La prévention de la corruption au Maroc entre discours et réalité

Université Citoyenne – HEM Casablanca

10 février 2018

Pr. Kamal EL Mesbahi

Plan de la présentation

1. **Définitions de la corruption**
2. **Le discours sur la corruption au Maroc = un jeu des équivoques**
3. **La corruption dans les faits = endémique, coûteuse, structurelle et socialement admise**
4. **Une stratégie pour demain : la SNLCC et après ?**
5. **Conclusion**

DÉFINITIONS

« La corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »

[**Transparency international**]

La corruption c'est « **techniquement**, l'acte qui consiste à promettre ou à offrir un avantage à un agent public, fonctionnaire, ministre, dirigeant d'une entreprise publique, de telle sorte que celui-ci viole les devoirs qu'il a à l'égard de la collectivité publique qu'il représente.»

[Daniel Bertosa, ex-procureur de Genève]

« La corruption sape la démocratie et l'état de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité. »

[CNUCC]

Au Maroc, la corruption est un fait social total pesant

Son analyse devra s'inscrire au niveau de trois débats :

1- La nature du mal

2- L'urgence d'une réponse politique

3- Les solutions à engager

Le Maroc a signé la Convention des Nations unies contre la corruption le 9 décembre 2003. Sa ratification a été publiée au *Bulletin officiel* du 17 janvier 2008. Par sa signature, le Maroc reconnaît « **la gravité des problèmes que pose la corruption et la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthiques et la justice et en compromettant le développement durable et l'état de droit** »

La question de la corruption au Maroc = un paradoxe, beaucoup d'intentions et peu d'agenda.

- **Un discours politique fort**
- **Une assise juridique et réglementaire relativement suffisante**
- **Des dispositions constitutionnelles explicites**
- **Une résistance active de ceux qui en bénéficient**
- **Une tolérance sociale en hausse**
- **Des pratiques de corruption persistantes, visibles , mesurables, et coûteuses**

Quand une justice fonctionne mal et perd la confiance des justiciables, toutes les relations sociales sont perturbées.

« La justice ne peut accéder à la place qui lui revient qu'en **s'assurant la confiance des justiciables, laquelle reste tributaire de l'intégrité, l'impartialité et la rectitude des magistrats qui doivent, par ailleurs, rester à l'abri de toute influence ou interférence.** (…) « L'indépendance de la justice(…) n'est pas uniquement celle qui est envisageable par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif, et qui est, du reste, garantie par la Constitution, mais une indépendance à l'égard d'autres pouvoirs très tentants**, et notamment celui de l'argent à forte capacité corruptrice** ». » (discours du trône, 2004)

La corruption permet d'assurer des avantages à ceux qui disposent de ressources de pouvoir

La corruption = enjeu d'une triple délinquance (Politique, économique et financière)

Il y a 36 ans, le ministre des finances avait déclaré qu'au Maroc « la corruption a gagné beaucoup de terrain, et s'est ancrée dans les mœurs et les habitudes […]. La lutte contre elle doit partir d'une volonté politique et doit imprégner tous les niveaux de la hiérarchie » Le matin du Sahara, 23 février 1982….

La classe politique n'a pas cessé d'exprimer de « bonnes intentions », mais peu d'agendas.

Tout le monde parle de la corruption et peu s'aventure à analyser ses causes.

La corruption dévoile les effets ravageurs de ses conséquences sur le lien social, et quant au degré de confiance dans les institutions

La corruption révèle les points de souffrance d'une construction sociale.

En janvier 2006, Le Rapport du Cinquantenaire avait recensé 5 nœuds du futur. **La gouvernance en faisait partie.**

L'INCLUSION | L'ÉCONOMIE | **LA GOUVERNANCE** | L'ÉDUCATION | LA SANTÉ

« Des déficits de bonne gouvernance dans les domaines suivants :

- *la participation des populations concernées*
- *la planification des projets de développement*
- *peu de décisions déterminantes ont été précédées d'un débat contradictoire*
- *les évaluations des politiques publiques sont rarement rendues publiques*
- ***l'obligation de rendre des comptes** n'est pas pleinement intégrée »*

Défaillance de la Gouvernance au Maroc : Une longue histoire

Défaillance de gouvernance et déficit de transparence au MAROC

Liste non exhaustive (pour mémoire)

- CNSS, CIH, COMANAV, BNDE, CNCA, ONT, ONTS, l'affaire des minoteries, ONDA, COTEF, Programme alimentaire mondial, CCM, La marocaine des jeux, certains Offices régionaux de mise en valeur agricole, SODEA, SOGETA, La SAMIR, MGPAP (Mutuelle générale), la CGI, certains établissements ERAC, Agence nationale de l'assurance maladie (ANAM), etc.
- …et plus récemment : MANARAT MOUTAOUASSIT, collectivités territoriales

UN COUT ECONOMIQUE, FINANCIER ET SOCIAL IMPORTANT.

