



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ÉVALUATION DE LA CORRUPTION AU MAROC

16 OCTOBRE 2008

La présente publication a été émise pour revue de la part de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international. Elle a été préparée par Janet Tuthill, Bryane Michael et Abdelaziz Nouaydi, Management Systems International.

ÉVALUATION DE LA CORRUPTION AU MAROC



Filiale de Coffey International, SARL.

Management Systems International

Siège social

600 Water Street, SW

Washington, DC 20024, USA



Contrat DFD-I-01-03-00144, TO # 1

ÉVALUATION DE LA CORRUPTION AU MAROC

DÉCLIN DE RESPONSABILITÉ

Les opinions qu'expriment l'auteur de la présente publication ne sont pas obligatoirement conformes aux opinions de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international ou celles du Gouvernement des Etats-Unis.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	ii
1. INTRODUCTION.....	1
2. VUE D'ENSEMBLE DE LA CORRUPTION AU MAROC	4
3. POLITIQUE ET CADRE JURIDIQUE POUR COMBATTRE LA CORRUPTION.....	7
4. PARTIES PRENANTES DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU MAROC	9
5. PROPOSITION D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR LE MAROC	14
6. ANALYSE DE LA CORRUPTION DANS DES SECTEURS CHOISIS.....	20
7. RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES POUR UNE PROGRAMMATION CONTRE LA CORRUPTION	27

ANNEXES :

Annexe 1 : Cadre juridique et institutionnel (au mois de juin 2008).....	32
Annexe 2 : Vue d'ensemble du plan d'action contre la corruption au Maroc	43
Annexe 3 : Liste des groupes partenaires des ONG associés avec Transparency Maroc	45
Annexe 4 : Liste des personnes interviewées pour évaluation en juin 2008.....	46
Annexe 5 : Bibliographie illustrative	47
Annexe 6 : Décret sur la prévention de la lutte contre la corruption	50

RESUME ANALYTIQUE

Ce rapport vise à élucider le contexte concernant l'état actuel de la corruption au Maroc – et des efforts pour lutter contre elle – au mois de juin 2008. Il cherche ainsi à aider l'USAID/Maroc à examiner les éléments de sa nouvelle stratégie pour le pays pour la période 2009-2013.

Au cours des 10 dernières années, il s'est produit deux événements déterminants pour la lutte contre la corruption au Maroc. Le premier concerne l'avènement au trône du roi Mohammed VI en 1999. Le gouvernement a entrepris une série de réformes destinées à supprimer les formes de corruption les plus extrêmes. Ces réformes ont compris des efforts pour améliorer la transparence au niveau de la soumission et de l'examen des offres et de l'adjudication des marchés publics et pareillement pour ouvrir un dialogue avec la société civile. Encore d'autres actions ont été engagées en 2005-2007, dont des lois ayant pour objet de lutter contre le blanchiment de capitaux, d'exiger aux fonctionnaires, aux parlementaires et aux juges de déclarer leur actif, et de transférer la compétence de la Cour spéciale de justice aux cours d'appel pour les affaires de corruption.

Le Maroc a signé la Convention internationale contre la corruption élaborée par les Nations Unies en 2003 et a désigné un président de l'Instance centrale pour la prévention de la corruption tout récemment en août 2008. Il existe des indications prometteuses de l'attention portée par la société civile à la promotion de la transparence dans les affaires quotidiennes, en dépit des indices de la perception populaire de la transparence qui restent inchangés ou sont même en train de baisser selon des enquêtes indépendantes. On entend parler très souvent de la « banalisation » de la corruption à tous les niveaux de l'interaction sociale.

Les institutions du secteur public ont adopté un plan vigoureux de lutte contre la corruption, reflété par exemple dans le plan d'action gouvernemental mis en œuvre par le Ministère de la modernisation des secteurs publics. Le e-gouvernement se généralise petit à petit grâce à des efforts tels que les sites Web de passation des marchés publics pour certains ministères. En plus, certains ministères cherchent activement à apporter des améliorations techniques et juridiques à leurs fonctions de vérification de comptes et ont créé au sein du gouvernement une académie d'audit interne en vue de promouvoir les bonnes pratiques. Le secteur privé, par le biais de son association non gouvernementale CGEM, a élaboré des codes de conduite pour plusieurs secteurs importants de l'économie, notamment les technologies de l'information et les infrastructures. Un nombre restreint d'organisations de la société civile, telles que Transparency Maroc (TM), réclament la mise en application totale de la convention internationale contre la corruption et la mise en place de l'institution de contrôle gouvernemental. Toutes ces actions sont nécessaires mais ne suffisent pas à elles seules pour que le Maroc fasse des progrès significatifs vers une société plus ouverte avec des protections convenables pour ses citoyens.

La lutte contre la corruption exige des efforts combinés de la part des citoyens, de la société civile, et des secteurs public et privé. Ce rapport examine l'état actuel de la corruption au Maroc tel qu'identifié par des sources secondaires existantes et des informateurs clés, trace les dimensions politiques et juridiques ayant des incidences sur la corruption, identifie certains groupes de parties prenantes cruciales pour la transparence, suggère une orientation stratégique possible pour les interventions futures, examine les vulnérabilités à la corruption et les solutions possibles au niveau de la gouvernance locale, de la passation des marchés publics et de l'éducation et, enfin, examine dans quelle mesure il conviendrait de retenir la jeunesse comme point d'intervention.

Selon de nombreux indicateurs internationaux, les services chargés d'appliquer la loi au Maroc ont une meilleure aptitude à lutter contre la corruption que dans la plupart des pays similaires.

Au Maroc, la cause de corruption systémique la plus répandue découle du clientélisme et du népotisme conduisant à la division monopolistique des rentes. Des informateurs clés citent le problème de l'absence de provisions juridiques pour assurer l'indépendance des instances traditionnellement chargées de contrôler les responsabilités exécutives (telles que les tribunaux, la cour des comptes ou les vérificateurs intérieurs des comptes au niveau des ministères). La deuxième théorie relative à la nature systémique de la corruption au Maroc repose sur la concurrence entre les élites marocaines quant aux rentes générées par la corruption. Le troisième élément de la corruption systémique au Maroc concerne le manque d'application de la loi par un appareil judiciaire indépendant. Le népotisme et le clientélisme expliquent vraisemblablement une bonne partie de la corruption systémique au Mali. La concurrence entre les élites représente probablement une part mineure de la corruption globale (au moins directement), alors que l'absence de lois adéquates contre la corruption et les questions liées aux salaires et à la performance du secteur public sont probablement des effets, plutôt que des causes, des niveaux de corruption au Maroc.

Le cadre juridique de la lutte contre la corruption est en arrière au Maroc par rapport à des pays comparables malgré des progrès dans certains domaines juridiques (voir la matrice du cadre juridique/institutionnel complet à l'Annexe I). La Convention des Nations Unies contre la corruption et encore d'autres conventions préconisent les actions suivantes:

- Amplifier la définition de la corruption,
- Criminaliser la corruption de la part de toute personne physique ou morale,
- Collaborer à l'entraide contre la corruption,
- Adopter le principe de la responsabilité civile en cas de corruption – de sorte que le fonctionnaire corrompu et/ou son département gouvernemental soit tenu de verser des dommages et intérêts attribuables à son comportement corrompu.

Le Maroc a récemment désigné le président de l'Instance centrale pour la prévention de la corruption, l'organisme chargé de superviser une stratégie nationale et un plan d'action de lutte contre la corruption. Il y avait auparavant une cour centrale chargée de superviser l'instruction des affaires de corruption (1965-2004) mais celle-ci ne fonctionne plus. L'Instance jouit de statut consultatif auprès du gouvernement en vue de proposer une politique de lutte contre la corruption et le contenu des efforts pour sensibiliser le public, de suivre les progrès, de formuler des recommandations à l'intention des secteurs public et privé, de rassembler des renseignements sur la corruption et de gérer une base de données, et de fournir des déclarations à l'appareil judiciaire. Il s'agit d'une structure consultative sans autorité administrative en dehors de ce rôle consultatif. Le profil public de l'Instance peut néanmoins constituer un point de convergence important pour la lutte contre la corruption.

La Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe représentent la codification des principes que des pays tout autour du monde adoptent comme un élément de leur cadre juridique de lutte contre la corruption. Il existe au Maroc aujourd'hui un manque de protection des témoins, d'indépendance en matière de recrutement public, et de législation complète sur la liberté d'information. Une bonne partie du cadre juridique requis pour la prévention de la corruption est en place et disponible à l'appareil judiciaire.

Le Maroc a adopté un plan d'action pour la lutte contre la corruption à partir de 2005. Celui-ci est mis à jour annuellement. Le plan d'action pour la lutte contre la corruption englobe six domaines d'activité: a) approfondir les valeurs et normes éthiques et morales, b) institutionnaliser la prévention de la corruption, c) renforcer la transparence de la passation des marchés publics, d) améliorer le système d'exécution, de contrôle, et de vérification des comptes, e) simplifier les procédures administratives, et f) sensibiliser le public. L'exécution des plans d'action pour la lutte contre la corruption est souvent entravée par un

manque de précision, un excès de généralité et une absence de cohérence dans les plans d'action de nombreux pays ayant fait passer de tels plans financés par des bailleurs de fonds internationaux. Le plan d'action du Maroc soutient relativement bien la comparaison avec des pays comparables. Le Ministère chargé de son exécution comporte une unité de planification et de contrôle qui semble agir avec une certaine indépendance au sein du secteur public.

Pour que les efforts de lutte contre la corruption réussissent, il importe que le leadership au niveau du secteur public et des autorités politiques repose sur une approche à plusieurs niveaux qui inclut des éléments clés tels qu'un parlement proactif, des ministères qui contrôlent la prestation des services aux citoyens, un ensemble cohérent de lois et de règlements pour jeter les bases d'un appel éventuel, un appareil judiciaire indépendant qui considère la protection du public et des ressources gouvernementales comme un élément crucial de son mandat, un système gouvernemental d'inspection et de vérification des comptes capable de documenter des abus et, enfin, une pression exercée par les citoyens pour assurer le respect des normes admises. Vu la complexité des institutions et des structures de gouvernance au Maroc, l'exécution d'une série d'actions à un seul niveau, sans s'attaquer aux autres, ne peut pas apporter de changement significatif. Même un système juridique et politique très ouvert et de haute qualité nécessite une certaine vigilance de la part des citoyens, ainsi que des institutions qui exécutent scrupuleusement leur mandat.

Le nombre et le rôle des parties prenantes au Maroc ayant intérêt soit à supporter la corruption soit à l'éliminer à tous les niveaux sont parmi les plus complexes que l'on puisse imaginer. Les parties prenantes clés vont du premier ministre aux organisations de la société civile. Malgré le nombre de groupes voués aux droits de l'homme ou à des questions d'ordre communautaire qui s'intéressent à lutter contre la corruption, le Maroc n'en a pas un nombre suffisant pour remplir une fonction élargie d'observatoire et de plaidoyer au sein de la société civile. Toutes ensemble, ces organisations n'exercent pas suffisamment d'influence pour compenser le grand nombre d'institutions gouvernementales qui devraient promouvoir la transparence et la bonne gouvernance. Les principaux groupes de bailleurs de fonds internationaux s'intéressant à la lutte contre la corruption comprennent la Banque mondiale, les Pays-Bas et l'Union européenne.

Etant donné la complexité et les interconnexions des institutions marocaines, les stratégies de lutte contre la corruption doivent être réalistes et liées à des problèmes spécifiques. Les solutions unidimensionnelles risquent de ne pas atteindre la masse critique nécessaire pour apporter des changements durables. Il n'existe aucune institution qui possède à elle seule l'autorité et l'envergure de compétence nécessaires en vue d'atteindre un degré de transparence suffisant pour améliorer la qualité de vie dans tous les secteurs au Maroc.

Les citoyens devront devenir plus conscients de la manière dont ils contribuent à la corruption dans la vie quotidienne, soit en la supportant dans des cas où elle n'est pas strictement nécessaire soit en s'y attendant lorsqu'elle n'est pas effectivement requise. Les groupes au sein des institutions critiques du secteur public qui préconisent une responsabilisation concernant par exemple les fonctions de vérification des comptes (inspection) auront besoin de s'allier avec autant d'acteurs ayant une disposition similaire qu'ils puissent trouver, et de rechercher de nouveaux forums pour promouvoir la transparence à tous les coups. Les groupes du secteur public devront passer au-delà de la définition de codes de conduite pour des industries critiques et veiller à leur application ainsi qu'à l'application rigoureuse de sanctions. La société civile devra se développer au-delà de plusieurs dizaines de groupes alliés avec Transparency Maroc au sein des organisations de protection des droits de l'homme et rechercher des organisations régionales, urbaines et communautaires pour les convertir à la bonne cause de la vigilance et de l'action. Les institutions du secteur public elles-mêmes, telles que les Ministères de la justice, des finances et de l'intérieur, devront faire de plus en plus attention à la prévention de la corruption et valoriser des exemples positifs de bonne gouvernance et de responsabilisation.

Pour examiner la corruption, l'USAID a retenu l'éducation, la passation des marchés publics, la gouvernance locale et la jeunesse comme secteurs cibles.

Les questions de corruption touchant le secteur de l'éducation tournent autour de l'accès des élèves aux enseignants et du suivi adéquat des ressources humaines et physiques au niveau de l'école locale. Les enfants sont touchés non seulement par les aspects opérationnels de la corruption – absentéisme des enseignants, pression à payer les enseignants pour des services que les élèves devraient recevoir gratuitement, manque de matériel dans les salles de classe bien que ce matériel figure clairement dans le budget, etc. – car ils sont touchés également par l'exemple des adultes qui ne viennent pas régulièrement au travail et par l'incapacité de leurs parents de pousser l'institution à fonctionner normalement.

Une plus grande autonomie au niveau des écoles locales peut contribuer à la transparence. En plus, les groupes de citoyens exerçant des contrôles contribuent à des changements au niveau local. Les Académies, en tant que structures scolaires relativement nouvelles, offrent la possibilité d'améliorer les méthodes d'administration scolaire et la transparence. La fonction d'inspection au niveau du Ministère s'attaque à autant de ces problèmes que faisable dans les limites de ses moyens et compte tenu de la complexité des structures institutionnelles concernées.

Au niveau du gouvernement local, la tendance à utiliser des lois, des règlements et des décrets comme premières étapes de la réforme peut être renforcée par le biais de la participation des citoyens à l'élaboration et au contrôle du code de conduite de la commune locale. La création de portails locaux utilisés par les citoyens, tel que celui créé par la commune de Bernoussi à Casablanca, constitue un bel exemple de ce que l'accès à des renseignements peut faire.

Le système des Cours des comptes est une institution juridique importante qui essaie activement d'identifier la corruption et, au besoin, d'agir en conséquence. Ces cours (actuellement au nombre de neuf) se trouvent un peu partout au Maroc et fonctionnent avec un degré variable d'impact en raison d'un déficit important de personnel et de financement. Au cours des dernières années, ces instances se sont penchées en particulier sur la gestion du gouvernement local, et le nombre de poursuites engagées contre des membres de conseil local et des présidents de commune pour des raisons de corruption est en hausse.

La passation des marchés publics a souvent été citée comme étant un « trou noir » de la gouvernance. L'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption comprend dans son plan d'action de nombreuses actions dans ce domaine (Annexe 2). Des améliorations en matière de passation des marchés publics font partie du plan d'action national de lutte contre la corruption et pareillement du discours public mené par les groupes du secteur privé tels que CGEM. L'élaboration de codes de conduite pour les secteurs des technologies de l'information et des infrastructures représente un pas privé positif vers la transparence. En ce qui concerne les télécommunications, l'expérience positive récente relative à l'octroi de licences supplémentaires par le gouvernement est considérée comme constituant des progrès dans le domaine de la passation des marchés publics.

Certaines sources d'information dans le secteur privé ont préconisé des efforts pour trouver de nouvelles possibilités de rehaussement du dialogue public-privé concernant le fonctionnement du site Web sur la passation des marchés publics. L'installation d'un dialogue plus approfondi entre les opérateurs gouvernementaux du système d'appel d'offres et les soumissionnaires, sous forme de colloques conduisant à des normes mutuellement acceptées et permettant d'examiner les meilleures pratiques existantes, représente une amélioration possible.

L'ampleur des marchés publics engagés dans le cadre du Millennium Challenge offre au gouvernement des Etats-Unis une possibilité de modélisation importante. La convention stipule des sanctions sévères

suite à la vérification des comptes en cas de non respect, et le fait de prêter une attention rigoureuse au processus d'appel à la concurrence, y compris la conformité avec le décret d'amélioration de 2007, ne passerait pas inaperçu et donnerait un exemple important.

Il a été demandé à l'équipe de déterminer si la corruption engendre une radicalisation accrue de la jeunesse marocaine. Vu l'absence de preuves et de renseignements solides, l'équipe n'a pas pu établir de tel lien. Pour déterminer s'il existe un lien causal avec la corruption, il serait nécessaire de mener d'abord une enquête détaillée, avec des interviewés dans des tranches d'âge bien définies.

Le Maroc a des progrès à faire concernant les activités de lutte contre la corruption les plus rudimentaires et pareillement dans le domaine des interventions nationales spécifiques contre la corruption. Les activités prioritaires consistent à finaliser et à mettre en application le cadre juridique de lutte contre la corruption, qui est devenu la norme internationale dans ce domaine. L'évaluation présente ci-dessous quelques recommandations d'action. Comme indiqué à la figure 6, toute action ne s'applique pas forcément à des bailleurs de fonds. Les recommandations à l'intention de l'USAID sont basées sur des possibilités d'intervention spécifiques qui reposent sur des travaux déjà entrepris par l'USAID et qui y ajoutent éventuellement.

