), des programmes nationaux (+7,1%) et des subventions accordées (+121%).

Il importe de rappeler que ces dépenses contribuent pour l'essentiel à la prise en charge par les CT des phénomènes d'indigence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'inégalités spatiales. A ce titre, les programmes nationaux ont pour vocation de lutter contre les disparités qui se manifestent aussi bien entre le monde rural dans sa globalité comparé au monde urbain qu'entre mondes ruraux, notamment, en matière d'accès aux services sociaux de base, d'infrastructures et d'équipements. Pour leur part, les projets intégrés représentent des dépenses regroupées relatives aux grands projets d'infrastructure (construction de gares routières, construction et aménagement

de chemins…etc.). Quant aux subventions, il s'agit essentiellement de subventions à l'équipement octroyées aux organismes et institutions publics pour la réalisation des projets et actions d'investissement dans différents domaines.

Par type de collectivité territoriale, les dépenses d'investissement constituent des parts importantes dans les budgets des régions et des préfectures et provinces avec un taux respectif de 82,4% et 60,9% contre 24,4% pour les communes.

La répartition régionale des dépenses d'investissement fait ressortir une concentration à hauteur de 50% de ces dépenses au niveau des régions Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra, Marrakech-Safi et Tanger-Tétouan-Al-Hoceima. La région de l'Orientale représente une part de 11% des dépenses d'investissement émises par les collectivités territoriales.

En outre, avec les vagues de la régionalisation avancée et de la décentralisation poursuivies par les autorités publiques marocaines, et sous l'angle du principe de subsidiarité, selon lequel un processus de transfert d'attributions de l'Etat vers les collectivités territoriales est mis en place, les compétences à un caractère social relèvent dorénavant et pour une part significative des attributions des préfectures et des provinces.

A cet effet, ces collectivités exercent des attributions à prédominance sociale ancrés dans les compétences aussi bien, propres, partagées avec l'Etat ou transférés par ce dernier, à travers, notamment, les actions dans les domaines de transport scolaire dans le milieu rural, l'alimentation en eau potable des zones enclavées, la mise à niveau sociale dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de la culture et du sport. Ainsi, le programme de développement de la préfecture ou de la province inscrit ses actions dans une perspective de développement durable (La loi organique n°112-14).

Il sera question alors d'évaluer le poids des dépenses à caractère sociale et environnementale et d'apprécier leur importance dans les budgets des Préfectures et des Provinces compte tenu de la spécificité de leurs attributions en la matière. Pour se faire, nous allons examiner la structure et le comportement des dépenses en question à partir des bilans d'exécution budgétaire des Préfectures/Provinces de la Région Oriental.

3.3 Les aspects sociaux et environnementaux dans l'achat public local

La dimension sociale est l'une des caractéristiques fondamentales de la durabilité du développement local. Ainsi, plusieurs projets et actions concourent à la déclinaison des politiques

publiques sociales au niveau local, notamment en matière de lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités territoriales.

En effet, la persistance de la pauvreté et la montée de l'exclusion sociale et l'accroissement des inégalités et de la vulnérabilité débouchent sur la montée en puissance des tensions sociales d'où la nécessité de tenir compte de la dimension sociale du développement. Laquelle dimension est intégrée, comme préalablement mentionné, dans les compétences des conseils préfectoraux et provinciaux. En effet, les budgets provinciaux/préfectoraux dans leurs deux parties (fonctionnement et équipement) consacre tout un chapitre pour les affaires sociales déclinées en différents domaines de développement ; en l'occurrence, le développement social, sportif, sanitaire et éducatif.

Ainsi, les graphes ci-dessous montre en particulier l'importance du poids des dépenses réservées au développement sportif dans la partie fonctionnement des budgets provinciaux préfectoraux, avec des parts respectives de 78% et 55% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement du domaine des affaires sociales sur les deux années 2017 et 2018 contre 16% et 39% respectivement en 2017 et 2018 pour les dépenses de développement social. Contre une faible part des dépenses de fonctionnement liées à l'éducation et à la santé durant la même période.

Quant aux dépenses d'investissement, celles relatives aux actions sociales et assistance occupent la part la plus importante avec un taux de 48% en 2018 contre 45% en 2017 de l'ensemble des dépenses allouées au domaine des affaires sociales. Ces dépenses couvrent en particulier les projets sociaux ayant pour finalité le désenclavement des zones rurales et montagneuses en termes, notamment, de construction de routes, d'extension des réseaux d'eau potable et de raccordement au réseau d'électricité.

Il est à noter également que le compte d'affectation spécial intitulé « Initiative locale de développement humain » contribue largement au financement des dépenses sociales mises à la charge des préfectures et provinces grâce aux programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que la création des activités génératrices de revenus. Les dépenses émises au titre du CAS « ILDH » par les préfectures/provinces de la région au titre de l'exercice de 2018 se présentent ainsi :

Tableau 2: Crédits ouverts et dépenses émises au titre du CAS "ILDH" 2018

	Préfecture d'Oujda	Province Berkane	Province de Nador
Dépenses émises du CAS ILDH (DH)	40898,76	4169646,72	1378,54
Crédits ouverts au titre du CAS ILDH (DH)	8118418,56	8896267,26	772078,81

Source : Reproduit à partir des bilans d'exécution des budgets préfectoraux et provinciaux.