L'analyse historique des expériences réussies de par le monde, nous montre que :

a) **sans** les conditions minimales d'une meilleure gouvernance de la chose publique;

b) **et sans** un effort soutenu d'amélioration des institutions en place,

Il est difficile pour un pays d'avoir une accélération de sa croissance dans la durée et une amélioration cumulative et mesurable du bien être de sa population.

Parler de corruption au Maroc fut un processus au long parcours.

SNLCC …??

2008-2015

Reconnaissance explicite = Constitution, discours, lois, stratégies…Et attente d'une EFFECTIVITE

2002-2007

Reconnaissance timide = «oui corruption, mais on est comme les autre »

1998

Phase de déni = « pas de corruption , plutôt moralisation»

Après le déni, la reconnaissance.

Une volonté politique en demi teinte = pour que les textes soient efficaces il faut qu'il soient appliqués

- Le thème de la lutte contre la corruption et de la transparence dans la gestion publique = un thème majeur depuis la seconde moitié des années 90
- Le cheminement de l'action politique par rapport à la corruption au Maroc peut être scindé en deux phases. La première est celle d'un *silence* faisant de la question de la corruption un véritable tabou. La seconde est celle de la prise en charge politique de la question.

Il suffit de comparer la déclaration de politique générale, pour ce qui concerne la lutte contre la corruption, des discours de Youssoufi en avril 1998 et de l'actuel Chef de gouvernement Saad Eddine Othmani (avril 2017) en passant par celle de Abdelilah Benkirane, janvier 2012, Driss Jetou en novembre 2002 et celle d'Abass Fassi en octobre 2007

Les lenteurs constatées entre les engagements des différents gouvernements, et leur mise en œuvre peuvent parfois faire douter de leur volonté politique.

Corruption et ineffectivité sont étroitement liées : Lorsque la justice fonctionne mal, toutes les relations sociales sont perturbées.

La corruption favorise la violation du droit par ceux qui devraient le respecter puisqu'elle permet d'espérer l'impunité ; la non-application du droit est source de profit pour ceux qui sont chargés de le faire respecter lorsqu'ils monnayent leur indulgence. On assiste quotidiennement à ce genre de comportements sur les routes, dans les hôpitaux, les administrations etc., **et chacun le sait, gouvernants comme gouvernés.**

Cette tolérance à l'égard de l'inapplication des textes en vigueur montre que l'Etat de droit n'est pas totalement réalisé

Réduire la propension croissante du « Lex simulata »

Sortir des « effets d'annonce » = UNE URGENCE !

- « … des textes réglementaires qui donnent l'impression de fonctionner, mais que ni les prescripteurs ni les chargés de leur administration n'ont l'intention d'appliquer » (REISMAN, 1979)
- En termes plus clairs : les usines à gaz ou l'inflation des «réformes », l'une chassant l'autre et préparant le terrain à celle qui viendra la remplacer.

Les armes du droit

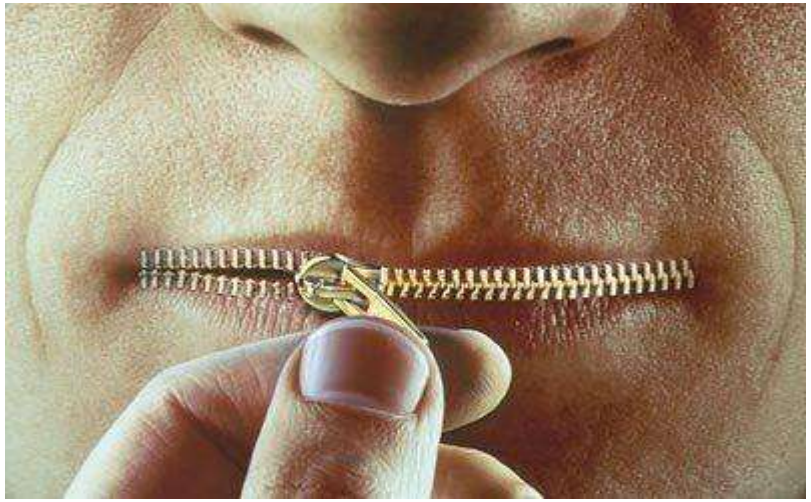
- En matière de prévention de la corruption, les améliorations du cadre légal et réglementaire sont nécessaires . Leur application l'est encore plus.
- **la loi n'a de sens que si elle est bonne, générale, appliquée et dissuasive.**