Les recommandations comprennent des interventions où l'USAID possède un avantage comparatif en matière d'histoire de programme, d'accès aux institutions et d'expertise sectorielle. L'équipe ne recommande pas les activités unidimensionnelles de lutte contre la corruption mais plutôt une approche intégrée qui profite de l'expérience de l'USAID en matière de développement de l'éducation, de renforcement de la gouvernance locale et d'appui aux services d'inspection dans certains ministères clés. Les Cours des comptes représentent une possibilité de renforcer les capacités de contrôle au moyen d'une formation spécifique sur les meilleures pratiques aux niveaux national et international.

Il convient de profiter de tout forum de coordination des bailleurs pour soutenir la cause de la lutte contre la corruption. La Banque mondiale et les Pays-Bas appuient déjà des interventions significatives. Un dialogue élargi, avec l'Union européenne en particulier, serait souhaitable en vue de renforcer le soutien international en faveur de tout mouvement de la part du gouvernement et de la société civile ayant pour objet de promouvoir le principe de contrôles exercés par les citoyens et la transparence.

I. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet d'expliquer le contexte présent de la corruption au Maroc et les efforts entrepris en vue de la combattre à cette date du mois de juin 2008. L'intention est d'informer USAID/Maroc au moment de tenir compte des éléments pour sa nouvelle stratégie envers ce pays de 2009 à 2013. Les objectifs de l'évaluation sont :

- Identifier les forces et les faiblesses des systèmes contre la corruption
- Examiner la corruption endémique dans le secteur public et son impact sur les perceptions des citoyens ainsi que comme facteur d'injustice et l'inégalité
- Se concentrer sur quelques domaines clés sur lesquels l'USAID travaille et y chercher un potentiel pour des actions contre la corruption.
- Vérifier l'impact éventuel de la corruption sur la jeunesse
- Evaluer si l'USAID doit concevoir un programme séparé contre la corruption ou intégrer des éléments dans des activités sectorielles
- Déterminer l'existence d'organisations pour une possibilité de collaboration

La présente évaluation de la corruption est mise en place en même temps qu'une étude sur une évaluation de l'efficacité de la gouvernance (EGE) dans les secteurs de l'éducation et de l'agriculture. L'USAID propose d'utiliser ces deux études de fonds en tant que contexte informatif qui permettra d'adopter un ensemble complexe d'orientations stratégiques. Il convient de noter que les deux études ont été préparées indépendamment l'une de l'autre et que les résultats n'ont pas été comparés, ce qui permet à l'USAID de tenir compte des recommandations indépendamment.

Dans la presse marocaine, de même que dans tout autre pays qui tolère ou encourage la liberté de presse, les accusations de corruption contre le gouvernement abondent. Pendant le mois de juin 2008, l'Observatoire marocain d'administration publique, publié dans le quotidien marocain *La Vie Eco* a fait paraître plusieurs enquêtes montrant que plus de 25 % de la population pense que la corruption est le principal problème du Royaume du Maroc. Au cours des 10 dernières années, deux étapes importantes marquent les actions du Maroc contre la corruption :

La première étape concerne l'ascension au trône du roi Mohammed VI en 1999. Le nouveau roi a redoublé d'efforts pour la privatisation (par exemple *Maroc Télécom* en 2000, *Régie des Tabacs* en 2003) et la libéralisation des réglementations du secteur privé. En même temps, le gouvernement a entrepris une série de réformes visant à supprimer les formes de corruption les plus flagrantes. Ceci comprenait les progrès en matière de transparence au moment des candidatures pour attribuer les marchés publics, l'ouverture d'un dialogue avec la société civile (par exemple, permettre à Transparency Maroc (TM) de diffuser ses conclusions) et une collaboration entre TM et le Ministère de l'Education en vue de développer des programmes scolaires pour les élèves et les étudiants, traitant des dangers de la corruption.

Les années 2005 à 2007 ont vu l'élaboration et l'adoption d'un certain nombre de lois pour lutter contre le blanchiment d'argent, rendant obligatoire la déclaration du patrimoine pour les fonctionnaires, les membres du Parlement et les juges et rendant aux cours d'appel le droit de juridiction dans les cas de corruption qui étaient du ressort de la Cour Spéciale de Justice.¹

Le Maroc a signé la Convention internationale sur la corruption développée par les Nations Unies en 2003 et a récemment nommé un président de l'Instance Centrale pour la Prévention de la Corruption (aout

¹ Denoeux, G. Corruption au Maroc : anciennes forces, nouvelle dynamique et la voie en avant" *Middle East Policy*, hiver 2007.

2008).² Ce changement devra permettre de rendre opérationnelles les autres instances. On peut constater des signes prometteurs de l'attention de la société civile pour promouvoir la transparence dans la vie quotidienne, alliée avec des indices déclinants ou stationnaires de la perception du public envers la transparence dans des enquêtes indépendantes. Les gens citent régulièrement ce qu'ils appellent la "banalisation" des pratiques corrompues à tous les niveaux de l'interaction sociale. Ils veulent dire que les gens s'attendent à trouver un certain niveau de pratiques corrompues dans de nombreuses interactions de routine, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Le secteur judiciaire est largement perçu comme un facteur contribuant au climat d'impunité pour ceux qui s'adonnent à la corruption. Peu de procès se tiennent et les quelques sanctions qui ont été imposées ne vont pas au-delà de quelques cas célèbres il y a quelques années.³

Malgré cette perception d'une corruption endémique, il existe quelques indices de progrès. Les institutions du secteur public ont adopté un plan rigoureux pour combattre la corruption comme le montre le plan d'action du gouvernement mis en place par le Ministère de la modernisation du secteur public. Le gouvernement entreprend peu à peu des efforts pour informer le public en ligne avec des sites web, développant ainsi la pratique du gouvernement électronique. Les ministères s'efforcent d'apporter des améliorations techniques et juridiques dans leurs fonctions d'audit et ont créé une organisation interne d'audit au sein du gouvernement visant à promouvoir les meilleures pratiques. Par le biais de son association non gouvernementale la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), le secteur privé a développé des codes de conduites pour plusieurs secteurs importants de l'économie, en particulier les technologies de l'information et le bâtiment et les travaux publics. Un nombre limité d'organisations de la société civile comme Transparency Maroc (TM) exigent la pleine application de la convention internationale contre la corruption que le Maroc a ratifiée en mai 2007. La récente nomination du président de l'institution de prévention de la corruption (Instance) pourrait permettre de faire mieux appliquer cette convention. Il n'existe pas de solution légale ou institutionnelle simple susceptible de diminuer la corruption en soi, et les points d'intervention sont limités tant en raison des ressources que la perception de ces institutions où des donateurs internationaux pouvant être engagés sous une forme acceptable. Un effort conjoint alliant la citoyenneté, la société civile, le secteur public et le secteur privé est obligatoire pour obtenir des améliorations institutionnelles et une perception plus positive du public en général.

Le présent rapport examine l'état de la corruption au Maroc tel qu'il a été identifié par des sources secondaires existantes et des personnes ressources clés, détermine le cadre politique et juridique qui influence la corruption, identifie certains groupes d'acteurs clés dans l'équation de la transparence, indique une orientation stratégique potentielle pour des interventions, examine les vulnérabilités de la corruption et les opportunités de sa réduction dans la gouvernance locale, les dépenses publiques et l'éducation, émette un jugement sur l'adéquation du choix du secteur transversal de la jeunesse comme point d'intervention contre la corruption. Une série de recommandations conclut le rapport. Les facteurs institutionnels sont traités dans chaque partie sous forme d'explication et analyse. Des estimations brèves des ressources impliquées font partie du chapitre des recommandations.

Ce travail d'évaluation a pris place en mai-juin 2008. Une équipe formée par Management Systems International a commencé à travailler sur le terrain au Maroc le 2 juin et a terminé ses travaux le 18 juin 2008. Un total de 14 jours dans le pays a été enregistré dont 12 jours disponibles pour des interviews et des collectes de données durant les jours ouvrables. Une bibliographie figure dans l'annexe ainsi qu'une liste de personnes consultées lors du processus des interviews. Avant de faire le déplacement, un nombre

² Cette nomination a pris place après l'évaluation conduite en juin 2008. Des renseignements supplémentaires sur le nouveau président et le rôle de l'Instance figureront plus tard dans le rapport.

³ Poursuites judiciaires se rapportant aux cas de corruption du *Crédit Immobilier et Hotelier* (CIH) et la *Caisse Nationale de Sécurité Sociale* (CNSS).

limité de documents étaient disponibles pour étude. Les membres de l'équipe, Bryane Michael, Abdelaziz Nouaydi et Janet Tuthill ont mené un travail sur le terrain assistés par M'hammed Haddad pour la logistique. L'équipe de la gouvernance de la démocratie de l'USAID a apporté ses recommandations tout au long de l'exécution. L'équipe reconnaît la contribution de Fatima El Ouchari de l'équipe D/G pour leur avoir facilité l'accès aux responsables clés du gouvernement dans un espace de temps très serré. Les travaux ont commencé sous la responsabilité de Mark Parkison, assisté par Idriss Toujer et Tahar Berrada. Ramona El-Hamzaoui, Directeur adjoint de l'USAID a rempli les fonctions de CTO et fourni une continuité pendant le reste de la mission, après le transfert de poste de M. Parkison. Un briefing interne initial avec une section transversale du bureau technique de l'USAID et le bureau des programmes fut achevé le 2 juin. Un débriefing avec des conclusions préliminaires a pris place pour le personnel de l'USAID le 17 juin. Le personnel dirigeant de l'ambassade, y compris l'ambassadeur ont reçu un briefing de la part de l'équipe et le directeur de l'USAID, Monica Stein-Olsen, le 16 juin. Les bureaux techniques de l'USAID ont contribué activement à l'analyse de débriefing. Le bureau des programmes a offert des observations au cours du débriefing afin de clarifier encore plus l'analyse. Tous les apports furent reconnus avec gratitude. Des commentaires supplémentaires de l'USAID figurant sur une proposition antérieure ont permis à l'équipe de mettre les faits à jour.

2.VUE D'ENSEMBLE DE LA CORRUPTION AU MAROC

D'après un bon nombre d'indicateurs internationaux, les organismes responsables du maintien de l'ordre chargés du contrôle de la corruption soutiennent bien la comparaison avec ceux de pays semblables. Par contre les organismes internationaux de surveillance transmettent des évaluations contradictoires. Par exemple l'indice de perception de la corruption de Transparency International en 2007 indique que le "contrôle de la corruption" était comparable à celui de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) en général, de même que celui de quatre pays comparés ayant à peu près le même PIB par habitant.⁴ Comme le montre le graphique, le Maroc soutient bien la comparaison avec la région MENA en général et avec tous les pays comparés ayant été choisis.⁵

Un nombre de causes systémiques possibles pour la corruption ont été émises par plusieurs analystes. La figure 2 montre plusieurs théories de corruption systémique au Maroc. Durant plusieurs douzaines d'interviews avec des personnes ressources clés, l'équipe a fait appel à une analyse qualitative pour comparer les opinions des personnes interrogées sur la corruption systémique au Maroc avec chacune des théories mentionnées dans la Figure 2. La plupart des personnes interviewées concordent avec le point de vue de Denoex (2007) sur la corruption au Maroc.

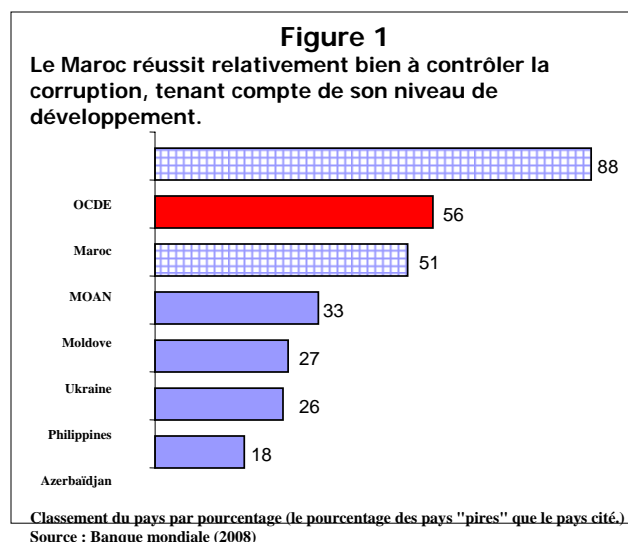


FIGURE 2 : ENQUÊTE DOCUMENTAIRE SUR LES CAUSES DE LA CORRUPTION AU MAROC

Mécanisme causal	Auteur ou source
Clientélisme et patronage (monopolisme) à la cour	Denoex (2007)
Corruption de l'oligarchie	Kamal El Mesbahi <i>et al.</i> (2007)
Insuffisance des contrôles (décentralisé)	Banque mondiale (2006)
La drogue est une cause de corruption	Bordes et Labrousse (2004)
Insuffisances des salaires et de la performance	Banque mondiale (2005)
Manque de réglementations	Transparency International Maroc (2006)
Manque de pression internationale pour	Union européenne (2006)

⁴ <http://www.transparency.org/policyresearch/surveysindices/cpi/2007>

⁵ L'Ukraine, l'Azerbaïdjan, la Moldovie et les Philippines servent de pays comparateurs en raison de leur PNB par habitant relativement semblable et l'existence d'informations publiques sur la corruption (programmes contre la corruption)

⁶ Ce consensus se rapproche de deux catégories de typologie des syndromes de la corruption (catégories 3 et 4) que l'on trouve dans Michael Johnston, *Syndromes de Corruption*, Cambridge University Press, 2005.

Mécanisme causal	Auteur ou source
adopter des mesures contre la corruption	
Consensus ⁶	La centralisation de l'état et l'existence d'un système de patronage mène à un "parti-pris pour le status quo"

La première cause de corruption systémique au Maroc et la plus évidente provient du clientélisme et du patronage qui mènent à une répartition monopoliste des rentes. D'après certains commentateurs, le Palais accorde faveurs et opportunités afin de se maintenir au pouvoir et accumuler des richesses. Des personnes ressources clés soulignent le manque d'organismes indépendants sur le plan législatif qui sont traditionnellement responsables face à l'exécutif (comme les tribunaux, la cour des comptes ou des auditeurs internes au sein des ministères). Ils indiquent également l'existence de larges concessions sur les ressources publiques contrôlées par le Palais ou des personnes proches. Cette perception s'étend à ceux que l'on considère comme les bénéficiaires directs des bonnes relations avec le palais, que ces informations soient bien fondées ou non.

La deuxième théorie sur la nature systémique de la corruption au Maroc se réfère à la concurrence parmi les élites marocaines quant aux rentes provenant de la corruption. Kamal El Mesbahi *et al.* (2007) mentionne "une capture de l'état" complexe par un groupe de politiciens de haut rang et des hommes d'affaires. Le rôle de la concurrence parmi les élites est bien documenté dans les sociétés de toute taille, et donc cette "Compétition de l'élite" joue sans aucun doute un rôle dans le système présent.⁷ Le groupe financier industriel SIGER représente possiblement la plus grande source de rentes pour l'oligarchie économique qui dépend du clientélisme. Le groupe financier industriel SIGER comprend la Société Nationale d'Investissement (SNI), L'Omniium Nord Africain (ONA) et la Banque Attijariwafabank. L'ONA à lui seul se considère le plus grand groupe industriel et financier au Maroc avec 100 entreprises associées et des revenus de 32 835 millions de dirhams en 2007.⁸

Le troisième élément de la corruption systémique au Maroc est le manque de l'application de la loi de la part d'un pouvoir judiciaire indépendant. Plusieurs cas de corruption amplement documentés, en particulier les poursuites judiciaires suite à la corruption dans le *Crédit Immobilier et Hotelier* (CIH) et la *Caisse Nationale de Sécurité Sociale* (CNSS) sont des exceptions qui confirment la règle (sur le manque de l'application de la législation visant à combattre la corruption).⁹ Le Maroc n'a pas de législation complète et efficace pour lutter contre la corruption. Il manque encore certaines lois fondamentales qui constituent les normes d'une législation complète contre la corruption partout dans le monde. (voir Figure 3).

Un autre élément de corruption systémique au Maroc s'articule autour des points typiques paiement-performance et management du secteur public souvent cités par la Banque mondiale. Selon cette théorie, des réglementations inadéquates dans le secteur public (provenant souvent de décisions politiques opportunistes) entraînent une pléthore de personnel, des salaires gonflés (par rapport à la productivité des fonctionnaires) et un manque de contrôle des fonctionnaires. Ce genre de politique mène à la corruption parce que les fonctionnaires sont sous-payés (par rapport au coût de la vie, mais surpayés par rapport à leur valeur de production marginale pour la société) ce qui contribue à créer des barrières d'inefficacité pour les utilisateurs des services publics afin de pouvoir leur soutirer des sommes. Le poids des mécanismes de contrôle au Maroc dépasse la moyenne de l'OCDE mais se situe en-dessous de la

⁷ Pour un exemple de ce type d'analyse dans plusieurs pays arabes où la compétition dans l'élite est réprimée (ou submergée), voir Hinnebusch (2006).

⁸ www.ona.ma/onaenpref.php

⁹ La nouvelle économie institutionnelle est considérée comme étant une méthode d'analyse fiable pour analyser les appuis pour un passage de lois et réglementation contre la corruption (entre autre). Voir Lamdsdorff (2007).

moyenne de la région MENA. Cependant à titre de contre-argument, les salaires du secteur public sont quatre fois plus élevés que le PIB par habitant.¹⁰ La plupart des études internationales ne montrent aucune relation entre les salaires des fonctionnaires et le niveau de corruption dans l'administration.¹¹ Des intérêts bien ancrés demeurent pour soutirer des sommes aux entreprises marocaines, bien que ces intérêts ne soient pas très grands, ce qui ajoute du poids à la notion de corruption centralisée.

