

Noureddine BENSOUDA

Trésorier Général du Royaume

**Commande publique : les apports de la réforme
des délais de paiement**

**Chambre Française de Commerce et d'Industrie du
Maroc**

Casablanca, le jeudi 29 septembre 2016

Monsieur le Président, mesdames et messieurs,

C'est avec plaisir que je réponds à votre invitation à cette conférence consacrée à la présentation des apports de la réforme des délais de paiement de la commande publique. Je tiens à vous en remercier.

Permettez-moi au début de mon intervention de préciser la définition de la commande publique.

La commande publique concerne les marchés publics, les contrats de concession et de gestion déléguée, les contrats de partenariat public privé, les conventions et contrats de droit commun ainsi que les bons de commande.

La commande publique injecte chaque année dans l'économie des masses financières importantes qui contribuent à la croissance économique et participe au développement de l'entreprise privée, notamment la PME.

En effet, la commande publique mobilise 190 milliards de dirhams en termes de budgets d'investissement de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises et établissements publics au titre de l'année 2016 représentant environ 19% du PIB.

A titre d'exemple, les montants consacrés par les départements ministériels au titre des marchés publics, contrats de partenariat, conventions, contrats de droit commun et bons de commande ont atteint **41** Milliards de DH en 2015 dont **32.7** milliards de dhs pour les marchés de l'Etat.

Je me limiterai dans ma présentation à la commande publique de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui appliquent le Décret des marchés publics du 20 Mars 2013 tels que les académies régionales d'éducation et de formation, les agences des bassins hydrauliques, les chambres de commerce, d'industrie et de services, l'Institut national de la recherche agronomique, l'institut agronomique et vétérinaire Hassan II et le Centre cinématographique marocain...

Pourquoi aujourd'hui, la réforme des délais de paiement de la commande publique s'est-elle imposée aux pouvoirs publics ?

En fait, tout le monde a pris conscience des conséquences négatives engendrées par les retards de paiement de la commande publique.

Le phénomène des retards de paiement n'impacte pas uniquement l'entreprise mais entraîne des effets négatifs en chaîne de l'économie. Prises dans un cercle vicieux, ces entreprises se trouvent contraintes de s'adresser aux banques pour des facilités de trésorerie. D'autres, vont jusqu'à solliciter des crédits de restructuration. Dans certains cas, ces retards de paiement causent la faillite d'entreprises fragiles.

Devant cette problématique, les pouvoirs publics ont été appelés à agir d'urgence pour reconsidérer dans sa globalité le système des délais de paiement des entreprises.

Dans ce cadre, la Trésorerie Générale du Royaume a été sollicitée pour préparer un projet de réforme concernant les commandes publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et de certains établissements publics.

Une telle réforme nécessite une méthodologie appropriée. Tout l'enjeu est de savoir s'il faut mener une réforme pour l'administration ou plutôt pour répondre aux attentes de la Société (entreprises et citoyens). Ce devait être sans aucun doute une réforme répondant à l'intérêt général.

Au préalable, nous nous sommes posés de manière scientifique la question de savoir si tous les acteurs concernés (entreprises, ordonnateurs et comptables publics) ont la même perception de la problématique des délais de paiement.

Force est de reconnaître qu'aux termes des discussions et échanges de points de vue, nous avons constaté que ces acteurs avaient une compréhension différente de cette problématique.

C'est pourquoi la Trésorerie Générale du Royaume s'est attelée résolument à la tâche avec ses partenaires notamment la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) pour examiner de bout en bout, dans le détail et de manière précise tout le processus de la commande publique. L'objectif était d'établir un diagnostic complet et exhaustif en vue d'identifier les dysfonctionnements à l'origine des retards de paiement.

Sur le plan juridique, ce diagnostic a révélé que lorsque la réglementation en vigueur a traité du paiement des dépenses relatives à la commande publique, elle s'est limitée au délai de paiement encouru entre la date de certification du service fait par l'ordonnateur et la date de paiement de la dépense par le comptable.