Un chemin bloquant in fine

- **La liberté de parole** est la première condition d'un débat sur le fonctionnement d'un système de gouvernance, sa manière de produire des décisions et leurs conséquences.

- **La corruption n'est pas la cause mais la conséquence** d'un manque de transparence, de la prégnance d'un pouvoir discrétionnaire, de l'absence de reddition des comptes et de la faiblesse des institutions de contrôle et de régulation.

- **Cette liberté de parole critique** est une première condition d'un débat sur le fonctionnement des systèmes et leur manière de produire des décisions



Protéger les témoins

L'ICPC avait présenté deux rapports : au 1er ministre Abbass Fassi (juillet 2010) et au chef du gvt Abdelilah Benkirane (novembre 2012)…La réactivité fut réduite

Présenté le 5 octobre 2012

Un engagement au sommet de l'Etat

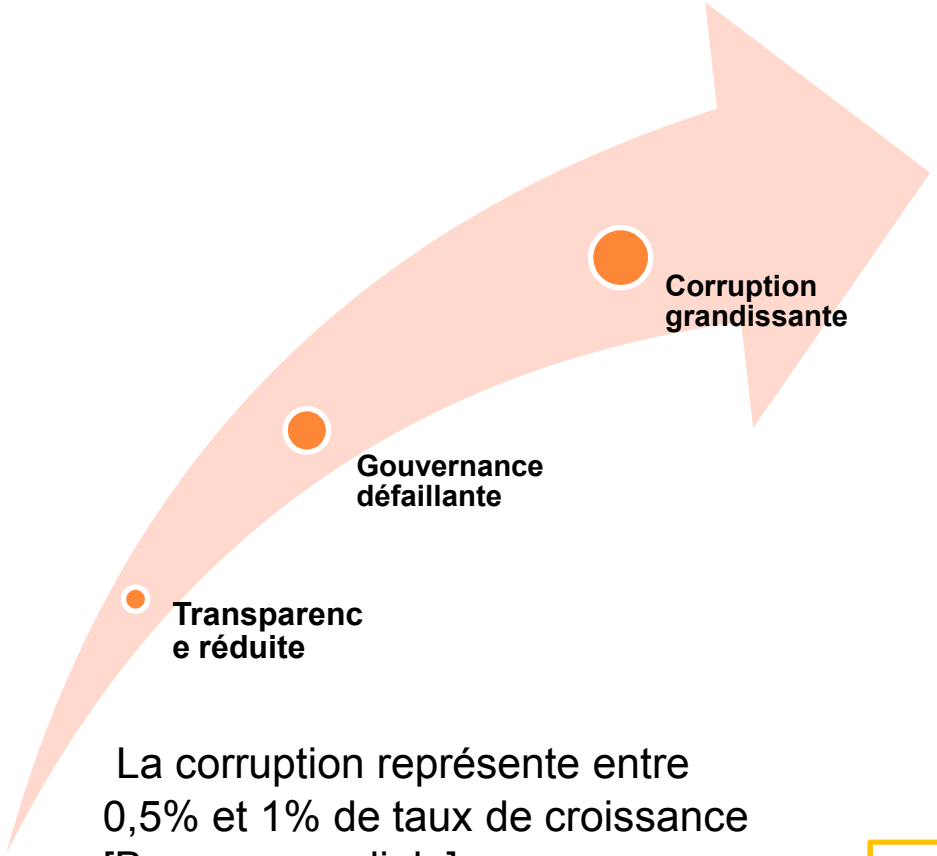
« Nous avons, certes, conscience **que la corruption est un fléau qui n'épargne aucune société**. Néanmoins, nous n'entendons pas pour autant, nous y résigner comme s'il s'agissait d'une fatalité incontournable. **Il est grand temps, en effet, de prendre à bras le corps ce phénomène pernicieux aux effets néfastes qui sont autant d'entraves au développement**, et d'atteintes à la loi, à la citoyenneté et aux prescriptions religieuses. »