En résumé, le patronage et le clientélisme constituent une cause principale de la corruption systématique au Maroc. Cette perception du public s'appuie sur des exemples récents (comme la vente des terres d'AWAKAF à Majidi à Taroudant, ADDOHA a acheté des centaines d'hectares de terrains publics à des bas prix sans compétition juste.) La compétition de l'élite constitue probablement une partie mineure de la corruption dans son ensemble (du moins directement). Le manque de lois efficaces contre la corruption et les problèmes en relation avec les salaires et la performance du secteur public sont probablement plus les effets que les causes de la corruption au Maroc.

¹⁰ Schiavo-Campo *et al.* (1997).

¹¹ Rubin et Whitford (2006).

3. POLITIQUE ET CADRE JURIDIQUE POUR COMBATTRE LA CORRUPTION

Le cadre juridique au Maroc est incomplet par rapport aux pays comparés malgré les progrès sur certains fronts juridiques (voir l'Annexe I pour une matrice complète du cadre juridique/institutionnel). La Convention de l'ONU contre la corruption et autres conventions recommandent :

- Une extension de la définition de la corruption,
- La criminalisation de la corruption à toutes les personnes physiques et morales,
- Une coopération et une assistance mutuelle contre la corruption
- L'adoption d'une responsabilité civile pour les délits de corruption, de telle sorte que le fonctionnaire corrompu et son service soient obligés de payer pour les dommages causés par leur comportement corrompu.¹²

Selon la dernière stratégie marocaine contre la corruption disponible en date, préparée et coordonnée par le Ministère de la Modernisation, le Gouvernement du Maroc confirme que les activités énoncées ci-après ont été achevées.¹³

Consolidation d'un gouvernement transparent et du sens de la responsabilité

L'adoption des lois citées en relation avec la responsabilité des directeurs et auditeurs financiers et experts-comptables (n° 61.79), sur la motivation des décisions administratives (n° 03.01), le renforcement de la transparence dans les marchés publics (décrets du 30 décembre 1998 et du 5 Février 2007), la mise à jour du code pénal (article 256.1) dans le but d'annuler toutes les peines judiciaires sous certaines conditions pour les dénonciateurs ou les informateurs d'actes de corruption, le renforcement des mesures permettant de récupérer les fonds détournés ou improprement utilisés, la libéralisation des prix et la promotion de la concurrence (loi n° 06-99), la création d'un code pour couvrir les crédits publics (n° 15-97) et le renouvellement du système fiscal de 2000 (renforçant le régime de déclaration et les réformes du Code douanier et les impôts indirects).

Amélioration des conditions d'accès aux informations publiques

Un système interactif pour déterminer les excises et les taxes douanières est en place. Des applications informatiques pour la gestion fiscale permettent un suivi automatisé des déclarations, recouvrements et contrôles.

La création d'un portail pour les marchés publics et de guichets uniques dans les Centres Régionaux d'Investissement, la publication d'une série des procédures administratives les plus courantes ainsi que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques (création d'un comité du gouvernement en ligne et lancement des projets de services publics en ligne).

Renforcement du cadre institutionnel et prévention de la corruption

La création d'une Haute Cour de justice chargé de juger les cas se rapportant aux ministères, la suppression de la Cour Spéciale de justice (1965 à 2004) (loi 79.03) et le passage de ses compétences aux cours d'appels de droit commun, la création d'un système de médiateur (*Diwan al Madhalim*) (*dahir* du 9 décembre 2001), la mise en place de cours des comptes régionales renforcent le cadre juridique actuel.

¹² Un tel principe fait partie de la Convention du Conseil de l'Europe sur la législation civile contre la corruption (ETS 174) et a été par la suite ajouté dans la convention de l'ONU mentionnée précédemment (à l'article 6).

¹³ Plan d'Action du gouvernement marocain pour la lutte contre la corruption, janvier 2008.

Le premier ministre a récemment nommé un président pour l'agence centralisée pour la prévention de la corruption (connue comme l'Instance, décrit ci-après,) chargée de superviser une stratégie et un plan d'action national contre la corruption. M. Abdessalam Abouddrar est l'ancien directeur adjoint de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) et membre du conseil national de Transparency Maroc. Il fut nommé le 21 Août 2008.

Le décret (mars 2007) mettant en place l'Instance Centrale pour la Prévention de la Corruption, ainsi que le plan d'action national contre la corruption sont des éléments cruciaux pour faire passer la corruption de l'étape de la signature d'une convention internationale à une phase d'action. En mars 2007, le Gouvernement a adopté un décret mettant en place un organisme central pour la prévention de la corruption. Le décret prévoit *trois* unités séparées : 1) *une assemblée plénière* comprenant près de 41 membres. 2) un *exécutif* comprenant neuf membres qui supervise les résultats de l'instance centrale et 3) *le secrétariat de l'agence* (en pratique l'unité chargée du travail au jour le jour). L'agence ne remplace aucunement la Cour spéciale de Justice (CSJ) que le Premier ministre a aboli en septembre 2004 et dont les pouvoirs ont été transférés au système des cours d'appels.

L'Instance a un statut consultatif pour le gouvernement, elle propose une politique contre la corruption, se charge de publier un rapport annuel, du contrôle des progrès, fait des recommandations au secteur public et au secteur privé, réunit des informations sur la corruption et maintient une base de données, informe les autorités judiciaires des faits susceptibles de constituer des actes de corruption punis par la loi. Cette structure est consultative et n'a pas d'autorité administrative au-delà de son rôle de conseiller. Son profil public peut cependant constituer un point focal important dans la lutte contre la corruption.

FIGURE 3 : DISPOSITIONS LEGALES CHOISIES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU MAROC

	En place ?
Principaux éléments	
Criminalisation de la corruption	Oui
Stratégie/Plans contre la corruption	Oui
Lois explicites contre la corruption	Oui
Enquêtes sur la corruption (toutes les juridictions)	Oui
Poursuites judiciaires contre la corruption (toutes les juridictions)	Oui
Situation dans les cas internationaux	Oui
Autres dispositions légales choisies	
Procédures pour l'unité de renseignement financier (dans le cas de blanchiment d'argent)	Oui
Protection des témoins	Non
Procédure pour confisquer les "gains illicites"	Oui
Cadeaux/faveurs/abus d'influence	Oui
Informations sur les actifs et contrôle	Oui
Protection des dénonciateurs	Non
Indépendance de l'embauche et des nominations dans le service public	Non
Levée de l'immunité pour corruption	Oui
Médiateur (unité de plaintes publique)	Oui
Liberté d'information (Accès à l'information)	Non
Audits des dépenses publiques	Oui
Contrats publics (Marchés publics)	Oui
Législation commerciale	Oui

Source : Évaluation de l'équipe MSI, juillet 2008

La tendance la plus visible dans la lutte contre la corruption est la criminalisation des délits de corruption. La Convention de l'ONU contre la corruption mentionnée précédemment et la Convention du Conseil de l'Europe contre la corruption sont des exemples de codification des principes que les pays du monde entier adoptent comme partie du cadre juridique contre la corruption. Comme on le voit plus en détail à l'Annexe 1, la Figure 3 montre que le Maroc manque à cette date de programmes de protection pour les témoins et des dénonciateurs, d'indépendance en matière d'embauche dans le secteur public et d'une législation complète pour la liberté d'information. Une grande partie du cadre juridique indispensable pour prévenir la corruption est en place et prêt à être utilisé par le système judiciaire.

En ligne avec d'autres pays, le Gouvernement du Maroc a adopté un plan d'action contre la corruption dès 2005 qui fut présenté au public en décembre 2006 lors d'un séminaire sous l'égide de la Banque mondiale. Il est mis à jour chaque année. Le plan d'action national contre la corruption comprend deux parties (des dispositions par secteur pour le public en général et des activités spécifiques par secteur) et couvre six domaines d'activité : a) élargissement des valeurs et normes éthiques et morales, b) institutionnalisation de la prévention de la corruption, c) renforcement de la transparence dans les marchés publics, d) amélioration du système de mise en place, contrôle et audit, e) simplification des procédures administratives et f) sensibilisation et éducation du public. Du fait que ces plans d'actions ont en général 15 ans de suivi de leur mise en place dans d'autres pays, une évaluation de la spécificité, pertinence et "adaptation" de chaque point du plan d'action peut être menée afin de déterminer les probabilités de succès du plan d'action. "La planification d'actions" contre la corruption a tendance à souffrir dans son application en raison du caractère trop vague, des généralités et du manque d'adaptation dans de nombreux pays qui ont fait passer des plans d'action contre la corruption financés par des organisations de donateurs internationaux. Le plan d'action du Maroc soutient relativement bien la comparaison avec les pays comparés. Bien que le plan d'action puisse sembler moins ambitieux que certains et viser des domaines moins essentiels, la spécificité relative de certains points du plan d'action suggère que la politique du gouvernement répond aux demandes des bailleurs de fonds à la capacité relative des écarts dans les institutions. Le Ministère chargé de sa mise en œuvre opère une unité de planification et supervision qui semble agir avec une certaine indépendance au sein du secteur public.

Un secteur public et un leadership politique efficaces contre la corruption doivent être basés sur une approche pluridisciplinaire comprenant des éléments clés comme un parlement proactif, des ministères qui supervisent les services donnés aux citoyens, des lois et des réglementations qui viennent s'appuyer mutuellement et fournissent une base de recours à une justice indépendante qui considère que la protection du public et les ressources de l'état sont vitales pour son mandat, un système d'audit et inspection du gouvernement pouvant documenter les abus, et une pression citoyenne pour garantir le respect des normes généralement acceptées. Étant donné la complexité des institutions des structures de gouvernance du Maroc, un simple ensemble d'actions à un seul niveau ne pourra pas donner de changements notables. Les points d'interaction des donateurs sont limités par les ressources et les affectations pour pouvoir demander plus de transparence. Même les meilleurs systèmes juridiques et politiques les plus ouverts demandent une vigilance citoyenne et des institutions qui remplissent scrupuleusement leur mandat.

4. LES PARTIES PRENANTES CONTRE LA CORRUPTION AU MAROC

Le nombre et les rôles des parties prenantes au Maroc ayant un intérêt pour tolérer ou remédier la corruption à tous les niveaux sont parmi les plus complexes qu'on puisse imaginer. Considérant que la

corruption est bien ancrée dans la vie quotidienne, il est tentant d’assumer que toutes les institutions sont concernées au même titre. Du point de vue d’un donateur étranger, un scénario qui concentre les interventions sur un ensemble limité d’institutions avec un nombre clairement spécifique de niveaux est crucial pour la programmation de ressources limitées. Une analyse de certains acteurs clés est une condition préalable pour des décisions stratégiques efficaces. Un diagramme institutionnel des parties prenantes pour une action contre la corruption est présenté ci-après. Il montre quelques-uns des acteurs clés qui peuvent œuvrer contre la corruption et fournir un arrière-plan pour les éléments stratégiques et les discussions sectorielles qui vont suivre.

FIGURE 4 : DIAGRAMME DES PARTIES PRENANTES POUR LA DIMINUTION DE LA CORRUPTION AU MAROC

Partie prenante	Action
Palais	<ul style="list-style-type: none"> -- Ratifie les conventions internationales -- Dirige le Conseil des ministres (ratifie les lois et les décrets) -- Peut exprimer un engagement décisif contre la corruption -- Peut autoriser une enquête dans les cas de corruption
Premier Ministre (avec le conseil contre la corruption qui est responsable devant le PM, connu sous le nom d’Instance)	Coordonne les politiques du gouvernement : <ul style="list-style-type: none"> -- définit les politiques de prévention de la corruption et instruit les instances gouvernementales sur la façon de signaler la corruption -- travaille avec des acteurs internationaux sur la prévention de la corruption -- contrôle et évalue l’action du gouvernement contre la corruption -- réunit des informations sur la corruption et maintient une base données sur les progrès -- fait connaître à la justice tous les délits qui feront l’objet de poursuites judiciaires conformément à la loi
Unité contre le blanchiment de l’argent (PM)	<ul style="list-style-type: none"> -- Réunit des informations sur le blanchiment de l’argent -- Propose des actions gouvernementales pour prévenir le blanchiment de l’argent -- Demande des enquêtes et donne l’ordre de poursuites judiciaires -- Peut geler des actifs comme le demandent des instances internationales dans le cadre d’une législation internationale
Ministère de modernisation des secteurs publics	<ul style="list-style-type: none"> -- Coordonne la politique du gouvernement sur les mesures contre la corruption -- Dirige les efforts du gouvernement en ligne
Ministère des Finances : IGF (Inspection Générale des Finances)	<ul style="list-style-type: none"> -- Inspecte les ministères du gouvernement et contrôle les dépenses de l’état
Ministère de la Justice	<ul style="list-style-type: none"> -- Demande des enquêtes et des poursuites judiciaires -- Surveille le travail du judiciaire et enquête sur les cas de corruption
Ministère de l’intérieur	<ul style="list-style-type: none"> -- Enquête sur les administrations locales et reçoit les rapports du tribunal d’audit sur les administrations locales
Secrétariat général du gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> -- formule et/ou censure des lois
Parlement	<ul style="list-style-type: none"> -- Fait passer des lois sur la surveillance -- Lance des commissions d’enquête -- Coopère avec des groupes internationaux comme ARPAC -- Répond aux actions de la société civile sur le législatif

Partie prenante	Action
Justice : Cours d'appels Tribunaux d'audit	Cours d'appels : enquêtent et engagent des poursuites contre les délits de corruption des fonctionnaires Cours des comptes : organismes publics et organismes d'audit des administrations locales. Imposent des sanctions financières
Diwan Al Madhalim (Médiateur)	-- Examine les plaintes et recommande des résolutions des conflits entre administrés et administrations
Société civile Transparency Maroc ONG des droits humains ¹⁴	-- Entrepren des études/enquêtes pour comprendre la nature et la dynamique de la corruption -- Mobilise les médias et les citoyens pour qu'ils appuient publiquement les réformes -- Recommande des réformes politiques, législatives et institutionnelles -- Prône l'accès à l'information -- Protège les victimes de la corruption
Secteur privé (CGEM)	-- Adoption de codes d'éthique pour le secteur privé -- Maintient un comité d'éthique contre la corruption -- Développe des codes de conduite éthique pour les secteurs (IT, électricité, travaux publics et construction)
Médias	-- Rapport sur les cas de corruption et couverture des procès de corruption -- Informe le public sur les progrès contre la corruption
Donateurs internationaux	-- Appuient les réformes du secteur public -- Modèle de transparence pour les marchés publics -- Appuient les actions de la société civile
Citoyens	-- Forment des organisations communautaires ou des ONG pour apporter une pression publique ou privées sur d'autres parties prenantes -- Agissent à titre individuel pour poursuivre les délits et/ou refuser de payer des pots de vin pour des services publics ou privés

Source : Équipe d'évaluation MSI (juillet 2008)

Intérêt des donateurs internationaux

L'Union européenne est relativement active au Maroc dans le cadre de sa politique de voisinage européen (PVE).¹⁵ Les principaux instruments pour appuyer l'accord d'association avec l'UE (et le plan d'action qui l'accompagne) consistent en des programmes de soutien du budget sectoriel et des programmes de jumelages.¹⁶ Les projets de jumelage ont été approuvés pour les audits, le blanchiment de l'argent et les douanes. Les programmes de soutien du budget sectoriel de l'UE apportent un financement direct au trésor marocain pour des projets conclus entre l'UE et le Gouvernement du Maroc. D'un point de vue de la lutte contre la corruption, peut-être le point le plus utile dans le domaine de la lutte contre la corruption, consiste en la demande de l'Union européenne pour la transparence des finances publiques comme partie

¹⁴ Une liste des ONG sur le dernier dialogue public disponible à cette date sur la corruption se trouve dans l'annexe.

¹⁵ Pour en savoir plus sur le soutien de l'UE envers le Gouvernement du Maroc dans le cadre de sa politique de voisinage européen, voir http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_morocco_en.htm. Les programmes de jumelage alignent les ressources de l'UE de pays membres spécifiques avec des accords de programmes dans des pays partenaires.

¹⁶ L'UE sponsorise des échanges d'informations et des programmes de formation dans le cadre de son programme TAIEX programme. Pour en savoir plus sur TAIEX, voir <http://taiex.ec.europa.eu/>.

de son travail de soutien du budget sectoriel. L'UE met en place des révisions de la gestion des finances publiques (avec la Banque mondiale) pour s'assurer que les fonds de l'UE soient bien gérés.

La Banque mondiale travaille avec certains ministères comme l'éducation et des parties importantes du secteur public en vue de promouvoir une plus grande transparence, en particulier dans les affectations des ressources humaines et les marchés publics. Un nouvelle enveloppe de prêts est en cours pour le soutien de l'administration publique et comprend le gouvernement électronique, des politiques de transparence des marchés publics, la publication des offres d'achats publics et les attributions comme partie de cette orientation. L'équipe a noté que le bureau local de la Banque mondiale souhaiterait collaborer avec l'USAID sur le contenu et la mise en œuvre des programmes futurs visant à renforcer la lutte contre la corruption et la transparence.