Nous constatons ainsi la faible exécution en termes de dépenses émises par rapports aux crédits alloués au titre du Compte d'Affectation Spéciale. Par ailleurs, ces dépenses ont été mobilisées dans le cadre de plusieurs projets liés aux programmes cités ci-dessus, entre autres, la construction des centres d'accueil aux enfants abandonnés, la création des maisons des jeunes et des centres socio-éducatifs, la construction de centres de protection de l'enfance et l'acquisition des moyens de transport scolaire au milieu rurale.

Sur le plan environnemental, le niveau local est de plus en plus sollicité pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques de développement durable. Dans ce cadre, les acteurs locaux réalisent des actions concrètent en faveur de l'environnement. Ainsi Les préfectures et provinces consacrent au titre de chaque exercice budgétaire, une part des dépenses pour la protection de l'environnement.

A ce titre, plusieurs projets s'inscrivant dans une perspective de développement durable se sont mis en œuvre par les préfectures et provinces de la région de l'oriental durant les trois derniers exercices (2016-2018). Il s'agit notamment des dépenses liées aux marchés publics locaux relatifs aux travaux de création et d'aménagement des espaces verts et des versement effectués dans le cadre des conventions avec les concessionnaires des automobiles pour le renouvellement du parc des véhicules dans un objectif de protection de l'environnement. Ainsi, le tableau suivant représente les crédits budgétaires alloués à ces dépenses dans le budget provincial de Nador durant les exercices 2017/2018 :

Tableau 3: Dépenses en faveur de l'environnement/ budget provincial Nador

Dépenses en faveur de l'environnement (en DH)		
Nature de dépense	**2017**	**2018**
Travaux d'aménagement des espaces verts	4938913,3	2016359,8
Renouvellement du parc des véhicules	305000	242500

Source : Reproduit à partir des bilans d'exécution des budgets préfectoraux et provinciaux.

CONCLUSION

Il s'avère bien alors que les objectifs du développement durable ne soient pas suffisamment intégrés dans la structure des dépenses des acteurs locaux dans le cadre de la réalisation de leurs achats publics. En termes des dépenses au profit de la durabilité du développement local, ces acteurs consacrent en moyenne 13% de leurs budgets (fonctionnement & équipement) aux affaires de développement durable. De plus, les mesures sociales et environnementales en faveur de l'achat public durable au niveau local sont d'une portée limitée face au développement du poids de la commande publique locale. Nous citons particulièrement, les mesures en faveur de la promotion de l'emploi local consacrées par l'article 141 du DMP ou encore la gouvernance locale de l'achat public menée par le comité de suivi des marchés des CT ayant pour mission, entre autres, l'évaluation des répercussions économiques et sociales de la commande publique locale.

Il apparaît bien, pour finir, que les acteurs locaux soient dans la nécessité de mettre en œuvre une gouvernance locale d'achat public qui tient compte à la fois de la durabilité économique, sociale et environnementale en vue de préserver les équilibres prônés par les Objectifs de Développement durable dans un domaine aussi stratégique et technique à la fois, celui de la commande publique locale. Pour se faire, les autorités publiques locales sont appelées à mettre œuvre des solutions pratiques afin d'assurer la concrétisation de leur exemplarité en matière de la transition vers la durabilité, il s'agit en l'occurrence de l'élaboration d'un plan d'action locale d'achats publics durables et la mise en exergue d'un guide de pratiques durables en matière de la commande publique locale.

Bibliographie

Article de revue

- El amry, A (2018). L'impact de la professionnalisation des acheteurs publics sur l'efficacité de la commande publique : cas des sous ordonnateurs au Maroc. Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit, n°7 ,90-104.
- Cantillon, G (2010). L'achat public durable, un outil au service de l'Etat régulateur. In Revue Française d'administration publique, n°134, p.335-350.
- Theys, J (2002) .L'approche territoriale du développent durable, condition de prise en compte de sa dimension sociale. In Développement durable et territoires.
- Brahmi, Miloud & Eloutassi , N .Durabilité territoriale à la lumière de l'agenda 21 local. in International Journal Of Innovation and Applied Studies, p283-288.
- Van melsen,R & Von Kuegelgen , M (2002) . Les marchés publics et le développement durable du point de vue environnemental. In Revue pratique de l'immobilier a/2012, pages 53-95.

Rapports, document de travail, actes de conférences

- Conseil Economique et Social « Commande publique, levier stratégique du développement économique et social », Rapport n°7/2012.
- Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement & Programme des Nation Unies pour l'Environnement (UNEP) « Etude juridique : Projet Achats Publics Durables et Eco-Etiquetage », 2017.
- Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'Energie (France), « Plan National d'Action pour les Achats Publics Durables 2015-2020 ».
- Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement & du Développement Durable, « Plan National d'Action pour les Achats Durables », Tunisie, Avril 2012.
- Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique (République Française), « Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics », édition du 26 septembre 2014.
- Ministère de l'Economie et des finances , Revue AL-MALIYA, n°17, spécial loi de finances 2019.
- Nation Unies, Rapport du Sommet Mondial pour le Développement Durable, Johannesburg 26 Août-4 Septembre 2002.
- Nation Unies, Actions vingt et un, chapitre 4 « modification des modes de consommation ».
- Projet de Stratégie National de Développement Durable 2030, rapport final.
- Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) 2030, Résumé exécutif, Octobre 2017.

Textes de lois

- Décret n°2.19.69 du 24 mai 2019, modifiant et complétant le décret n°2.12.349 relatifs aux marchés publics.
- La loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces.

Webographie

- Commission Européenne/ Environnement : https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm
- Portail Marocain des Marchés Publics : https://www.marchespublics.gov.ma/.
- Portail National des Collectivités Territoriales, Royaume du Maroc : http://www.pncl.gov.ma/.