En ce qui concerne les délais, la réglementation en a prévu plusieurs :

- Pour les marchés de l'Etat :

. le délai réglementaire est fixé à **75 jours**, à raison de **60** jours pour l'ordonnateur et **15** jours pour le comptable public (Décret Royal relatif à la comptabilité publique) ;

. les intérêts moratoires sont applicables lorsque le délai d'ordonnancement et de paiement dépasse **90 jours** (Décret n°2-03-703 du 13 novembre 2003 relatif aux délais de paiement et aux intérêts moratoires en matière de marchés de l'Etat) ;

- Pour les collectivités territoriales, le délai maximum de paiement est fixé à **65 jours** à raison de **60 jours** pour l'ordonnateur et **5 jours** ouvrables pour le comptable (Décret relatif à la comptabilité publique des collectivités locales).

Dans la réalité et selon les statistiques de la Trésorerie Générale du Royaume relatives aux marchés de l'Etat, on remarque que :

- les délais moyens constatés durant les quatre dernières années dépassent de loin le délai réglementaire et varient entre **138** jours pour les années 2012 et 2013, **156** jours en 2014 et **146** jours en 2015, sachant que pour certains départements ministériels les délais dépassent **200** jours ;

- les marchés de l'Etat qui s'élèvent à 32.7 milliards de dhs connaissent une forte concentration au niveau de sept départements ministériels représentant environ 86% du montant total desdits marchés, soit l'équivalent de 28 milliards de dhs ;

- 25% de ce montant, soit 7.2 milliards de dhs, est payé au-delà du délai de 75 jours et 6,2 milliards de dhs est réglé au-delà de 90 jours, délai au-delà duquel les intérêts moratoires sont applicables.

Néanmoins, on constate que durant ces dernières années, les comptables de la Trésorerie Générale du Royaume ont fourni des efforts louables pour réduire le délai moyen de règlement à **7** jours, inférieur au délai réglementaire de 15 jours.

Mesdames et messieurs,

Si ces données donnent un aperçu sur la réalité des retards de paiement comptabilisés à partir de la date du service fait, il n'en demeure pas moins que ce diagnostic reste incomplet et ne révèle que la partie apparente de l'iceberg dès lors qu'il n'appréhende pas la phase en amont de la certification du service fait.

Cette phase comporte en effet plusieurs zones d'ombre dont les délais ne sont ni connus ni quantifiés. Elles portent notamment sur la constatation du service fait en termes de définition, de délais et de responsabilité des acteurs concernés.

Ce sont justement ces zones d'ombre en amont sur lesquelles la Trésorerie Générale du Royaume et ses partenaires se sont concentrés parce qu'elles constituent un facteur majeur d'allongement des délais de paiement de la commande publique.

Le diagnostic approfondi a fait ressortir **quatre dysfonctionnements** :

Le premier dysfonctionnement porte sur la pluralité des personnes habilitées à établir les documents de constatation du service fait, source de dilution des responsabilités et d'allongement des délais.

En vue de dépasser cet aléa, le nouveau dispositif prévoit l'uniformisation et la responsabilisation des personnes habilitées à établir les attachements et autres documents de constatation du service fait :

- Dorénavant, c'est l'entreprise qui est responsable de l'établissement des attachements pour tous **les marchés de travaux** au lieu que ce soit l'administration pour les attachements relatifs aux travaux de génie civil et l'entreprise pour les situations et relevés concernant les travaux de bâtiments ;
- L'entreprise est également chargée de l'établissement des rapports et documents d'exécution **des marchés d'études et de maîtrise d'œuvre.**

Mais, elle n'est plus tenue de produire les demandes d'acomptes, la facture et la note d'honoraires à l'appui des rapports et documents produits ;

- L'entreprise continuera aussi à établir la facture pour les marchés de fournitures et de services autres que les études, pour les contrats et conventions de droit commun et pour les bons de commandes ;
- De même, l'architecte demeure responsable de l'établissement de la note d'honoraires.