FIGURE 5 : AUTRES ACTIVITÉS CONTRE LA CORRUPTION SOUS L'ÉGIDE DES DONATEURS AU MAROC

	Maroc
EU	Plan d'action du pays avec une composante de transparence/lutte contre la corruption Soutien du budget sectoriel Jumelage TAIEX
Banque mondiale	Important programme de prêt lié pour l'administration publique maintenant dans sa troisième étape avec des dimensions importantes de gestion des ressources humaines, gouvernement électronique et amélioration des marchés publics. (PARAP III)
PNUD	Programme de gouvernance dans la région arabe (POGAR)
OCDE	Large réseau au MENA, Initiative sur la gouvernance et investissements pour le développement
Conseil de l'Europe	Dialogue comme partie de la coopération Nord-Sud

L'action de l'OCDE contre la corruption au Maroc consiste en l'organisation d'ateliers sur des points se rapportant à la simplification des procédures administratives, le gouvernement électronique, les partenariats publics et privés et autres sujets.¹⁷

La société civile contre la corruption a été extrêmement active au cours des dernières années. *Collectif Inter-Associatif contre la Corruption (CIACC)* comprend plus de 40 associations et organisations, la plus notable étant Transparency Maroc. La principale association économique (CGEM) a également un comité d'éthique.¹⁸ Une liste d'organisations ayant participé à une session dialogue récente sur les problèmes de la corruption figure dans l'annexe. Malgré le travail visible des dirigeants sectoriels comme Transparency Maroc, le nombre d'organisations basées dans la communauté pouvant opérer à un niveau local dans tout le pays est limité à l'heure actuelle. Transparency Maroc opère un observatoire de la corruption pour la région de Rabat avec le soutien des Pays-Bas. Cet observatoire prête attention et publie des informations sur les effets et les problèmes de la corruption au Maroc. Il cherche à étendre ce modèle dans au moins trois autres régions dans les années à venir, avec un appui international. Cette fonction de surveillance est cruciale pour donner des informations indépendantes à la presse et au public pour comparaison avec les rapports officiels sur les progrès.

¹⁷ http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_34645207_34645555_1_1_1_1_1,00.html

¹⁸ En français le comité est connu sous le nom de *Comité d'éthique et de déontologie*. En outre, trois fédérations au sein du CGEM (principalement les fédérations IT, Electricité et Construction) ont également adopté des codes de conduite.

Malgré le nombre de groupes en relations avec les problèmes des droits humains et de la communauté intéressés à combattre la corruption, le Maroc manque d'un nombre suffisant de personnes pour remplir des fonctions étendues de surveillance et défense au sein de la société civile. Ces organisations prises dans leur ensemble n'apportent pas suffisamment d'influence pour palier au grand nombre d'institutions étatiques qui devraient promouvoir la transparence et la bonne gouvernance. Il est nécessaire de continuer à soutenir le secteur ONG /OSC mais c'est probablement insuffisant en soi pour "remédier" à la corruption au Maroc.

5. PROPOSITION D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR LE MAROC

Etant donné la complexité et les interconnexions des institutions marocaines, l'orientation des choix stratégiques dans la lutte contre la corruption doit être liée aux problèmes et réaliste. Il est fort peu probable que des solutions unidimensionnelles puissent toucher un nombre suffisant de personnes pour obtenir des changements à long terme. Il n'existe aucune institution ayant le pouvoir et une capacité de contrôle suffisant pour arriver à un degré de transparence indispensable pour améliorer la vie dans tous les secteurs du Maroc. Les réformes de déconcentration et décentralisation entreprises par le gouvernement pourraient avoir un impact important pour accroître la transparence avec le temps, en faisant passer la responsabilité au niveau local ou la défense des droits peuvent être pratiquée par des groupes citoyens au niveau local.

Les citoyens doivent être plus conscients de leur contribution à la corruption au quotidien soit en la tolérant lorsque ce n'est pas essentiel ou en l'encourageant par leur initiative lorsqu'elle n'est pas demandée. Des groupes dans des institutions vitales du secteur public qui font la promotion de la responsabilité comme les fonctions d'audit (inspection) auraient besoin de s'allier avec le plus grand nombre possible d'acteurs ayant les mêmes idées pour pouvoir identifier de nouvelles voies visant à promouvoir la transparence à tous les tournants. Les groupes du secteur privé devraient aller au-delà de la définition des codes de conduite pour leur application dans des industries vitales et un usage résolu des sanctions. La société civile aurait besoin de s'accroître au-delà des quelques douzaines de groupes alliés à Transparency Maroc venant des organisations des droits humains et rechercher des organisations régionales, urbaines et communautaires pour les convertir à la cause de la vigilance et de l'action. Les institutions du secteur public elles-mêmes, comme les Ministère de la Justice, des Finances et de l'Intérieur, devraient réserver une attention croissante pour enrayer la corruption et donner un exemple de bonne gouvernance et responsabilité.

Dans ce contexte une stratégie potentielle de diminution de la corruption pourrait inclure des éléments qui seraient appropriés pour une intervention de la part des donateurs et d'autres qui comptent entièrement sur une action institutionnelle marocaine. Les donateurs pourraient appuyer ces actions mais ils ne peuvent pas les créer. L'USAID soutient déjà certains éléments de la stratégie dans ses programmes en cours. L'avantage comparatif pour l'USAID est examiné dans la section des recommandations.

FIGURE 6 : STRATÉGIE POTENTIELLE CONTRE LA CORRUPTION

Problème	Stratégie	Niveau d'intervention	Temps nécessaire	Donateur approprié ?
Le système judiciaire n'est pas utilisé efficacement pour poursuivre les violations de la corruption	Promouvoir des formations adéquates du personnel de la justice et une pression de l'opinion publique pour le respect des lois	Formation administrative des tribunaux nationaux et locaux. Dialogue public sur l'efficacité du système judiciaire	Moyen et long terme	Les opportunités peuvent être limitées mais il faut les saisir <i>Actuellement l'USAID a un accès limité dans ce domaine.</i>
Fourniture de services clés dans l'éducation, la santé, l'état de droit, le développement des infrastructures, etc., susceptibles de corruption à de nombreux niveaux	Les ministères fournissant des services et bénéficiant de financements de la part de donateurs appuient les efforts internes en cours pour lutter contre la corruption. Travail au niveau de la fourniture de services pour accroître la vigilance dans la coopération avec des services indépendants d'inspection des ministères et la pression des organisations (eg. Associations parents/écoles)	National et local	Moyen et long terme	Oui. Peut prendre part à des activités en cours ou prévues. <i>L'USAID intervient activement dans l'éducation.</i>
Le public s'attend à la corruption et ne résiste pas alors qu'il pourrait le faire.	Un plus grand nombre de forums pour le public pour qu'il exprime son désaccord. Elargir l'éducation citoyenne sur les lois en vigueur et les recours potentiels. Étendre la distribution de l'information citoyenne utilisée dans les écoles au public en général.	Niveau local	Moyen et long terme	Oui. Rechercher dans chaque programme les opportunités de promouvoir l'action citoyenne et la compréhension des sanctions légales et personnelles en vigueur. <i>Tous les programmes de l'USAID ayant une composante citoyenne peuvent participer.</i>

Problème	Stratégie	Niveau d'intervention	Temps nécessaire	Donateur approprié ?
De nombreuses institutions du secteur public mais pas toutes, participent activement à un certain niveau de corruption	Publication des codes de conduite en vigueur pour les administrations locales et les groupes privés.	Niveaux nationaux et locaux	Moyen et long terme	<p>Les donateurs peuvent imposer des sanctions aux ministères clés qui résistent aux initiatives de transparence de leur propre gouvernement en limitant ou en éliminant les partenariats conclus avec eux.</p> <p><i>USAID peut travailler avec les administrations locales pour élargir les opportunités contre la corruption.</i></p>
Citoyens affectés à pratiquement tous les niveaux d'interaction avec le gouvernement	Diminuer les interactions des citoyens avec les autorités par le biais du gouvernement en ligne (E- gouvernement) Promouvoir le refus des citoyens pour donner des pots de vin	Local	Moyen et Long terme	<p>Soutien pour le gouvernement en ligne (E- gouvernement) en cours.</p> <p>La société civile devra promouvoir la résistance citoyenne.</p> <p><i>L'USAID peut identifier des moyens d'ajouter le gouvernement en ligne aux programmes existants ou prévus.</i></p>

Problème	Stratégie	Niveau d'intervention	Temps nécessaire	Donateur approprié ?
Les médias jouent un rôle insuffisant pour exposer la corruption privée et publique.	La société civile reconnaîtra plus ouvertement les efforts des médias	National	Court et moyen terme	Les donateurs peuvent accorder des subsides pour l'interaction des médias et de la société civile dans des colloques, etc <i>USAID peut appuyer plus de participation des médias à travers des forums publics et/ou encourager d'autres donateurs à le faire.</i>
La société civile n'est pas suffisamment grande ou étendue pour monter des campagnes efficaces contre la corruption	Voir au-delà des groupes traditionnels des droits humains pour intéresser les organisations communautaires au niveau local à ajouter des éléments contre la corruption dans leurs programmes	Local et national	Moyen terme	Oui. Les donateurs doivent éviter de créer des groupes artificiels de société civile qui ne soient pas autosuffisants. <i>L'USAID peut soutenir des partenaires appropriés dans la société civile pour toucher un public plus large dans la lutte contre la corruption</i>
Le système des partis politiques manque d'une diversité suffisante pour obtenir une coalition contre la corruption parmi les partis	Promouvoir le dialogue entre les partis parmi les groupes sur une base non partisane.	National	Court et moyen terme	Rôle limité pour tous les donateurs y compris l'USAID.

Problème	Stratégie	Niveau d'intervention	Temps nécessaire	Donateur approprié ?
Les tentatives de l'administration locale pour accroître la transparence sont limitées à quelques grandes communes dans les zones urbaines	Intéresser le Ministère de la modernisation à ajouter plus d'action de l'administration locale dans le plan d'action contre la corruption. Promouvoir le dialogue entre les communes au-delà des séparations entre partis pour expliquer la transparence et ses avantages	National et local	Court et moyen terme	Les donateurs travaillant avec les administrations locales peuvent ajouter la transparence aux éléments du programme. <i>L'USAID peut faire suite au travail de l'administration locale pour étendre les actions contre la corruption.</i>
Usage d'internet pour publier des lois, réglementations, opportunités de marchés publics, décisions sur les marchés, etc.	Appliquer la décision du gouvernement de publier toutes les opportunités de marchés publics et les décisions Prendre en charges les efforts IT dans des ministères clés qui ne participent pas actuellement	National	Court et moyen terme	Les donateurs peuvent se charger de l'assistance technique nécessaire pour le secteur public en vue d'accroître la disponibilité de l'information pour le public. <i>L'USAID peut ajouter ou élargir des composantes de programme en vue d'accroître l'usage de l'IT. MCC peut assurer la publication de toutes les offres.</i>
Les lois d'accès à l'information ne sont pas disponibles pour servir de contre mesure	Soutenir la défense pour l'adoption de lois sur l'accès à l'information	Parlement	Court et moyen terme	Les donateurs peuvent se charger des campagnes d'information de la société civile et pousser pour une législation. <i>L'USAID peut inclure cet élément s'il s'ajoute à la stratégie DG.</i>

Problème	Stratégie	Niveau d'intervention	Temps nécessaire	Donateur approprié ?
Des actions législatives supplémentaires sont nécessaires pour achever la mise en place de la Convention de l'ONU contre la corruption	Utiliser le dialogue avec le Parlement et le Premier Ministre pour accélérer l'achèvement.	Contact de personne à personne avec les hauts cadres des donateurs	Court terme	Le donateur soutient la rédaction d'une législation sous une forme limitée en faisant appel à l'assistance technique locale pour la législature. <i>L'USAID et l'ambassade peuvent utiliser l'accès au Gouvernement pour promouvoir des actions appropriées</i>
Les inspections et les services d'audit ne peuvent pas toucher tous les organismes publics sans accroître la capacité du personnel	Soutenir le collectif des Inspection des Finances et les actions de formation Promouvoir le dialogue intergouvernemental avec les Cours des comptes	National	Court et moyen terme	Appui du donateur et l'assistance technique encours peuvent être élargies. <i>USAID a déjà soutenu les matériels de formation à l'audit et les meilleures pratiques. Cela peut s'étendre à un plus grand nombre de ministères et accroître la formation des cours des comptes.</i>

6. ANALYSE DE LA CORRUPTION DANS DES SECTEURS CHOISIS

L'équipe a demandé à l'USAID de les aider à identifier des secteurs potentiels clés pour une analyse de la corruption durant le temps limité de travail sur le terrain au Maroc. Un briefing initial de la part du bureau technique, du bureau des programmes et des responsables du management a permis d'identifier un ensemble de domaines potentiels d'intervention. Les discussions qui ont suivi avec le directeur adjoint et le bureau DG (Democratie et Gouvernance) permirent de limiter le champ d'action à l'éducation, aux marchés publics et à la gouvernance locale et à un secteur transversal : la jeunesse. L'équipe a examiné chacun des secteurs pour décrire ses principaux problèmes, contraintes, opportunités et dimensions du programme.

Education

L'USAID travaille principalement dans le secteur de l'éducation, l'alphabétisation de base et l'alphabétisation des femmes depuis un certain temps déjà et avec des résultats positifs. Elle encourage également la mise en place d'organisations de parents-enseignants au sein des communautés locales.

Les problèmes de la corruption qui affectent le secteur de l'éducation tournent autour de l'accès des étudiants aux enseignants et un contrôle adéquat des ressources humaines et physiques au niveau de l'école locale. De nombreuses personnes ressources clés pour cette évaluation ont parlé du secteur de l'éducation comme priorité d'intervention. Les élèves sont affectés non seulement par les aspects opérationnels de la corruption : absentéisme des enseignants, pression pour payer les enseignants pour des services qu'ils devraient normalement recevoir, manque de matériel dans les salles de classe alors qu'il figure clairement dans les budgets, etc. Ils sont également affectés par les exemples des adultes qui ne viennent pas travailler régulièrement et l'incapacité de leurs parents à exercer une pression pour que l'institution fasse son travail. 23,34 % du budget public au Maroc est attribué à l'éducation et 5,7 % du PIB.¹⁹

Les manifestations de la corruption dans l'éducation comprennent :

- L'absentéisme des enseignants et inspecteurs et le manque de sanctions pour ceux qui ne se présentent pas à leur travail.
- Les enseignants exigent parfois que les élèves les paient pour des cours supplémentaires qui devraient faire partie du travail normal en classe.
- Les écoles privées emploient du personnel des écoles publiques. Ce personnel continue de percevoir leurs salaires publics moins importants en même temps. Cela réduit de facto la disponibilité des enseignants à assumer pleinement leurs fonctions dans le secteur public
- Les retards dans la construction des écoles ou le manque d'action malgré des dispositions budgétaires.
- Le favoritisme dans les contrats de construction pour les infrastructures ce qui entraîne un manque de concurrence et des frais accrus pour ce qui est accompli.
- Fuite dans les intrants destinés aux élèves et enseignants dans les programmes scolaires. La nourriture est vendue en dehors du système scolaire au lieu d'être distribuée aux élèves comme prévu. Le matériel scolaire comme les manuels et les matériels éducatifs sont susceptibles d'être vendus ailleurs au lieu d'être utilisés par les élèves.

¹⁹ Les chiffres 2008 ont été fournis à l'équipe par l'Inspection Générale du Ministère de l'Education.

- Des problèmes relatifs aux affectations transparentes des enseignants et inspecteurs dans les écoles. Les personnes n'ayant pas de "bonnes relations" sont envoyées dans des emplacements moins favorables, ce qui contribue à leur absentéisme.
- La crainte de la réaction des syndicats d'enseignants entraîne un manque de sanctions dans certains cas. Les syndicats eux-mêmes sont perçus comme une source de comportement corrompu. Il existe plusieurs grands syndicats dont l'affiliation politique avec certains partis sont bien connues.
- L'argent attribué au niveau du ministère pour les écoles n'arrive pas toujours à sa destination. La performance décline dans les taux d'obtention des diplômes dans les écoles primaires et secondaires et pour obtenir le baccalauréat indispensable pour poursuivre des études. Ceci est perçu comme étant directement la conséquence de la gestion et de la performance du personnel et non pas seulement en raison de la motivation des élèves. Le nombre des "heures de contact" entre les enseignants et les étudiants est insuffisant pour assurer un transfert adéquat des connaissances.
- Manque de supervision adéquate des enseignants et inspecteurs pour s'assurer que les plans de travail soient appliqués, la performance contrôlée et les actions entreprises.

Malgré un tableau général en apparence négatif pour l'éducation, il existe un certain nombre de points positifs à noter. Aucune mention n'a été faite quant à l'achat de notes ou à une surveillance inadéquate lors des tests et examens parmi les personnes consultées. Le gouvernement travaille à retenir les salaires des enseignants qui sont absents pendant plus d'un certain nombre de jours réglementaires pendant une période scolaire. Ceci implique des conflits avec les syndicats mais le processus suit néanmoins son cours. Les écoles ont eu une forme d'éducation civique sur la transparence au gouvernement. Les matériels pour cette instruction existent déjà et peuvent être distribués dans un plus grand nombre d'écoles. L'inspection générale du Ministère de l'Éducation a pris des mesures pour s'assurer que les candidatures pour les achats de manuels scolaires se fassent par candidature sous scellé et qu'il existe une concurrence adéquate avec un système de notes en place pour la sélection des parties contractantes. La Banque mondiale informe de l'existence d'une concurrence accrue dans les candidatures publiques pour l'infrastructure scolaire.

Une autonomie accrue pour les écoles locales peut contribuer à la transparence. Les groupes de vigilance citoyenne comme les conseils d'écoles commencés par l'ALEF ont contribué aux changements positifs locaux. Les Académies en tant que structures scolaires relativement nouvelles offrent des opportunités pour des pratiques améliorées dans l'administration des écoles et la transparence. La fonction de l'inspection dans le Ministère cherche à résoudre le plus grand nombre possible des problèmes existants dans la limite des moyens disponibles et tenant compte de la complexité des structures institutionnelles en opération.

Gouvernance locale

L'USAID par tradition participe au processus d'amélioration de la gouvernance dans des communes choisies au Maroc ce qui pourrait devenir un point focal pour les progrès dans la transparence.