(Discours de SM le Roi devant le Parlement, **8 octobre 2008)**

« Sixièmement : La consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique et la nécessité de lier l'exercice de l'autorité et de toute responsabilité ou mandat publics aux impératifs de contrôle et de reddition des comptes.
« Septièmement : La constitutionnalisation des instances en charge de la bonne gouvernance, des droits de l'Homme et de la protection des libertés »

(Discours de SM, **9 mars 2011)**

Gouvernance défaillante + Transparence réduite = corruption ascendante



Ressources gaspillées

-Efficacité faible
-Coûts ascendants
-Lien social distendu
-Gabegie
-Perte de confiance en la parole de l'Etat

La corruption représente entre 0,5% et 1% de taux de croissance [Banque mondiale]

« le coût de la corruption mondiale est estimé entre 1500 et 2000 milliards de dollars, soit 2% du PIB mondial » [FMI]

Corruption = Monopole + Pouvoir discrétionnaire − Transparence

Rapport de l'enquête nationale sur le Lien social au Maroc. IRES, mars 2012

- **« La corruption** est le premier obstacle à un vivre-ensemble pacifié. La corruption, **endémique au Maroc** par les proportions qu'elle prend, est **un facteur aggravant de la méfiance entre les individus et envers les institutions, dont beaucoup sont perçues comme étant très corrompues**.

- « Une grande partie des personnes interrogées **nourrissent des sentiments ambivalents à l'égard de la corruption**, d'une part la dénonçant comme étant un fléau de la société et, d'autre part, justifiant le recours aux faveurs et au « *piston* » pour faciliter l'accès aux services de base ou pour l'obtention d'une promotion au travail. »

Le discours contre la corruption est fort, la corruption l'est aussi

- La corruption est une autre manifestation de mal gouvernance puisqu'elle fausse les règles du jeu et exclut, en reniant le droit des citoyens à un traitement équitable.

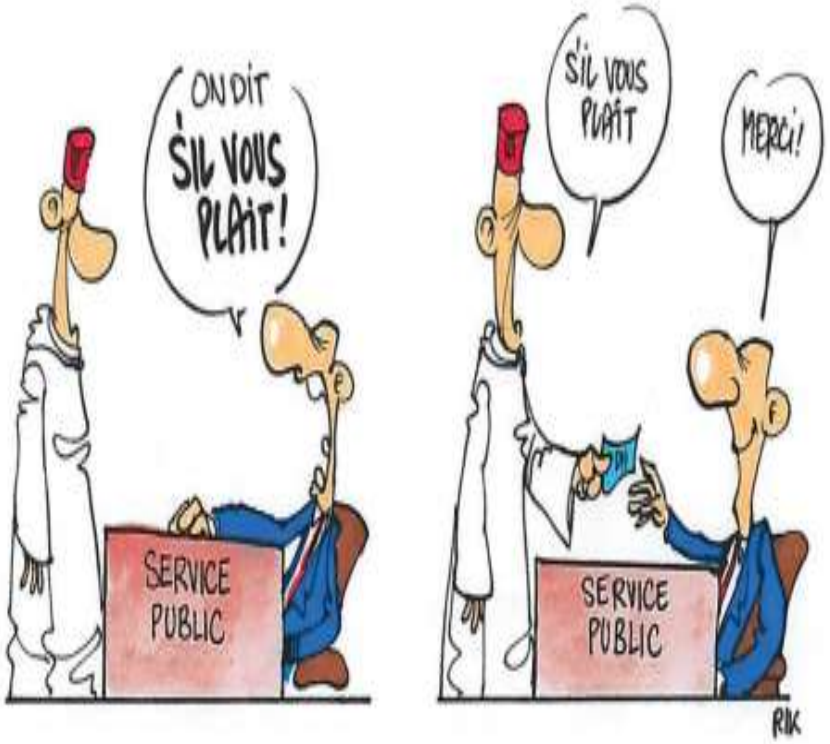
- La présence diffuse de la corruption et sa banalisation, au gré du consentement des uns et de la résignation des autres, continue d'hypothéquer **les relations de confiance entre les citoyens et l'administration et affecte le climat des affaires**. Lutter de manière résolue, continue et efficace contre ce fléau est une des conditions nécessaires à la résolution du nœud du futur qu'est la gouvernance.