Le deuxième dysfonctionnement concerne l'imprécision aussi bien des dates de constatation du service fait selon la nature des actes et le type de marchés que des personnes habilitées chargées de cette constatation. Désormais, au lieu de renvoyer à la notion large du maître d'ouvrage ou de l'administration, la constatation correspond à la date :

- de la signature des attachements par l'agent chargé du suivi de l'exécution du marché pour les marchés de travaux ;
- de la certification de la facture pour les marchés de fournitures et de services autres que les études par l'agent chargé du suivi de l'exécution du marché ;
- de la certification de la facture ou du procès-verbal de validation des rapports ou documents par le service compétent du maître d'ouvrage pour les contrats et conventions de droit commun et les bons de commandes ;
- de la signature du procès-verbal de validation des rapports ou documents pour les marchés de services d'études et maîtrise d'œuvre par la ou les personnes désignées à cet effet par le maître d'ouvrage ;
- de la certification de la note d'honoraires pour les contrats d'architectes par l'agent chargé du suivi de l'exécution du marché.

Le troisième dysfonctionnement se rapporte à l'hétérogénéité des délais impartis à l'administration pour certifier le service fait en fonction du type de marché :

- 1 mois pour les situations des marchés de bâtiments ;
- 15 jours pour les attachements des marchés de travaux de génie civil ;
- Un délai fixé par le cahier des prescriptions spéciales pour les rapports et documents constituant les livrables des marchés d'études.

Pour mettre fin à cette multiplicité de délais, la réforme fixe à l'administration un délai unique de 30 jours maximum pour la signature des attachements ou la certification de la facture, des rapports ou documents et de la note d'honoraire d'architecte, à compter de la date de leur remise par le bénéficiaire.

En cas de dépassement de ce délai, la date de constatation du service fait est le 31ème jour à compter de la date de dépôt par l'entreprise des documents attestant l'exécution des travaux, fournitures ou services.

Le délai d'ordonnancement commence par conséquent à courir à compter de cette date.

Le quatrième dysfonctionnement a trait à la confusion et au caractère disparate des délais impartis à l'entreprise en matière d'acceptation des rectifications introduites par l'administration sur les documents de constatation de l'exécution des marchés de travaux, marchés d'études et de maîtrise d'œuvre, marchés de fournitures et autres contrats et conventions.

Pour lever cette ambiguïté, un délai unique de 15 jours maximum a été fixé à l'entreprise pour l'acceptation des rectifications pour tous les types de marchés et de contrats.

Il reste entendu que passé ce délai, les rectifications demandées par le maître d'ouvrage sont réputées acceptées par l'entreprise.

Mesdames et messieurs,

Après avoir apporté des réponses appropriées à la phase en amont de l'ordonnancement et du paiement de la commande publique, la réforme s'est intéressée à identifier les goulots d'étranglement en aval.

Le premier constat consiste en la pluralité et la confusion qui caractérisent les textes régissant les délais d'ordonnancement et de paiement de la commande publique exposés précédemment :

- Pour l'Etat :
 - . Délai de paiement : 75 jours
 - . Délai ouvrant droit aux intérêts moratoires : 90 jours ;
- Pour les collectivités territoriales :
 - . Le délai de paiement est de 65 jours.

Pour remédier à cette situation, la réforme a réduit les délais d'ordonnancement et de paiement ouvrant droit aux intérêts moratoires et les a harmonisés pour l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics soumis au Décret des marchés publics.

Ces délais sont dorénavant uniformément fixés à 60 jours dont :

- 45 jours pour l'ordonnancement à compter de la date de constatation du service fait ;
- 15 jours pour le visa et le règlement par le comptable public à compter de la date de réception de l'ordonnance ou du mandat de paiement.

Le deuxième constat est que les intérêts moratoires s'appliquent actuellement uniquement aux marchés de l'Etat.

Par conséquent, les autres modes de contractualisation avec l'Etat et toute la commande publique des collectivités territoriales et des établissements publics demeurent exclus.

La réforme a étendu l'application des intérêts moratoires aux conventions, contrats de droit commun, contrats d'architectes et bons de commandes de l'Etat et à toute la commande publique des collectivités territoriales et des établissements publics appliquant le décret sur les marchés publics.