Comme l'ont souligné des personnes ressources clés, le point de contact avec les citoyens de la part des autorités et de l'ensemble des fonctionnaires du gouvernement est aussi le premier endroit potentiel pour la corruption. Une enquête auprès des citoyens mentionnés précédemment renforce ce point de vue d'après nos conclusions. Le plan d'action contre la corruption essaie de résoudre ce point par le biais de mesures visant à diminuer les contacts personnels des citoyens avec le personnel du gouvernement. Bien que cette approche peut entraîner et entraîne effectivement plus d'efficacité dans l'administration et diminue la corruption avec le temps, elle ne convient guère à ceux qui n'ont pas suffisamment accès à des moyens de communication électronique avec leur gouvernement.

Tout au long de l'évaluation, des exemples de corruption au niveau local ont été suggérés comme étant la cause principale de la perception du public que la corruption est largement répandue. Les problèmes comprennent :

- Les contrôles de routine en tout genre de la police qui recherche en fait des pots de vin plus que l'application de la loi, contribuent à une mauvaise conduite sur les routes puisque la sagesse populaire dit que la police demandera de toute façon au conducteur de s'arrêter.
- Beaucoup de transactions visant à certifier conforme des documents de la famille peuvent entraîner une demande de pot de vin. Même l'émission d'une nouvelle carte d'identité nationale électronique est susceptible à ce genre de corruption du fait qu'il faut présenter des papiers pour l'obtenir.
- Les permis de construction en tout genre
- Les autorisations pour le commerce de marchandises dans tous les aspects de la chaîne du marché agricole
- Les autorisations pour opérer un commerce dans le secteur formel
- Les inspections des sites de construction

On peut émettre un argument que l'héritage d'un système d'emploi et d'un secteur public par trop bureaucratique qui date de l'époque coloniale est une des principales causes de la corruption à petite échelle de même qu'à grande échelle après examen. La tendance à diminuer le contact avec les citoyens en le remplaçant par des systèmes électroniques est certainement recommandable au long terme et peut constituer une solution.

Le travail de l'USAID dans les communes locales comme Casablanca et Marrakech peut être un point de départ pour plus de transparence. Un code de conduite pour l'administration de la ville de Casablanca a été développé et mis en place. Sa surveillance de la part de citoyens locaux ainsi que les fonctionnaires eux-mêmes pourrait être riche en leçons. Le développement de ce genre de codes dans d'autres régions du Maroc pourrait aider le gouvernement local à assumer ses propres responsabilités.

La tendance à compter sur les lois, les réglementations et les décrets en tant que premières étapes pour une réforme pourrait se renforcer par une participation citoyenne dans le développement d'un code de conduite et sa surveillance. Il peut s'avérer encourageant de souligner les meilleures pratiques et des exemples de réussite à l'international auprès des fonctionnaires et des citoyens qui ne veulent pas accepter ce qu'ils perçoivent comme une contrainte à la corruption. La création de portails publics pour l'usage des citoyens comme celui créé par la commune de Bernoussi à Casablanca, est un exemple convaincant de ce que peut accomplir l'accès à l'information.

Le système des cours régionales des comptes est une institution judiciaire importante qui travaille activement pour identifier et contrer la corruption. Ces cours (à présent au nombre de neuf) se trouvent dans tout le Maroc et opèrent à divers degrés d'impact en raison d'un manque grave de personnel et de fonds.²⁰ Au cours des dernières années, ces cours se sont concentrées sur la gestion de l'administration locale, des administrations et offices publiques pouvant conduire aux poursuites en justice des membres des conseils locaux et des présidents de communes et autres fonctionnaires pour corruption. Le fait de trouver des dirigeants intéressés parmi les juges de ces tribunaux et d'identifier les opportunités de formation et dialogue avec le public au sein du contexte de l'action du gouvernement local pourrait renforcer notablement les tentatives présentes de réforme.

²⁰ <http://courdescomptes.ma/index.php>

Marchés publics

Les marchés publics sont souvent cités comme un “trou noir ” de la gouvernance au cours des travaux d'évaluation. La mise en place de la convention de l'ONU contre la corruption comprend de nombreuses actions se rapportant aux marchés publics dans son plan de travail (Annexe 2). C'est un objectif clé des efforts de gouvernance électronique partout dans le monde. La CGEM, une des principales parties prenantes représentant le secteur privé en fait partie avec des recommandations spécifiques pour des améliorations dans les marchés publics. D'après certaines estimations, les marchés publics représentent 15 % du PIB du Maroc.²¹ Les gouvernements où les marchés publics sont ouverts et les résultats publiés sont jugés comme étant plus transparents par leurs citoyens et la communauté mondiale y compris les investisseurs internationaux.

Les marchés publics qui représenteraient à l'heure actuelle près de 60 milliards de dirhams par an, se répartissent entre les fournitures d'équipements de base, (60 %), les travaux publics et l'infrastructure (30 %) et les services (10 %). Une réforme majeure des marchés publics figure dans le décret numéro 2-06-388 du 5 février 2007. l'objectif est de renforcer les actions entreprises dans les réformes du gouvernement en 1998 et provient des pressions de la part du secteur privé de même que des efforts internes de réforme du gouvernement. La réforme crée un portail électronique qui annoncerait d'avance les marchés publics potentiels ainsi que les documents en relation avec les candidatures ouvertes. L'idée est de mettre fin aux lacunes existantes en incluant des moyens de protester une fois que les candidatures auraient été acceptées, la sélection des critères de candidature, les informations sur ceux qui sont candidats, etc. Ce site web pour tout le gouvernement se trouve sur www.marchepublics.gov.ma et figure également dans le plan d'action contre la corruption.

Transparency Maroc a tenu un forum public en mai 2008 pour permettre les débats et discussions sur ces réformes. Plusieurs autres domaines de surveillance furent identifiés. Une attention particulière est demandée pour surveiller les opérations du site, son contenu et le fait de savoir si on a remédié ou non à la situation et si des actions ont été entreprises suite aux opérations du site. Des sources du secteur privé ont révélé que les candidats pouvaient être réticents à agir même en ayant légalement le droit de le faire par crainte de récrimination des responsables du marché. Un trait important des réformes est qu'un montant limite est mis en place pour les marchés publics de plus de 5 millions de dirhams pour lesquels des candidatures publiques sont exigées. Il est clair que le décret en soit ne contrôle pas la qualité des documents de candidature ou les procédures de sélection. Les décrets adoptés précédemment constituent une base pour une série de procédures servant à garantir ces aspects de candidatures et attributions transparentes. La pratique veut qu'à l'heure actuelle, le personnel administratif des ministères puisse approuver des documents de candidature qui peuvent ne pas répondre aux normes ou au règlement intérieur déjà en place. Il va de soi que cet aspect de mise en place ne se limite pas au Maroc. Même avec un système judiciaires et des procédures décentes en place, la surveillance au sein du gouvernement et par les opérateurs du marché est une condition indispensable pour le renforcement de la transparence des marchés publics.

Les irrégularités de l'administration locale dans les marchés publics sont parfois plus évidentes et demandent une surveillance de la part des citoyens et du gouvernement. Les services d'électricité, eau, égouts et ramassage des déchets sont particulièrement vulnérables aux irrégularités dans la facturation. Dans certaines villes, la presse a fait remarquer que le gouvernement facturait en plus pour des services de base pour l'alimentation en électricité et en eau dans certaines juridictions (Casablanca, Tangier/Tetouan et Rabat). Certains forums publics demandent une enquête sur toutes les pratiques de facturation dans ces trois importantes régions administratives urbaines.²² Une action du Parlement est également demandée

²¹ L'Economiste, 2 avril 2008

²² Assemblée générale pour les contrats de l'eau au Maroc, décembre 2007. www.acme-eau.org

pour ajouter une surveillance d'ensemble sur l'octroi de la délégation du service public et des obligations et contrats et du problème des surfacturations. On demande publiquement que les services d'eau et d'électricité reviennent dans le secteur public et soient repris aux trois grandes sociétés qui les distribuent ((Lydec, Redal et Amandis). Etant donné le climat de privatisation internationale exigé de la plupart des pays qui obtiennent des prêts pour le groupe de la Banque mondiale, le retour de ces trois principales industries dans le secteur public paraît improbable mais la vigilance et l'indignation des citoyens et de la presse est un signe très positif d'une transparence accrue.

Du fait que l'ouverture d'un portail public pour les candidatures est un développement plus récent, les enquêtes auprès des groupes qui en font usage et son contenu actuel pourrait apporter des informations importantes sur le progrès des réformes. Les enquêtes auprès des secteurs privés devront tenir compte de l'histoire de chaque société pour une candidature acceptée ou refusée pour qu'il s'agisse d'un baromètre utile.

Les améliorations dans les marchés publics figurent dans le plan d'action national contre la corruption ainsi que dans des discours publics de la part de groupes du secteur privé comme CGEM. La mise en place de codes dans toute l'industrie pour les technologies de l'information et les sont des étapes positives entreprises par le secteur privé vers la transparence. Des expériences récentes et positives dans l'attribution d'autres autorisations dans les télécoms de la part du gouvernement sont considérées comme une avance pour la transparence dans le domaine des marchés publics.

Des sources du secteur privé suggèrent de trouver d'autres opportunités pour accroître le dialogue public-privé sur les opérations des marchés public se trouvant sur le site web. Un dialogue accru entre les opérateurs du gouvernement pour le système des candidatures et les candidats, sous forme de sessions de formation qui permettrait de se mettre d'accord sur des normes et d'examiner les meilleures pratiques, serait une amélioration potentielle qui pourrait se faire à court terme. Il semblerait qu'il y ait également une base juridique ainsi qu'un intérêt du gouvernement pour son plan d'action visant à adopter une approche des meilleures pratiques pour la transparence dans les marchés publics..

Les grandes quantités de marchés publics en cours dans l'arène du Challenge du Millénaire représentent une importante opportunité de modèle pour les USG. Alors que le contrat tient compte des pénalités strictes d'audit en cas de non performance, une attention rigoureuse envers un processus public des candidatures y compris l'application du décret des améliorations en 2007 sera notée et pourrait servir d'exemple vital.

Des améliorations dans la pratique des marchés publics dans le contexte de l'administration locale pourraient être mises régulièrement en lumière pour la presse et à l'attention des citoyens au fur et à mesure qu'elles se produisent. Un travail notable sur les codes de conduite est déjà en route et sert de première étape importante.

La jeunesse

L'USAID a exprimé une préoccupation particulière pour savoir si la corruption entraîne une radicalisation accrue de la jeunesse marocaine, qui mènerait à l'adoption d'un "Islam politique" ou la forme plus extrême du Jihadisme Salafi (Islam radical) comme une manière de justifier les actes de terrorisme. La presse populaire suggère l'existence d'un tel lien. Michael Moss et Souad Mekhennet du New York Times racontent l'histoire d'Ahmed Rafiki (un religieux musulman) qui pendant qu'il était interné dans la prison d'Oukacha Prison à Casablanca, avait bénéficié de toute une série de droits afin de prévenir la

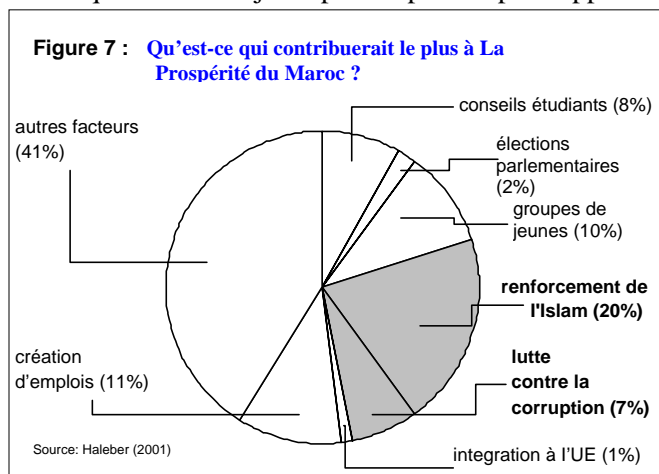
radicalisation d'autres prisonniers.²³ Ils parlent aussi d'un certain nombre d'incidents, comme la grève de la faim de mai 2005 au cours de laquelle les " militants ont commencé une grève de la faim de 28 jours, en utilisant des téléphones portables transmis en contrebande pour rallier leurs compatriotes dans tout le système carcéral."

Dans ses travaux commissionnés pour le présent rapport, Denoeux (2008) souligne essentiellement deux formes où la corruption pourrait entraîner une radicalisation au Maroc : a) la corruption empêche la fourniture des services de base et réduit les opportunités pour les jeunes, et comme résultat, ils expriment leur frustration par la violence et b) la corruption permet le commerce du cannabis, qui apporte des financements pour l'expression d'un radicalisme violent.

Les preuves disponibles ne suggèrent que peu de lien direct notable entre la corruption et la radicalisation de la jeunesse marocaine. L'évaluation n'a pas trouvé de personne ressource clé qui sans qu'on lui demande aurait suggéré que l'attrance pour une idéologie islamique politique provient d'une insatisfaction liée à la perception de hauts niveaux de corruption.²⁴

Les preuves spécifiques de l'enquête n'indiquent que peu ou pas de lien entre la prévalence de la corruption et la propension d'adopter des valeurs plus anti-sociales. Selon les travaux de l'enquête effectuée parmi un échantillonnage de 134 jeunes Marocains par Haleber (2001)²⁵, l'adhésion aux valeurs traditionnelles de l'Islam parmi la jeunesse marocaine représente une "révolte contre la mondialisation de style occidental" plutôt qu'une tentative de s'engager politiquement dans les problèmes de la société (comme la lutte contre la corruption). Dans les plus de 100 questions de l'enquête, la jeunesse marocaine a invariablement souligné l'importance d'"être un bon musulman" quel que soit le problème social ou politique considéré. Par exemple, lorsqu'on a demandé quel était le sujet le plus important pour apprendre à l'école (question 100 de l'enquête), la majorité (24 %) voulait apprendre "comment être un bon musulman" alors que seulement 5 % voulait apprendre "comment gagner de l'argent" et 2 % voulait apprendre les sciences et la technologie.

Un autre exemple du manque de relation entre l'Islam politique et la corruption parmi la jeunesse marocaine, les chiffres ci-dessus montre le pourcentage des personnes interrogées qui mettent au premier rang un certain nombre de facteurs susceptible d'entraîner, généralement parlant, la croissance et la prospérité du pays.²⁶ Comme le montre



²³ *Les Jihadistes dans les prisons obtiennent des avantages de leurs geoliers* par Michael Moss et Souad Mekhennet. NEW YORK TIMES. Disponible sur :

http://www.nytimes.com/2007/12/31/world/africa/31prison.html?_r=2&hp=&oref=slogin&pagewanted=all&oref=slogin

²⁴ Ce genre de conclusion renforce l'argument fait par des observateurs comme Cavatorta (2006) qui note que l'Islam politique trouve souvent une expression positive dans les groupes de la société civile qui servent des objectifs productifs.

²⁵ Haleber ne mentionne pas sa définition démographique de la jeunesse pour l'étude et donc nous ne pouvons pas le mettre en corrélation avec d'autres données sur les jeunes.

²⁶ La question à l'origine en français fait référence à des facteurs qui pourraient "le plus contribuer à l'accroissement de l'autorité des Marocains dans leur propre pays et au développement de la démocratie dans leur pays."

les chiffres, 20 % des personnes interrogées, ont classé “renforcé l’Islam” comme la priorité numéro un. Seuls 7 % des personnes interrogées ont classé la lutte contre la corruption comme un problème d’une importance capitale. En outre, 7 % serait un chiffre relativement bas si les jeunes Marocains se tournaient vers les mosquées pour exprimer leur mécontentement contre la corruption ou l’administration publique en général.

En base à cette analyse des données secondaires et sans aucune opportunité de mener une enquête approfondie sur une jeunesse ciblée, l’équipe pense qu’il est difficile d’établir ou de refuter ce genre de lien. Les travaux précédents sur la satisfaction de la jeunesse commissionnés par l’USAID ne mentionnent pas la corruption comme une préoccupation majeure de la jeunesse.²⁷ L’enquête sur les familles de Transparency Maroc en 2001, montre qu’un plus grand mécontentement est lié à la corruption parmi les 24 à 35 ans que parmi les personnes plus jeunes.²⁸ D’autres études seraient nécessaires pour exclure définitivement la corruption comme une source importante de la radicalisation de la jeunesse du Maroc. Il faudrait revoir soigneusement les tranches d’âge dans les données présentant le plus d’intérêt pour les comparer avec d’autres sources.

²⁷ USAID, Centre de développement de l’éducation /Equip3, Rapport transversal sur une évaluation de la jeunesse au Maroc, Tester l’appui au projet Dar Chebabs Project et Annexes, décembre 2007.

²⁸ Transparency Maroc. *Enquête Nationale sur l’Intégrité: Etude auprès des Ménages*. 2001

7. RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES POUR UNE PROGRAMMATION CONTRE LA CORRUPTION

Le Maroc a besoin de travailler sur les activités les plus rudimentaires contre la corruption ainsi que sur des interventions nationales spécifiques contre la corruption. Les activités prioritaires consistent à achever et mettre en place un cadre juridique contre la corruption qui est devenu la norme internationale dans le domaine de la lutte contre la corruption. L'évaluation donne quelques recommandations pour une action ci-après. Comme le montrait auparavant la Figure 6, toutes les actions ne sont pas appropriées pour les donateurs. Les recommandations pour l'USAID sont basées sur des opportunités potentielles spécifiques d'intervention qui tiennent compte des travaux déjà entrepris par l'USAID.

Les recommandations comprennent des interventions là où l'USAID dispose d'un avantage comparatif basé sur son historique des programmes, l'accès aux institutions et une expertise sectorielle. Elles sont organisées par rapport au problème de corruption s'y rapportant de la Section 5 et comprennent une estimation rapide illustrant les ressources. Il semble moins probable que la conception d'un programme spécifique, autonome visant à minimiser la corruption puisse mieux accroître la transparence qu'une approche faisant appel à l'avantage comparatif existant de l'USAID en partenariat avec des institutions qui desservent de nombreux secteurs.