La corruption = un nœud comme conséquence de la mal-gouvernance

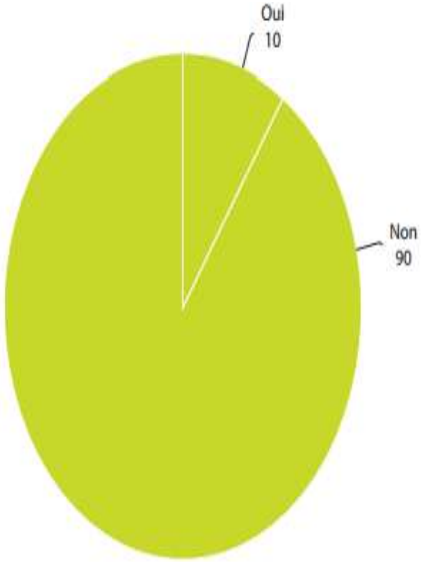
La corruption, une pratique sociale florissante

Des causes et des conséquences

Fluidifier les liens = LE TALISMAN

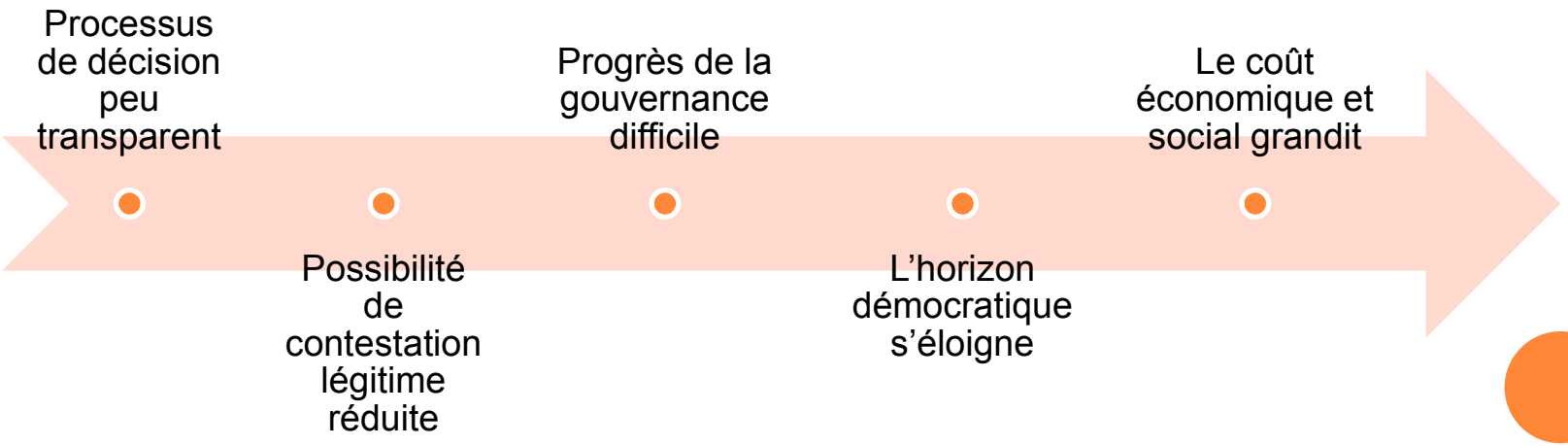


Q = « en règle générale, faites vous confiance à la plupart des gens ? »
IRES, Enquête sur le lien social, mars 2012



Comment résister lorsqu'il s'agit de débloquer un « chargement de chocolat au port » ?