La seule exclusion à ce périmètre d'application concerne les marchés passés par l'Administration de la défense nationale avec les sociétés étrangères dont le

règlement se fait par crédit documentaire ainsi que les conventions ou contrats de droit commun de ce département.

Le troisième constat relevé porte sur le fait que la réservation de crédits pour le paiement d'intérêts moratoires dans le cadre des sommes à valoir **ne concerne que les seuls marchés de l'Etat.**

La réforme prévoit à ce titre la généralisation de l'engagement de la somme à valoir pour le paiement des intérêts moratoires **aux conventions et aux contrats de droit commun, aux contrats d'architectes et aux bons de commandes conclus par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics.**

Le quatrième constat est lié à la faiblesse du taux servant de base au calcul des intérêts moratoires qui se révèle être insuffisamment dissuasif pour l'administration. Ce taux est fixé actuellement sur la base du taux moyen pondéré des bons du Trésor à trois (3) mois souscrits par adjudication au cours du trimestre précédent.

A cet effet, et en vue de renforcer l'effet dissuasif de ce taux, la réforme préconise la majoration d'un point de pourcentage dudit taux. A titre d'exemple, le taux actuel du 2^e trimestre 2016 de 2.40% sera majoré d'un point pour donner 3.40%.

Le cinquième constat est qu'aucun délai franc n'est prévu pour le visa et le règlement de la créance après retour de celle-ci par l'ordonnateur suite au rejet du comptable, lorsque ce retour intervient durant les derniers jours du délai réglementaire de 15 jours.

La réforme prévoit la fixation d'un délai de 5 jours pour le visa et le règlement de la créance par le comptable en cas de renvois des ordonnances de paiement à l'ordonnateur, lorsque le reliquat du délai réglementaire de 15 jours qui lui reste est inférieur à 5 jours.

Le sixième constat se rapporte à la non-application systématique des intérêts moratoires, vidant ainsi de sa substance le caractère automatique de leur paiement, dès lors qu'ils demeurent rarement ordonnancés.

C'est d'autant plus vrai que l'asymétrie du pouvoir de négociation entre

l'administration et l'entreprise dissuade celle-ci à réclamer ses droits.

La réforme préconise :

- L'obligation pour le comptable d'informer l'ordonnateur de la date de paiement de la dépense de la commande et ce, au plus tard le 5^{ème} jour qui suit la date dudit paiement ;
- La fixation d'un délai de 30 jours à l'ordonnateur pour procéder à l'ordonnancement des intérêts moratoires lorsqu'ils sont dus ;
- Le paiement directement par le comptable public des intérêts moratoires sous forme de **dépenses sans ordonnancement préalable**, lorsque l'ordonnateur ne procède pas à l'ordonnancement desdits intérêts dans un délai de 30 jours.

Le septième constat est que lors de la conception de la réforme, la Trésorerie générale du Royaume et ses partenaires se sont rendus compte que la révision des prix constitue dans certains cas un facteur majeur de blocage des paiements pour l'entreprise.

En effet, en cas de non publication pour un mois déterminé des valeurs des index de révision des prix, l'entreprise ne peut être payée ni au titre du principal de sa créance ni à raison des sommes qui lui sont dues du fait de la révision des prix.

Pour lever cette forte contrainte, la réforme a dissocié pour le cas de figure le paiement du principal de la créance par rapport au montant dû au titre de la révision des prix.

Ainsi, à défaut de publication des valeurs des index du mois considéré, le décompte le concernant est ordonnancé sans la révision des prix, ce qui permet à l'entreprise de bénéficier du paiement du principal de la créance.

L'ordonnancement du montant de la révision des prix se fait dès publication des valeurs définitives des index du mois considéré à l'occasion du décompte provisoire suivant.

De même et en vue d'apporter une solution radicale à cette problématique, la réforme préconise :

- D'une part, le chargement par le ministère de l'équipement dans le système de gestion intégrée de la dépense (GID) des valeurs des index de la révision des prix ;
- et d'autre part, la liquidation et le calcul automatique du montant de la révision des prix.