La coordination des donateurs est traitée séparément après les recommandations du programme.

Les recommandations sont regroupées par domaine de problème de la section des stratégies. Les recommandations prioritaires portent un astérisque lorsqu'elles apparaissent dans chacun des sujets, à la demande de l'USAID.

Le système judiciaire n'est pas utilisé efficacement pour poursuivre en justice les cas de corruption.

L'USAID n'intervient pas à cette date dans le système judiciaire sauf pour promouvoir une résolution de médiation dans le secteur commercial. Le Maroc dispose de la majeure partie du cadre juridique dont il a besoin pour faire appliquer des mesures contre la corruption.

L'expansion du système des cours des comptes peut apporter une opportunité supplémentaire bienvenue au niveau national et local pour appliquer les lois existantes de contrôle permettant de poursuivre en justice les cas de corruption.

- *Développer des programmes de formation qui appuient les travaux des Cours des Comptes dans des régions où le programme de l'USAID a une présence. Ceci demande d'identifier les meilleures pratiques utilisées à présent au Maroc et à l'international en vue d'accroître et étendre la portée des méthodes et pratiques pour en faire usage dans les cours des comptes. Les président(e)s des cours des comptes peuvent identifier des domaines où leur personnel aurait besoin de formations en cas de préparation et documentation comprenant des méthodes d'enquête disponibles dans le cadre du droit en vigueur.
- *Pour faire avancer la formation, encourager les colloques nationaux pour que les cours puissent partager des expériences d'action efficaces.

Ressources estimées : 500 000 à 1 million de dollars américains par an sur 3-4 ans.

Fourniture de services clés dans l'éducation, la santé, l'état de droit, le développement de l'infrastructure, etc. sujets de corruption à de nombreux niveaux

Le travail de l'USAID dans le secteur de l'éducation peut être élargi à n'importe quel nouveau programme pour inclure plus d'actions contre la corruption. Celles-ci pourraient comprendre :

- *Élargir l'usage d'association de parents/citoyens dans tous les programmes d'éducation de l'USAID pour inclure un accent sur les rôles des citoyens dans la surveillance de l'éducation. Fournir une formation pour les associations locales de défense des résultats de l'éducation et usage effectif des ressources.
- Au moment de négocier faire un suivi dans l'éducation avec les ministères en soulignant l'appui pour des services d'inspection auprès du Ministère.
- *Apporter des formations au contrôle des comptes pour les services d'inspection des ministères.
- Sponsoriser des colloques pour les services d'inspection du ministère de l'éducation afin de partager les meilleures pratiques avec d'autres ministères.
- Penser à choisir une académie basées dans une zone urbaine et une autre dans une zone rurale comme modèles de pratique de la transparence afin de promouvoir le contrôle des associations scolaires, l'instruction civique des élèves et les meilleures pratique de formation/surveillance. Ces académies pourront servir de modèles pour augmenter les efforts dans d'autres régions.
- Rendre disponibles dans plus d'écoles les matériels éducatifs existants sur la transparence. Faire participer les groupes de parents pour mettre à jour le contenu de ces matériels.

Estimation des ressources : 1 million de dollars par an sur 5 ans.

Le public s'attend à la corruption et ne résiste pas alors qu'il pourrait le faire

- Tous les programmes de l'USAID qui comprennent des campagnes d'assistance pour un changement de comportement dans un secteur spécifique peuvent inclure des informations contre la corruption pertinentes pour le secteur en question. Les matériels sont disponibles à travers Transparency Maroc et peuvent être adaptés pour inclure des messages aux citoyens qui sont appropriés pour le contexte.

Cette recommandation dépend de la quantité d'assistance déjà prévue avec les programmes nouveaux ou existants et est effectivement une approche profitant des connaissances préalables pour ajouter un contenu sur la meilleure façon de résister à la corruption dans tous les programmes financés par l'USAID touchant directement le public.

Estimation des ressources : près de 500 000dollars par an pour les matériels.

De nombreuses institutions du secteur public mais pas toutes participent activement à un certain niveau de corruption

En se concentrant plus étroitement sur les marchés publics uniquement, l'USAID peut promouvoir des changements dans la transparence et la responsabilité.

- *Soutenir les colloques et les sessions de formation entre les administrateurs du gouvernement responsables des marchés publics au niveau de la préparation des candidatures, et les candidats potentiels du marché pour les secteurs privés à but lucratif et à but non lucratif. Les experts internationaux peuvent suggérer les meilleures pratiques qui conviennent au Maroc et celles qui peuvent être copiées d'ailleurs. Ceci implique d'inviter des organismes du secteur privé comme CGEM ou TM pour sponsoriser conjointement le dialogue sur tous les aspects des candidatures :

préparation de termes transparents de référence, disponibilité des informations, progrès et timing des candidatures, informations sur les candidatures choisies, recours et droit de protester. Les autorités du gouvernement apporteraient des informations sur leurs contraintes selon la loi et les groupes privés pourraient donner des informations sur les perspectives du marché.

- Présenter un modèle des processus des marchés publics à tous les niveaux de mise en place du challenge du Millénaire y compris des candidatures adéquates, des documents, des annonces dans les délais de temps fixés, le respect des normes et l'usage du site web pour les procédures de plaintes. Les grandes sommes d'argent en jeu méritent à demander l'attention du gouvernement et du secteur privé.

Ressources estimées : 200 à 300 000 dollars par ans pour au moins deux colloques et la publication des résultats.

Les citoyens sont affectés à pratiquement tous les niveaux d'interaction avec le gouvernement

Le principal point d'entrée de l'USAID est à travers son soutien pour de améliorations dans les administrations locales.

- Etendre l'expérience de la création d'un code de conduite au-delà de Casablanca et à d'autres régions du pays aussi bien urbaines que rurales, où l'USAID travaille sur la gouvernance locale.
- Financer une nouvelle enquête auprès des citoyens comme TM 2001 en faisant appel aux informations obtenu de l'observatoire et en mettant particulièrement l'accent sur la jeunesse et la gouvernance locale pour tester les suppositions sur l'étendue de la banalisation de la corruption et déterminer où les citoyens sont les plus affectés.

Ressources estimées : 500 000 à 1million de dollars par an sur 3 ou 4 ans jusqu'à ce qu'au moins 9 ou 10 communes intéressées soient concernées. 200 000 dollars pour l'enquête sur un an seulement.

Les médias jouent un rôle insuffisant au moment d'exposer la corruption aussi bien dans le secteur privé que public

- L'USAID peut continuer d'inviter des médias à certains ou à tous les colloques mentionnés dans les recommandations. S'il existe un intérêt suffisant, les médias peuvent sponsoriser leur propre colloque sur les meilleures pratiques contre la corruption avec un appui international.
- Appuyer les tables rondes de donateurs avec participation de la presse sur des problèmes liés à la corruption afin de renforcer les actions soutenant les réformes au sein du gouvernement. Les réformateurs ont besoin de l'appui de la communauté internationale au sens large et les améliorations se rapportant aux meilleures pratiques doivent être mises en lumière pour accroître leur élan.

Ressources estimées : 50 000 dollars par an pour un ou deux colloques.

La société civile n'est assez grande pour monter efficacement des campagnes contre la corruption

Si l'USAID s'étend à un programme plus vaste de la société civile, elle pourrait penser à accorder des aides pour toucher les citoyens sur la prévention de la corruption.

A l'heure actuelle, Transparency Maroc est financée par les Pays-Bas pour opérer un "observatoire" sur la corruption à Rabat. Une expansion dans au moins trois autres régions est prévue et dépend des financements.

- L'USAID pourrait considérer de financer d'autres observatoires qui fourniraient des informations au public sur la corruption à travers TM. Il n'est pas clair si les Pays-Bas prévoient une expansion au-delà de celui qu'ils financent déjà.
- Des discussions avec d'autres donateurs y compris les Pays-Bas sur les financements d'observatoires peuvent procéder avec la mise en place de l'Instance Centrale pour la Prévention de la corruption du gouvernement.

Ressources estimées : 100 000 dollars par observatoire et par an.

Le système des partis politiques manque d'une diversité suffisante pour produire des coalitions contre la corruption parmi les partis

Une intervention dans les efforts des partis politiques n'est pas appropriée pour les donateurs mais tous les mouvements contre la corruption au niveau national et local doivent être soutenus pour estimer les améliorations dans le climat existant avec le temps.

Les tentatives des administrations locales pour accroître la transparence sont limitées à quelques communes principales dans les zones urbaines

- Si l'USAID continue et/ou étend ses activités dans l'administration locale, elle pourra inclure un appui en vue de développer des codes de conduite en plus grand nombre dans les communes rurales et urbaines.

Ressources estimées auparavant.

Usage d'internet pour publier des lois, des réglementations, des opportunités de marchés, des décisions de marchés, etc.

- Le fait de créer ou appuyer le développement de sites web avec portails publics dans le plus grand nombre possible de communes d'administration locale peut accroître l'accès des citoyens aux informations et diminuer les opportunités de corruption.
- Financer des enquêtes sur l'usage des portails publics pour tout le gouvernement pour identifier les meilleures pratiques et améliorations.

Cette expansion des informations publiques est déjà en cours dans le cadre du plan de diminution de la corruption du gouvernement. Il s'agirait d'un sujet efficace pour la coordination des discussions des donateurs avec la Banque mondiale dans le cadre de son programme PARAPIII. Il représente un grand investissement et les ressources de l'USAID ne pourraient soutenir qu'un montant limité de ce développement en accord avec les niveaux actuels de financement.

Ressource estimées : 1 million de dollars par an sur 2-3 ans conjointement avec GOM et autres donateurs venant appuyer.

L'accès aux lois de l'information n'est pas suffisant pour servir de contre-mesure

- L'USAID peut soutenir les recommandations de la société civile pour des lois améliorées et plus étendues s'il existe un programme de la société civile disponible pour le faire.

Ressources estimées : 100 000 dollars par ans sur 2-3 ans.

Des actions législatives supplémentaires sont demandées pour achever la mise en place de la Convention de l'ONU contre la corruption

- L'USG peut faire appel à un dialogue de politique en vue de promouvoir l'achèvement des étapes juridiques qui font défaut à présent (protection des témoins, liberté de l'information, protection pour l'embauche, les licenciements)
- Si l'USAID continue de soutenir le parlement, une assistance technique peut apporter son aide au parlement dans ce domaine le cas échéant.

Ressources estimées : 50 000 par an pendant 2 ans d'assistance technique.

Inspection/ services d'audit ne peuvent pas toucher toutes les institutions publiques sans augmenter leur personnel/capacité

Il faut profiter de toutes les opportunités de renforcer le travail des inspecteurs dans tous les ministères avec lesquels l'USAID travaille. L'IGM a déjà des matériels de pointe sur les principes et la pratiques des audits financés par l'USAID dans le cadre de ses programmes actuels. Il existe un petit groupe d'inspecteurs prêts à élargir leur travail.

- *L'USAID peut utiliser des matériels développés lors de programmes précédents sur les meilleures pratiques de pointe des audits en vue d'élargir les opportunités de formation aux services d'inspection dans l'éducation et tous les autres ministères intéressés qui ont des incidences sur les administrations locales.
- *L'USAID peut appuyer des colloques intra-gouvernementaux entre les services d'inspection et les cours des comptes sur les meilleures pratiques pour identifier et mettre fin à la corruption.
- *L'USAID peut soutenir l'expansion des travaux du collectif des inspecteurs des ministères²⁹ déjà en place et faire connaître ses travaux. Le collectif peut fournir des conseillers pour le contenu des formations pour les services d'inspection d'autres services d'inspection GOM et les cours des comptes.

Ressources estimées : 500 000 dollars par an sur cinq ans selon la demande pour des formations.

Action de coordination des donateurs supplémentaires

- Tous les lieux de coordination des donateurs devraient servir à soutenir l'action contre la corruption. La Banque mondiale et les Pays-Bas soutiennent déjà des actions significatives. Un dialogue supplémentaire avec l'Union européenne en particulier est recommandé pour accroître le soutien international pour tous les mouvements du gouvernement et de la société civile visant à promouvoir la surveillance et la transparence.

Recommandations prioritaires

Etant donné ses ressources limitées, l'équipe recommande de se concentrer sur une formation étendue pour les services d'inspection, l'appui pour la formation aux meilleures pratiques des cours des comptes, soutien aux groupes de surveillance parents/citoyens dans l'éducation et avec des colloques publics/privés sur les meilleures pratiques de la transparence dans les marchés publics. (Voir les astérisques pour les recommandations qui les identifient.)

²⁹ Ce collectif des inspecteurs qui comprend des représentants temporaires des services d'inspection dans les GOM peut être contacté à travers l'Inspecteur général des pêcheries

ANNEXE I. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL (MOIS DE JUIN 2008)

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
1. APPLICATION DE LA LÉGISLATION CONTRE LA CORRUPTION ET INSTITUTIONS		
1.1 Stratégie et plans contre la corruption : Existe-il un programme formel de stratégie nationale contre la corruption ?	Oui. Un plan d'action gouvernemental a été présenté au public lors d'une table ronde de la Banque mondiale en décembre 2006. La dernière version comprend est incluse dans le résumé de l'Annexe 2	Le plan indique les intentions, les mesures en place et les progrès à cette date.
Y-a-t-il des institutions gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place cette stratégie/programme?	Le Ministère de la modernisation des secteurs publics qui est responsable devant le Premier Ministre, a la charge de la mise en place. En plus d'une agence (Instance) créée en mars 2007 avec un président nommé (aout 2008).	Certaines sont en place. En attente de suite à donner : déclaration du patrimoine par les législateurs et responsables publics, loi sur la concurrence.
1.2 Lois explicites contre la corruption : y-a-t-il des lois qui interdisent expressément la corruption ou criminalisent la corruption et les comportements corrompus ?	Code pénal 1962 : Rend la corruption illégale de même que les abus de pouvoir - (articles 248, 251, 252, 253, 255,256, 257) - détournement d'argent public ou privé (241) - destruction de documents (242) - recevoir des biens et services qui ne sont pas dus (243) - trafic d'influence (244) ; - conflit d'intérêt et demande de contributions illégales (245, 246 247) - corruption en privé (249) - blanchiment de l'argent (loi du 17 avril 2007)	Un tribunal spécial a fonctionné de 1965 à 2004 pour juger les fonctionnaires accusés de corruption. Il a été remplacé par les tribunaux ordinaires (cours d'appel). L'Instance doit surveiller la corruption dans son rôle de conseiller auprès du gouvernement et est rattachée au Premier Ministre.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place cette législation contre la corruption ?	Oui	Cour d'appels et Cour Suprême (juges et fonctionnaires de haut rang). Haute Cour de Justice (Ministres) A cette date les progrès sont limités, les poursuites sont selectives. La majorité du Parlement est nécessaire pour accuser les Ministres et les renvoyer devant la Haute Cour.

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
1.3 Enquêtes sur la corruption : Y-a-t-il des lois qui gouvernent les enquêtes dans les cas de corruption ?	Le code de procedure pénal	Peuvent être entreprises par les inspections des ministères, les cours des , les commissions parlementaires ou par le Ministère de la Justice
Y-a-t-il des institutions gouvernementales chargées de faire appliquer et mettre en place cette législation ?	Oui	Les inspections des ministères et les cours de comptes sont actifs mais leurs contrôle n'aboutit pas souvent à des poursuites même si des infractions sont découvertes
1.4 Poursuites judiciaires contre la corruption dans les tribunaux : Y-a-t-il des lois qui gouvernent les procès dans les tribunaux dans les cas de délits de corruption ?	Le code pénal et Le code de procedure pénal sont utilisés	Voir ci-dessus
Y-a-t-il des institutions gouvernementales chargées de mettre en place cette législation ?	Supervision par le Ministère de la Justice,	Voir ci-dessus
1.5 Blanchiment de l'argent : Y-a-t-il une législation qui interdise le blanchiment de l'argent (le processus à travers lequel l'argent provenant d'activités illégales donne l'apparence de provenir d'une source légitime)?	Ajouté au code pénal en avril 2007	Pas de cas à cette date.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer cette législation ?	Le tribunal de Rabat a autorité pour effectuer des poursuites parce qu'il est spécialisé Une cellule d'information auprès du Premier ministre est créée par la loi	Aucun cas n'a encore été soumis à la justice.
1.6 Recouvrement des actifs : Y-a-t-il une législation qui gouverne le recouvrement des actifs dans les cas de corruption ?	Le code pénal le permet (art 255)	La loi est appliquée
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées d'appliquer/mettre en place cette législation ?	Les tribunaux	La loi est appliquée
1.7 Protection des témoins : Y-a-t-il une législation qui protège les témoins dans les cas de corruption ?	Limitée. L'Art 256-1 dit qu'une personne qui a commis un cas de corruption et qui le déclare ensuite sera exemptée de la peine si les autorités sont informés au préalable ou si la personne a été obligée de donner la corruption.	Pas de cas connus

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place cette législation?	Les tribunaux	
2. EXECUTIF		
2.1 Informations sur les actifs : Y-a-t-il des lois ou des dispositions qui exigent des informations sur les actifs des fonctionnaires élus de haut rang ou les candidats politiques et leurs familles ?	Les lois sont en cours d'adoption	Nouveau. Pas encore en fonction. Il manque encore des decrets d'application pour que les lois soient opérationnelles (fin décembre 2008)
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place/surveiller ce genre de lois/règlementations ?	Cour des comptes, Huatae cour pour les ministres	Les lois ne sont pas toujours appliquées
2.2 Abus des droits : Y-a-t-il des lois ou des réglementations qui placent des limites sur les droits des fonctionnaires de haut rang de prendre des décisions sur l'utilisation des fonds du gouvernement ?	Le decret de 2007 sur les marchés publics demande une compétition saine et de la transparence. La charte des communes (administration locale) de 1976 et 2002 demande une compétition et une candidature pour les marchés avec des montants supérieurs à un certain niveau.	La loi est formellement respectée mais les agents chargés des marchés publics arrivent à contourner les lois et les poursuites sont rares
Y-a-t-il des institutions gouvernementales chargées de faire appliquer/surveiller ce genre de réglementations ?	Cour des comptes, audit public, inspecteurs des ministères, inspecteur général des finances et des tribunaux	Le pouvoir des ministères de faire poursuivre des personnes en justice entraine une application sélective de la loi. Il y a parfois un manque de suivi des conclusions de l'inspection.
2.3 Cadeaux/Faveurs/Abus d'influence : Y-a-t-il des lois ou des réglementations qui placent des limites pour accepter des cadeaux, faveurs ou services qui contrôlent ou limitent comment les fonctionnaires de haut rang se servent de leur influence, ou qui règlent les conflits d'intérêt pour les directeurs de l'exécutif ?	Les cadeaux et faveurs sont interdits sous les articles 250 du code pénal de même que le trafic d'influence	Les cadeaux sont acceptés et rarement sanctionnés
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place/surveiller de genre de lois/règlementations ?	Cour des comptes (audit et sanctions financières) ainsi qu'aux cours d'appel en matière pénale	Les cours des comptes sont actives depuis 2006 et doivent compter sur les ministères pour envoyer descas devant la justice.