Ces mesures se traduiront indéniablement par un raccourcissement substantiel des délais de paiement.

Il est à souligner à ce sujet que cette réforme a été déclinée au niveau des textes ci-après :

Les textes adoptés sont :

- L'arrêté du Chef du Gouvernement n° 3-302-15 du 15 safar 1437 (27 novembre 2015) fixant les règles et les conditions de révision des prix des marchés publics publié au Bulletin officiel du 17 décembre 2015 ;
- Le Décret du 13 Mai 2016 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux (dispositions impactant les délais de paiement) publié au bulletin officiel du 2 juin 2016 ;
- Le Décret du 22 Juillet 2016 relatif aux délais de paiement et aux intérêts moratoires en matière de commandes publiques publié au bulletin officiel du 4 Août 2016.

Les textes en cours d'adoption sont :

- Le projet de décret modifiant le décret Royal n°330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de comptabilité publique examiné au niveau du secrétariat général du gouvernement et en cours d'adoption ;
- Le projet de décret modifiant le décret n° 2-09-441 du 17 moharrem 1431 (3 janvier 2010) portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements en cours de finalisation ;

- Le projet de Décret approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de fournitures en cours de finalisation au niveau du secrétariat général du gouvernement ;
- Le projet de circulaire du Chef du Gouvernement relative à l'amélioration des délais de paiement des commandes publiques en cours de finalisation au niveau du secrétariat général du gouvernement.

Mesdames et messieurs,

Voilà présenté globalement les apports de la réforme sur le plan juridique.

Mais, est-ce qu'une réforme vaut uniquement par la refonte des textes ?

La réponse est évidemment non. Au-delà des aspects juridiques, une réforme se fonde sur une logique gestionnaire qui nécessite la formation des ressources humaines que ce soit dans le public ou dans le privé et sur laquelle je ne vais pas m'attarder.

Concomittamment, à l'aune des bouleversements induits par l'économie numérique, les systèmes d'information doivent être revus pour intégrer les innovations de la réforme.

L'objectif final est d'avoir une traçabilité des transactions et la responsabilisation des acteurs afin de rendre opérationnel les principes constitutionnels de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes.

En effet, la refonte des textes juridiques a été couplée à une traçabilité informatique de toute la chaîne du processus d'exécution, d'ordonnancement et de paiement de la commande publique ainsi que l'action de l'ensemble des acteurs impliqués dans ce circuit, y compris l'entreprise.

Le système de gestion intégrée de la dépense de l'Etat et des collectivités territoriales assurera désormais, en tant que socle technique de déclinaison opérationnelle de la réforme, la traçabilité de tout le processus de cheminement des

actes d'exécution de la commande publique, d'ordonnancement et de paiement des dépenses y afférentes.

Ainsi, sur le plan technique, la réforme est adossée sur huit principales mesures.

La première concerne la traçabilité au niveau du système GID du processus de certification du service fait à travers :

- La prise en charge de toutes les dates (date de dépôt des documents, date d'envoi par l'ordonnateur des rectifications demandées au titulaire de la commande publique, date de retour par le titulaire de la commande publique des rectifications acceptées, date réelle de certification du service fait) ;
- Le calcul automatique du délai de 30 jours imparti à l'ordonnateur pour accepter les documents remis par le titulaire de la commande publique.

Il est à noter qu'en cas de dépassement de ce dernier délai, le fait générateur du délai d'ordonnancement calculé par le système GID est le 31ème jour à compter de la date de remise des documents.

La deuxième mesure a trait à la traçabilité au niveau de GID de la phase d'ordonnancement de la dépense à travers la prise en charge de toutes les dates concernant l'ordonnancement :

- date de demande par l'administration à l'entreprise des pièces justificatives manquantes au dossier d'ordonnancement ;
- date d'envoi par l'entreprise des pièces demandées par l'administration.

La troisième mesure porte sur l'adaptation du système GID pour tenir compte du nouveau délai d'ordonnancement de 45 jours prenant en considération les délais suspensifs correspondants aux envois et retours des documents entre l'administration et l'entreprise.

La quatrième mesure consiste en la prise en charge par le système GID des actes liés à la phase de paiement de la commande publique, en l'occurrence :

- les dates de réception physique des ordres de paiement par le comptable et de retour des ordres de paiement par le comptable à l'ordonnateur en cas de suspension de visa ;
- le calcul du délai de paiement de 15 jours imparti au comptable, prenant en considération les actes suspensifs dudit délai.

La cinquième mesure se rapporte à l'édition par le système GID d'une lettre informant l'ordonnateur de la date de paiement et l'invitant à ordonnancer les intérêts moratoires y afférents.

En effet et en cas de dépassement du délai global de paiement et pour assurer l'effectivité du paiement des intérêts moratoires, le système GID génère automatiquement, lors du paiement, une lettre que le comptable transmet à l'ordonnateur lui demandant d'ordonnancer les intérêts moratoires dans un délai maximum de 30 jours.

La sixième mesure préconise qu'à défaut d'ordonnancement dans ce délai, malgré la disponibilité des crédits et/ou des fonds nécessaires, le système GID permet au comptable public de procéder immédiatement au règlement de ces intérêts sur la ligne budgétaire concernée par lesdits intérêts en tant que dépenses sans ordonnancement préalable.

La septième mesure réside dans la mise en place au niveau du système GID d'un dispositif d'alerte en vue de maîtriser le risque de dépassement des délais de paiement et de génération des intérêts moratoires. Elle porte sur :

- L'information de l'ordonnateur quant au risque de dépassement des délais de :
 - . 30 jours pour la certification du service fait ;
 - . 15 jours pour la rectification des documents demandés par l'administration à l'entreprise ;
 - . 45 jours pour l'ordonnancement de la dépense ;
 - . 30 jours pour l'ordonnancement des intérêts moratoires.
- L'information du comptable quant au risque de dépassement du délai de 15 jours pour le paiement de la dépense ;

- L'information de l'ordonnateur et du comptable quant au risque de dépassement du délai global de paiement fixé à 60 jours et de la génération des intérêts moratoires.

La huitième mesure est liée à la possibilité offerte à l'entreprise titulaire de la commande publique de suivre et de vérifier par elle-même, à travers le système GID Fournisseurs, les informations relatives à la fois à la constatation du service fait, à celle de l'ordonnancement et à celle du paiement des dépenses les concernant.

Le système GID Fournisseurs est accessible via internet à l'adresse <http://fournisseurs.gid.gov.ma> moyennant un compte d'accès délivré, sur demande, par la TGR et dont vous aurez toute à l'heure une démonstration.

Par ailleurs et indépendamment des réformes juridique et technique que je viens de développer, il convient de rappeler que la loi relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics prévoit que la responsabilité de l'ordonnateur et du comptable public peut être engagée en cas de préjudices causés à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics à raison d'intérêts moratoires pour retards de paiement dont ils se seraient respectivement rendus personnellement responsables.

Mesdames et messieurs,

En conclusion, ce que l'on a constaté tout au long de la conception de cette réforme, c'est que le respect de la règle de droit n'est pas observé. Ce qui nous interpelle quant à la relation globale de notre société à l'égard du droit.

On a beau édicté des normes juridiques tel que le caractère automatique du paiement des intérêts moratoires, on se rend compte finalement que faute d'un dispositif dissuasif de sanctions et d'une mise du numérique au service de la règle de droit et de son respect (compliance), le système des délais de paiement et des intérêts moratoires ne peut produire pleinement ses effets.

C'est pourquoi cette réforme ambitionne d'instaurer un cercle vertueux qui concilie entre la refonte juridique des textes, la traçabilité informatique des actes, la responsabilisation des acteurs et la logique gestionnaire qui doit sous-tendre ce dispositif.

Il nous appartient donc à tous, administration, opérateurs économiques, société civile et institutions de contrôle d'agir en harmonie pour mettre en œuvre à partir de janvier 2017 la réforme et la faire vivre en vue d'en faire l'un des leviers majeurs de développement économique et d'amélioration du climat des affaires.