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
3. LEGISLATIF		
3.1 Informations sur les actifs : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui exigent toutes les informations sur les actifs pour les législateurs ou les candidats au législatif et leurs familles ?	Le Parlement (1 ^e chambre) a ratifié une loi demandant que les juges du tribunal constitutionnel déclarent leurs actifs de même que les parlementaires des deux chambres	La loi n'est pas encore appliquée.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place/surveiller ce genre de lois /réglementations ?	Un groupe spécial de la Cour des comptes recevra les déclarations provenant de ces deux groupes	La loi n'est pas encore appliquée.
3.2 Cadeaux/Faveurs/Abus d'influence/Conflits d'intérêt : Y-a-t-il des lois ou des réglementations qui placent des limites pour accepter des cadeaux, des faveurs ou des services, qui contrôlent ou limitent l'usage d'influences ou qui règlent les conflits d'intérêts pour les législateurs ?	Tous les cadeaux et le trafic d'influence sont strictement interdits par l'article 250 du Code pénal	Pas de cas connu de sanctions.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place/surveiller ce genre de lois/réglementations ?	Tribunaux	Pas de cas connu de sanctions
3.3 Responsabilité de vigilance : Y-a-t-il une législation qui apporte des responsabilités claires de surveillance et vigilance à la législature pour assurer une responsabilité exécutive et budgétaire ?	Les réglementations internes du parlement demandent une vigilance du budget.	Un rapport est produit et débattu au Parlement. Aucun recours en justice n'a eu lieu contre des personnes à cette date.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer ou mettre en place de genre de lois ?	Non	
4. JUDICIAIRE		
4.1 Informations sur les actifs : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui demandent des informations sur les actifs des juges et fonctionnaires des tribunaux de haut rang et leurs familles ?	L'Article 16 de la loi de 1974 fut amendé récemment. S'applique aux déclarations du patrimoine des juges et à leurs enfants mineurs.	La loi devient officielle après publication dans le Bulletin officiel du Gouvernement

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place/surveiller ce genre de lois ou réglementations ?	Une déclaration est faite à une commission présidée par le Ministère de la Justice et comprenant les membres de droit du conseil supérieur de la Magistrature	Même commentaire dessus
4.2 Cadeaux/Faveurs/Abus d'influence/Conflits d'intérêt : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui placent des limites pour accepter des cadeaux, faveurs ou services, qui contrôlent ou limitent l'usage d'influence ou qui règlent les conflits d'intérêts pour les juges et les fonctionnaires de haut rang des tribunaux ?	Tous les cadeaux et le trafic d'influence sont strictement interdits par le Code pénal, article 250). Le Code Procédures pénal (loi de 1959, amendée le 3 octobre 2002 est entrée en vigueur le 1 ^{er} octobre 2003, les magistrats doivent se retirer d'une affaires en cas de conflits d'intérêts (art 273)	Oui
Y-a-t-il des institutions gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place/surveiller ce genre de lois ou réglementations ?	Le recours légal est sujet à des lois spéciales (CPP). Le Conseil Suprême de la Magistrature (CSM) peut émettre des sanctions disciplinaires.	Les actions sont prises devant la Cour Suprême et les cours d'appel en matière pénale et par les CSM. Les raisons et les résultats des actions ne sont pas données au public.
4.3 Indépendance judiciaire : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui assurent une indépendance judiciaire de l'exécutif (en relation avec la sélection, les licenciements et les points du budget ?	La loi du 11 nov 1974 place les magistrats sous le contrôle du Ministère de la Justice. Les carrières sont strictement contrôlées par le Ministère. Les Magistrats ne peuvent pas former des syndicats.	La loi établit la dépendance des magistrats envers le Ministère de la justice pour tout le déroulement de leur carrière
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place ce genre de lois ?	Le CSM sous mandat de la constitution est présidé par le Roi et de facto par le Ministre de la Justice qui est le vice-président. N'a qu'un rôle consultatif	Comme ci-dessus.
4.4 Mécanismes de responsabilité : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui assurent la responsabilité judiciaire (y compris la transparence des dossiers judiciaires, les procédures et les décisions) ?	Les juges ne sont pas responsables de jugements	Prouver que des déclarations de patrimoine sont fausses ou des cas de corruptions est très difficile dans la pratique. Les juges accusés entre 2003 et 2008 furent acquittés en 2008.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place/surveiller ce genre de lois ou réglementations ?	Il existe des recours contre les jugements des tribunaux et une inspection par le Ministère de la Justice	Le Ministère de la Justice est chargé d'inspecter les plaintes. Un magistrat peut être envoyé au CSM pour sanctions.

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
5. SERVICE CIVIL		
5.1 Conflits d'intérêt : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui définissent les conflits d'intérêt pour les fonctionnaires ?	Il n'existe pas de loi générale mais les juges sont couverts à (l'article 273 CPP) et les fonctionnaires locaux (lois de 1976 et 2002)	Dans la pratique ces lois sont ignorées.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur les conflits d'intérêt ?	Oui	Les lois existantes ne sont pas systématiquement appliquées
5.2 Informations sur les actifs : Y-a-t-il une législation qui demande que les fonctionnaires donnent toutes les informations sur leurs actifs ?	La loi de 1992 fut écrite pour tous les fonctionnaires mais ne prévoyait pas de sanctions. En 2008, les lois sur les actifs sont sélectives comme il est noté ci-dessus.	La loi de 2008 n'est pas encore appliquée
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place la législation sur les informations concernant les actifs ?	Cour des comptes régionaux pour les fonctionnaires et certains élus locaux	La loi de 2008 n'est pas encore appliquée
5.3 Codes de conduite : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui établissent des normes d'éthique pour les autorités publiques et les fonctionnaires ?	Les réglementations internes de l'institut des magistrats comprennent une section sur le code de conduite.	Pas de méthode pour surveiller l'application du code de conduite
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur les codes de conduite ?	Non	
5.4 Protection des dénonciateurs : Y-a-t-il une législation qui apporte une protection pour les personnes qui rapportent des cas de corruption ?	Un amendement au code pénal en 2004 indique qu'une personne qui s'adonne à la corruption est exempte de poursuites si les autorités étaient informées de ce délit et si ce fut à la demande d'un fonctionnaire et non pas de la personne. Il n'existe pas de loi évidente pour protéger des sanctions ceux qui informent sur les cas de corruption.	Pas de cas connus.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation pour la protection des dénonciateurs ?	Tribunaux	Pas de cas connus.
5.5 Lobbying: Y-a-t-il des lois et des réglementations qui gouvernent le lobbying des autorités publiques ?	Non	

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur le lobbying ?	Non	
5.6 Embauche publique et nominations : Y-a-t-il une législation demandant que l'embauche publique soit basée sur les mérites plutôt que sur le patronage, le népotisme, le favoritisme, les bonnes relations personnelles et les pots de vin ?	Il existe un système de concours pour la majorité d'emplois dans le secteur public, mais les nominations les plus importantes, civils et militaires sont du ressort du palais.	
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation pour l'embauche publique et la sélection ?	Non	
5.7 Immunité : Y-a-t-il une législation qui lève l'immunité dans le cas d'enquêtes de corruption pour des représentants élus ou des fonctionnaires de haut rang ?	L'immunité parlementaire est accordée par décision à la majorité du Parlement, les ministres sont accusés par la majorité parlementaire	Les membres du Parlement sont rarement poursuivis en justice.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation contre l'immunité ?	Non	
6. TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ		
6.1 Médiateur (unité publique pour les plaintes) : Y-a-t-il une législation qui met en place et entretient le bureau d'un médiateur (ou une unité publique pour les plaintes) ?	Diwan Al Madhalim (fonction de médiateur) en place	Un rapport annuel sur les actions prises en 2004 et 2005 fut publié en 2007, et donne la liste des attributions du poste, des procédures et actions entreprises
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place un bureau de médiation ou un bureau public de plaintes ?	Wali Al Madhalim, nommé par le roi, est responsable devant le Roi au Diwan al Madhalim et soumet des rapports au Roi et au Premier ministre	Voir ci-dessus
6.2 Liberté d'information : Y-a-t-il une réglementation qui donne aux citoyens le droit d'avoir accès à des documents publics se rapportant à la prise de décision du gouvernement ?	Non	Non

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur la liberté d'information ?		
6.3 Conditions des audiences publiques : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui demandent que des réunions, y compris des commissions, exécutives, législatives et de contrôle, soient ouverts au public ?	Le public peut avoir accès aux deux chambres du Parlement, aux tribunaux, sessions publiques des conseils municipaux avec quelques cas d'exception.	Oui
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place des réglementations sur la législation des audiences publiques ?	question non applicable	
7. PARTIS POLITIQUES ET ELECTIONS		
7.1 Financement des partis politiques Y-a-t-il une législation qui gouverne la transparence dans le financement des partis politiques et les dépenses ?	La loi du 14 février 2006 fixe des règles pour le financement des partis politiques. Ils ne peuvent recevoir de l'argent que de la part de l'Etat.	Oui. Ils doivent soumettre une comptabilité annuelle faite par un expert-comptable pour revue à la Cour des comptes.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur le financement des partis politiques ?	Cours des comptes	Voir ci-dessus
7.2 Elections: Y-a-t-il une législation qui régit la tenue et le financement des élections ?	La loi de 2006 gouverne le financement des élections. Le Code électoral de 1997 interdit la corruption des élections sous toutes les formes et impose des sanctions.	N'est pas appliqué systématiquement
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation en relation avec les élections et leur financement ?	Cours des comptes et tribunaux	Voir ci-dessus
8. FINANCES PUBLIQUES		
8.1 Systèmes de gestion financière : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui mettent en place et régissent un système intégré de gestion financière ?	La loi de 1975 qui contrôle les dépenses d'état, la loi du 3 avril sur la responsabilité et les contrôles, la loi de 2003 sur le contrôle financier de l'état sur les institutions publiques	Oui, mais pas sévèrement
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées	Ministère des Finances, Cour des comptes	Voir ci-dessus

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
de faire appliquer/mettre en place ce contrôle dans la législation ?		
8.2 Audits des marchés publics : Y-a-t-il une législation qui demande périodiquement un audit des comptes publics, budgets publics et marchés publics ?	La loi du 14 avril 1960 qui a donné naissance à l'Inspecteur général des finances IGF). Les lois citées juste au-dessus plus les lois de 1979 et du 13 juin 2002 sur les juridictions financières	Voir ci-dessus
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur les audits publics ?	Ministère des finances, Cour des comptes	Voir ci-dessus
8.3 Marchés publics Y-a-t-il une législation qui contrôle les achats publics ?	Il existe une législation abondante sur les marchés publics. Le texte de référence est assez récent c'est un Décret n° 2-06-388 du 05-02-2007 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle. BO. n° 5518 du 19-04-2007.	Les décrets de 2000 et 2002 sur les normes de dispositions sont les plus importants puisqu'ils permettent de surveiller les résultats des marchés publics et non pas se contenter de simplement de présenter une candidature. Les managers du projet peuvent contester le processus dans le cas où certains services ne seraient pas complets. Le contrôle des stocks peut également être contesté si on a signé pour des inventaires qui ne sont pas présents ou ne répondent pas aux normes.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation pour les marchés publics ?	Les candidatures au-delà de 5 millions de dirhams doivent faire l'objet d'un contrôle interne et externe du Ministère des Finances sauf pour les contrats de Défense.	La surveillance n'est pas systématique
8.4 Planification du Budget : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui demande une transparence dans la planification du budget ?	Loi organique sur les finances publiques (n° 7-98 sujet du Dahir 138-98-1) 26 nov 1998.	Oui. Mais le Maroc se classe 53e sur 59 pays sur le degré d'accès du public à des informations sur le budget. ³⁰
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place cette	Conseil constitutionnel, Parlement, Cours des comptes, Directeur Générale du budget	voir ci dessus

³⁰ <http://www.leconomiste.com/article.html?a=73808> ; <http://www.lagazettedumaroc.com/articles.php>

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
législation/règlementation ?		
8.5 Imposition : Y-a-t-il une législation qui gouverne l'administration des impôts et la collecte des impôts ?	Des lois générales sur l'imposition existent	La loi est appliquée. La complexité des textes complique la surveillance.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur l'imposition/la collecte des impôts	Direction Générale des impôts, tribunaux administratifs	Oui
9. REGLEMENTATION DU SECTEUR PRIVE ET PRIVATISATION		
9.1 Règlements des entreprises : Y-a-t-il des lois ou réglementations qui établissent des règles pour les opérations des entreprises ?	Loi sur les entreprises (1996), loi sur les sociétés à responsabilité limitée (1997), Code Commercial (1996). Code du travail (11 sept 2003), décret du 26 dec 2003 sur les centres d'investissements régionaux. Loi de juin 2000 sur la libéralisation des prix et de la concurrence. Loi du 15 fev 2000 sur les copyrights, loi du 6 janvier 1997 qui crée des juridictions commerciales, loi du 8 novembre 1995 sur les chartes d'investissement, loi du 15 février 1995 sur les zones de libre entreprise	Les lois sont appliquées par différents tribunaux, principalement des cours de commerce. Le Conseil sur la concurrence n'est pas très actif.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation sur les entreprises ou des réglementations ?	Les lois sont appliquées par différents tribunaux, principalement des cours de commerce. Le conseil sur la concurrence n'est pas très actif.	voir ci dessus
9.2 Privatisation : Y-a-t-il une législation qui gouverne la façon dont doit se faire la privatisation des entreprises d'état ?	La loi du 11 avril 1990 autorise le transfert des entreprises du secteur public au secteur privé.	Depuis 1998 il y a plus de transparence
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place une législation de la privatisation ?	Ministère de l'Economie, Finances et Privatisation, Parlement	voir ci dessus

	Quelles sont les dispositions formelles ?	Comment sont-elles mises en place dans la pratique ?
10. LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET LES MASS MEDIAS		
10.1 organisations de la société civile : Y-a-t-il des lois ou des réglementations qui limitent la capacité des organisations non gouvernementales à organiser ou prôner ces réformes ?	Les ONG ne sont pas limitées dans ce travail.	Assez correctement
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place cette législation ?	gouvernement, tribunaux	Assez correctement
10.2 Mass Médias : Y-a-t-il des lois qui limitent les droits des médias d'enquêter sur les cas de corruption (censure, muselage ou lois sur la diffamation) ?	Les medias écrits indépendants sont libres d'enquêter sur la corruption.	Les enquêtes de la part de journalistes sont relativement rares.
Y-a-t-il des instances gouvernementales chargées de faire appliquer/mettre en place cette législation?	Inconnu	

ANNEXE 2 : VUE D'ENSEMBLE DU PLAN D'ACTION MAROCAIN CONTRE LA CORRUPTION

Activité	Type d'activité	Institution
1- Approfondir les valeurs et les normes éthiques et morales		
Révision de la loi sur la déclaration du patrimoine <ul style="list-style-type: none"> • La loi doit couvrir les fonctions du gouvernement et des fonctionnaires à haut risque de s'engager dans la corruption • La mise en place de la loi devrait être décentralisée 	Loi	MMSP / SGG
Approbation de la loi sur le blanchiment de l'argent	Loi	Justice / SGG Intérieur / Finances
Approbation de la loi demandant aux agences publiques de respecter les décisions des tribunaux administratifs	Loi	MMSP / Justice / SGG
Adoption d'une loi sur les concessions du gouvernement et la gestion déléguée de la fonction publique	Loi	Finances et Privatisation
Mettre en pratique les caractéristiques institutionnelles de la loi sur la concurrence	Ebauche de texte	Affaires économiques et générales
Elargir la compétition pour obtenir un emploi dans la fonction publique Elargir l'appel pour des candidatures aux postes sectoriels de haut rang dans la fonction publique	Décret exécutif	MMSP
Mettre en pratique le cadre général de la rotation du personnel	Circulaire du Premier Ministre	MMSP
2. Institutionnalisation de la stratégie pour la prévention de la corruption		
Mettre en place un organisme chargé de la mise en place et de la prévention d'une politique contre la corruption	Ebauche de texte	SGG
Mettre à la disposition des citoyens des numéros de téléphone, fax et courriels pour se plaindre et dénoncer dans les cas de corruption	Mesure opérationnelle	Instance
3- Renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics		
Adoption d'un texte sur les marchés publics : <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la transparence dans le traitement et l'exécution des tenders • Instituer l'annonce des tenders sur internet et leurs résultats • Préciser dans le PV les raisons pour refus dans certains tenders 	Projet de décret exécutif	Commission des marchés publics
4- Amélioration des systèmes de mise en place, contrôle et audit		
Mettre en place un système de contrôle managérial et instituer un système interne d'audit ministériel qui fonctionne	Projet de décret exécutif	Finances
Renforcement des principes comptables Elaboration et publication des rapports d'activité sectorielle	Mesure opérationnelle	Finances
5- Simplification des procédures administratives		
Mettre en place des centres de conseils et informations pour les citoyens expliquant les procédures administratives	Mesure opérationnelle (e-gov)	MMSP/adminis trations pertinentes
Informations pour les citoyens et utilisateurs sur les procédures via internet et autres moyens d'information	Mesure opérationnelle (e-gov)	MMSP/ administrations pertinentes

Activité	Type d'activité	Institution
Obligation de publier une liste des procédures pour des services publics qui précisent les documents et autres conditions à remplir ainsi que le temps maximum d'attente	Circulaire du Premier Ministre	MMSP
Accélération du projet d'e-administration	Mesure opérationnelle (e-gov)	MMSP
Adoption d'un projet de loi sur les signatures électroniques	Loi	Affaires économiques et générales
6- Education, sensibilisation et communication		
Elaboration d'une série d'activités informant le public sur les mesures présentes contre la corruption	Mesure opérationnelle	Justice / MMSP
Production d'un kit pédagogique et organisation de campagnes pour sensibiliser sur les établissements éducatifs et les centres de formation	Mesure opérationnelle	M.E.N
Campagne de sensibilisation sur les dommages de la corruption	Mesure opérationnelle	MMSP / Communication
Intégration dans les programmes d'éducation continue de sujets en relation avec l'intégrité professionnelle et morale (formations)	Mesure opérationnelle	Ministères pertinents
Communiquer un plan et un dialogue contre la corruption avec la société civile (associations, groupes professionnels, etc.) sur les progrès accomplis	Mesure opérationnelle	Justice / MMSP

ANNEXE 3 : LISTE DES GROUPES PARTENAIRES DES ONG ASSOCIÉS AVEC TRANSPARENCY MAROC³¹

Association des Barreaux du Maroc
Association Chantiers Jeunesse Maroc
Association Démocratique des Femmes du Maroc
Association AFAK
Association Alternatives
Association de lutte contre le SIDA
Association Marocaine des Droits humains
Association Marocaine de Recherche et d'action pour la Santé et l'Hygiène
Association Maroc 2020
Centre d'écoute et d'orientation juridique et psychologique des femmes agressées
Club Convergence 21
Comité de Défense des droits humains
Espace associatif
Fondation Abderrahim Bouabid
Fondation Zakoura
Forum des Architectes
Jossour
Ligue Démocratique pour les droits de la femme
Nadi El Madina Agadir
Organisation marocaine des Droits de l'Homme
Syndicat national de l'Enseignement Supérieur
Syndicat National de la Presse marocaine
Union pour l'Action Féminine

³¹ Source: http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives305/html_305/transparency.html juin 2008

ANNEXE 4. LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES POUR L'ÉVALUATION DE JUIN 2008

Personne	Organisation
Ambassadeur Riley	Ambassadeur des Etats-Unis au Maroc
Monica Stein-Olsen	Directrice de l'USAID
Ramona El-Hamzaoui	Directeur adjoint de l'USAID
Mark Parkison	Directeur des programmes DG de l'USAID
Idriss Toujer	Conseiller DG à l'USAID
Tahar Berrada	Conseiller sur la gouvernance et le développement urbain pour l'USAID
Ahmed Serraj	Conseiller auprès de Wali Al Madhalim
Azzedine Aksebi	Economiste, Membre ,Ancien Secrétaire Général de Transparency Maroc
Rachid Filali Menassi	SG, Transparency Maroc
Joshua Muskin	Projet d'éducation COP, ALEF
Jane Casewit	Spécialiste du secteur de l'éducation pour l'USAID
Mohammed Boutata	Projet ALEF
Mohamed EL Ansari	Président du comité sur la législation, la justice et les droits humains, Chambre des représentants au Parlement marocain
Fatima Bel Mouden	Parlementaire, membre du groupe Pan arabe des parlementaires
Mohammed Bekkali	Professeur de droit, ancien parlementaire (1997-2007)
Mostapha Faik	Inspecteur général, Service des pêcheries, GOM, président du collectif des inspecteurs généraux
Khadija Chaker	Inspecteur général du Ministère de l'éducation, GOM
Rabha Zeidguy	Directeur de la modernisation de l'administration, Ministère de la modernisation du secteur public, GOM
Khalid El Yacoubi	Chef de service, Promotion d'une éthique, modernisation de l'administration, GOM
Fatiha Hassouni	Programmes de la société civile, UE
Yvonne Helle	Représentant résident adjoint, UE
Jose Lopez-Calix	Economiste principal Maroc et Algérie, Banque mondiale, Maroc
Aleleh Motamedi	Spécialiste principal des marchés publics, Banque mondiale, Washington, DC
Faouzi Chaabi	Président de l'Arrondissement de Souissi, Entrepreneur du secteur privé
Bachir Rachdi	Vice-président, CGEM, Entrepreneur du secteur privé
Fouad Abdelmoumni	DG, Al Amana (microfinance), ONG faisant la promotion de la microentreprise
Lara Goldmark	COP projet pour améliorer le climat économique, USAID
Mohammed Ouzerouai	Conseiller technique, réforme judiciaire, Projet pour améliorer le climat économique, USAID
Christian Arandel	COP, Programme de l'administration locale, USAID
Larbi Rharbi	Coordonateur de la formation, Programme de l'administration locale, USAID
Julia Demichelis	COP, Projet de soutien parlementaire, USAID
Lahcen Haddad	COP, programme ADROS

ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE ILLUSTRATIVE

- Abouddrar, A. (1999). La lutte contre la corruption : le cas du Maroc, *rapport préparé pour le Programme des Nations Unies pour le développement*.
- Akesbi, Azzedine, Stratégie: Mesures proposées par la Société Civile, Table Ronde, Lutte Contre la Corruption, Powerpoint, N.D.
- Ammar, H. (2004). Musulmans en prison : étude de cas dans les prisons de l'état d'Ohio, *Journal international des délinquants, thérapie et criminologie comparative* 48(4) : 416-17.
- Bordes, P. et A. Labrousse (2004) L'économie de la drogue et les réseaux de corruption au Maroc : mondialisation et drogues illicites en Afrique.
- Cavatorta, F. (2006). Société civile, islamisme et démocratisation : le cas du Maroc, *Journal des études sur l'Afrique moderne* 44(2): 203-222.
- Chemonics International (2006), Améliorer la compétitivité durable au Maroc
- CSA-TMO Maroc (2001). *Résumé de l'intégrité nationale : Enquête sur les entreprises, décembre*.
- Denoeux, G. (2007). Corruption au Maroc : anciennes forces, nouvelles dynamiques et la voie vers l'avant, *politique du Moyen-Orient* (Winter).
- Denoeux, G. et R. Payne. (2003). *Evaluation de la démocratie et de la gouvernance au Maroc : Rapport final*. Washington, DC: ARD. juin.
- Denoeux, G. (1999). *Perspectives pour des activités contre la corruption au Maroc : évaluation et suggestions pour Assistance*. Washington, DC : MSI, juillet
- Denoeux, G. (2007). Corruption au Maroc : anciennes forces, nouvelles dynamiques et la voie vers l'avant, *politique du Moyen-Orient* (Winter)
- Alternatives de développement, Inc. (2007), *Améliorer le climat économique au Maroc*, Rapport annuel
- Elkhadi, Youness (2006), La lutte contre la corruption et la modernisation de la vie publique au Maroc, Ecole Nationale d'Administration, France.
- Fernandez, R. and D. Rodrik. (1991). Résistance aux réformes : Status Quo, préjudice en présence d'une incertitude individuelle-spécifique ? *American Economic Review*.
- Haleber, R. (2001). La jeunesse marocaine se révolte contre la mondialisation de style occidental : trouver une place entre la tradition et la modernité. Disponible sur : <http://www.ronhaleber.nl/a.html>
- Hinnebusch, R. (2006). Persistance de l'autoritarisme, théorie de la démocratisation et le Moyen-Orient. Une vue d'ensemble et une critique, *Démocratisation*.
- IBRD (2007), Faire des affaires aux Maroc
- IBRD(2008) *La voie inconnue, Réforme de l'éducation au MOAN*
- Consortium International sur la gestion financière du gouvernement (2005), Résister la corruption dans le secteur privé, résultat d'une enquête dans le monde entier en 2005

- Johnston, M. (2005). *Syndromes de Corruption : richesse, pouvoir et démocratie*. Cambridge University Press.
- Lambsdorff, J. (2007). *Economie institutionnelle de la corruption et réforme : Théorie, évidence et politique*, Cambridge University Press.
- MSI (1999) Perspectives pour des activités contre la corruption au Maroc : évaluation et suggestions pour Assistance, Washington, DC : Management Systems International.
- Mesbahi, K. and M. Zirari. (2006). *Le Paradoxe du Maroc dans sa lutte contre la Corruption : entre la rhétorique et la réalité*. Transparency Maroc.
- Mouna, C. (2001). Réforme institutionnelle et efficacité du processus budgétaire : Etude de cas au Maroc. *Document de travail*.
- Murrel, P. (2002). Les niveaux relatifs et le caractère du développement institutionnel dans les économies de transition, disponible sur SSRN: <http://ssrn.com/abstract=337082> or DOI : 10.2139/ssrn.337082.
- OCDE. (2008). Corruption – Glossaire des normes criminelles internationales. Disponible sur http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_36595778_36595861_39969724_1_1_1_1,00.html
- Patrinos, H.A. and Kagia, Ruth (2007) *Maximiser la Performance des systèmes d'éducatons*, publié par J. Edgardo Campos et Sanjay Pradhan, *Les nombreux visages de la corruption*. Washington, DC : la Banque mondiale.
- Royaume du Maroc, Division Générale des Collectivités Locales, Bulletin d'Information trimestrielle, 1er trimestre 2007, Ethique et Transparence dans la gestion communale, financé par l'USAID.
- Royaume du Maroc, Premier Ministre, Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, Plan d'action du Gouvernement Marocain pour la lutte contre la corruption, Janvier 2008.
- Rubin, E. and A. Whitford. (2006). Effets d'une conception institutionnelle de la fonction publique : Evidence de la corruption. Disponible sur SSRN: <http://ssrn.com/abstract=894035>
- Schiavo-Campo, S., G. de Tommaso et A. Mukherjee. (1997). Une enquête statistique internationale sur les emplois et les salaires au gouvernement. *Document de travail de recherche de la politique n° 1806*. Banque mondiale, aout.
- Sepulveda, F. et F. Mendez. (2008). Corruption, croissances et régimes politiques : Evidence transversale dans le pays, *Journal Européen d'Economie Politique*.
- Spector, Bertram, et.al, (2005) *Lutter contre la corruption dans les pays en développement, Stratégies et Analyse*, Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Transparency International. *Rapport sur la corruption internationale 2006*. 203-206. Londres : Pluto Press, 2006. Disponible sur : http://www.transparency.org/content/download/5025/29497/file/GC2006_00_part1_2_3.pdf
- Transparency Maroc. *Enquête Nationale sur l'Intégrité : Etude auprès des Ménages*. Disponible sur www.transparency.org/content/download/22204/324166/file/Morocco_household_survey2001_fr.ppt
- Etats-Unis : Bureau de l'Inspecteur général : Performance du service des audits. *Audit de de l'USAID/Démocratie au Maroc et activités de gouvernance*. Washington: 2008. Disponible sur : <http://www.usaid.gov/oig/public/fy08rpts/9-000-08-006-p.pdf>

USAID, Centre pour le développement de l'éducation/Equip3, Rapport d'évaluation transversale sur la jeunesse, Tester l'appui au projet Dar Chebabs et Annexes, décembre 2007.

Etats-Unis : Bureau de l'Inspecteur général : Performance du service des audits. Audit de l'USAID/Activités de démocratie et gouvernance au Maroc. Washington : 2008. Disponible sur : <http://www.usaid.gov/oig/public/fy08rpts/9-000-08-006-p.pdf>

Banque mondiale (2006), *Encourager une croissance plus élevée et l'emploi au Royaume du Maroc*

Banque mondiale. (2003). Evaluation du secteur légal et judiciaire au Maroc, juin. Disponible sur : <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/MoroccoSA.pdf>

Banque mondiale, Rapport des données sur le pays pour le Maroc 1996-2006. Disponible sur <http://info.worldbank.org/governance/wqi2007/pdf/c136.pdf>

Banque mondiale : Groupe de développement social et économique, Région MOAN, *Programme de développement pour une proposition de 3^e réforme de l'administration publique Politique de prêts au Royaume du Maroc*, 16 avril 2008, rapport n° 41981- MA

Yacoubian, Mona. Institut des Etats-Unis pour la paix : *S'adresser aux islamistes et promouvoir la démocratie : Evaluation préliminaire, Rapport spécial n° 190*. Aout 2007. Disponible sur www.usip.org/pubs/specialreports/sr190.html

ANNEXE 6. DECRET SUR LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Décret n° 2-05-1228 du 23 safar 1428 (13 mars 2007)
instituant l'Instance centrale de prévention de la corruption

LE PREMIER MINISTRE,

Vu la Constitution, notamment son article 63 ;

Après examen par le conseil des ministres réuni le
11 moharrem 1428 (31 janvier 2007),

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. – Il est institué auprès du Premier ministre une « Instance centrale de prévention de la corruption », ci-après dénommée « Instance centrale ».

Au sens du présent décret, on entend par corruption tous les actes en relation avec cette dernière, le trafic d'influence, le détournement et la concussion, tels que prévus par le code pénal.

ART. 2. – L'Instance centrale a pour mission de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine.

A cet effet, elle est notamment chargée de :

- proposer au gouvernement les grandes orientations d'une politique de prévention de la corruption, notamment en matière de coopération entre le secteur public et le secteur privé pour lutter contre la corruption ;
- proposer des mesures de sensibilisation de l'opinion publique et organiser des campagnes d'information à cet effet ;

- contribuer, en coopération avec les administrations et les organismes concernés, au développement de la coopération internationale en matière de prévention de la corruption ;
- assurer le suivi et l'évaluation des mesures prises pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale en la matière et adresser des recommandations aux administrations, aux organismes publics, aux entreprises privées et à tout intervenant dans la politique de prévention de la corruption ;
- donner aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir des faits de corruption ;
- collecter toutes informations en relation avec le phénomène de la corruption et gérer la base de données y afférentes ;
- informer l'autorité judiciaire compétente de tous les faits portés à sa connaissance à l'occasion de l'exercice de ses missions, qu'elle considère être susceptibles de constituer des actes de corruption punis par la loi.

ART. 3. - L'Instance centrale est composée d'une assemblée plénière, d'une commission exécutive et d'un secrétariat général.

Elle est présidée par une personnalité connue pour sa compétence, son expérience et sa probité, nommée par le Premier ministre pour une période de six années non renouvelable.

ART. 4. - L'assemblée plénière est chargée de :

- proposer au gouvernement les principes directeurs d'une stratégie nationale de prévention de la corruption, ainsi que les mécanismes à mettre en place pour lutter contre ce phénomène ;
- recommander au secteur privé les mesures à prendre pour prévenir la corruption ;
- donner aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir des faits de corruption ;
- définir le programme de travail de la commission exécutive ;
- évaluer les actions menées en vue de prévenir la corruption.

ART. 5. - L'assemblée plénière, qui est présidée par le président de l'Instance centrale comprend, outre Wali Al-Madhalim :

I. - Un membre nommé désigné par chacune des autorités gouvernementales chargées :

- des affaires étrangères ;
- de l'intérieur ;
- de la justice ;

- des habous et des affaires islamiques ;
- des finances ;
- du secrétariat général du gouvernement ;
- de l'agriculture et des pêches maritimes ;
- de l'emploi ;
- de l'éducation nationale ;
- de l'équipement et du transport ;
- de la santé ;
- de la communication ;
- de la modernisation des secteurs publics ;
- du commerce et de l'industrie ;
- de l'administration de la défense nationale ;
- de l'habitat et de l'urbanisme.

II. - Un représentant de chacun des organismes professionnels ci-après :

- l'association de l'Ordre des avocats du Maroc ;
- le président de la Fédération des chambres de commerce, d'industrie et des services ;
- la chambre notariale ;
- l'Ordre national des adoul ;
- l'Ordre national des experts comptables ;
- la confédération générale des entreprises du Maroc ;
- le groupement professionnel des banques du Maroc ;
- les syndicats les plus représentatifs des salariés ;
- l'association la plus représentative parmi celles citées au 2^e tiret de l'alinéa III ci-après ;
- le syndicat national de la presse marocaine.

III. - Les membres associés suivants :

Treize membres nommés par le Premier ministre comme suit :

- six membres de la société civile choisis en fonction de leur action dans le domaine de la lutte contre la corruption ;
- trois membres choisis parmi les membres d'associations œuvrant dans le domaine de la prévention de la corruption ;
- quatre membres choisis parmi les enseignants-chercheurs reconnus pour leur compétence dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Les membres de l'assemblée plénière sont nommés pour une durée de quatre ans, renouvelable une seule fois.

L'assemblée plénière peut s'adjoindre, à titre consultatif, toute personne qui peut apporter une contribution à ses travaux.

ART. 6. - L'assemblée plénière peut être saisie par le gouvernement de toute question relative à la prévention de la corruption.