- Une augmentation des coûts,
- Une réduction de la productivité,
- Un découragement de l'investissement,
- Une réduction de la confiance dans les institutions publiques,
- Une limitation du développement des petites et moyennes entreprises,
- Un affaiblissement des systèmes de gestion des finances publiques et
- Un frein pour les investissements dans la santé et l'éducation



LA COMMANDE PUBLIQUE ET LA PROXIMITÉ DES LIEUX DE LA DÉCISION

- La commande publique représente en moyenne 22% du PIB, dont 16% pour les marchés publics. En moyenne, le nombre de marchés publics lancés par l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics sont de prés de 30.000/an. Le secteur des BTP réalise 75% de son CA dans le cadre des marchés publics.
- **[** La banque mondiale estime, pour la région MENA, <u>les surcoûts induits par l'absence de transparence dans l'achat public</u> **autour de 0,5 % du PIB]**

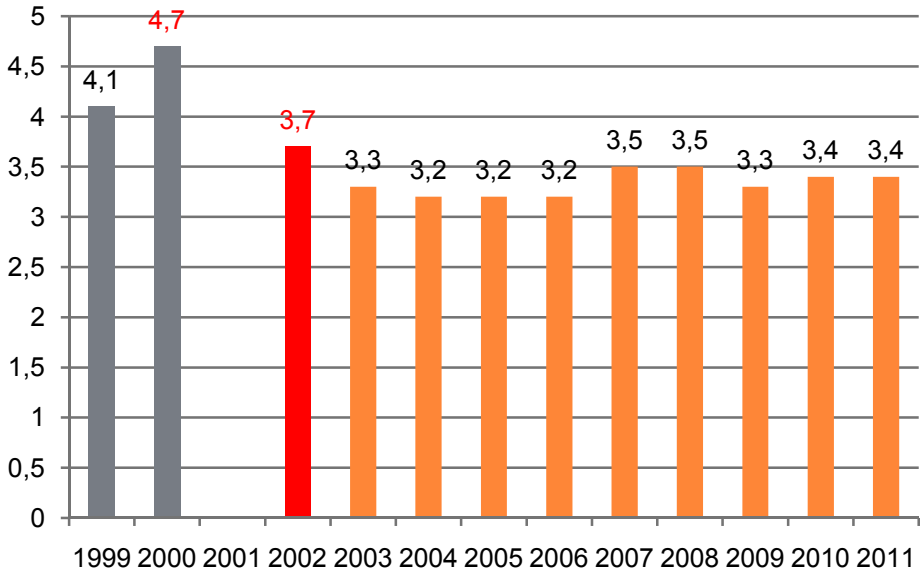
Malgré toutes les réformes menées ces dernières années [**depuis 1997 jusqu'au décret de mars 2013**], la gestion des commandes publiques est souvent critiquée pour ses procédures et ses risques de « manipulation » en faveur d'un ou de plusieurs soumissionnaires, accroissement des couts et impacts sur la qualité.

- Opportunité et définition précise des besoins
- Passation et suivi
- Contrôle et audit

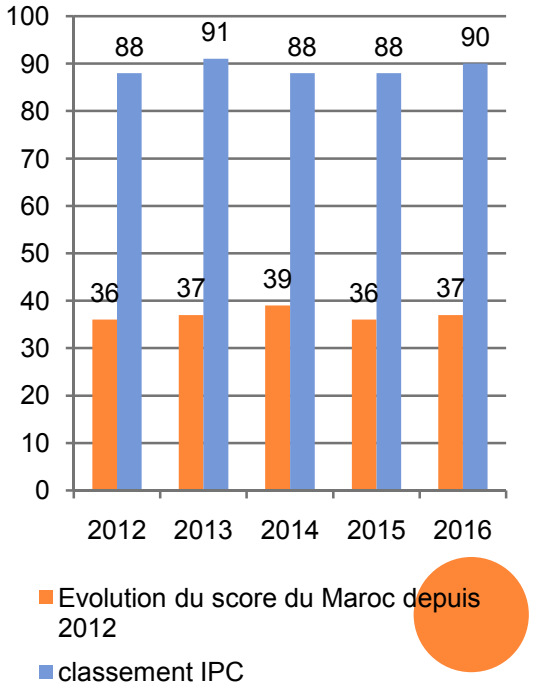
L'évolution du score du Maroc entre 1999 et 2011 et entre 2012 et 2016

- Un enlisement à un niveau de corruption endémique :
  - ✓ Si de meilleurs score au début de la décennie 2000 ont été enregistrés…
  - ✗ … l'indice s'est stabilisé à un niveau entre 3,2 et 3,5/10…
  - ✗ … et entre 36 et 39/100 avec la nouvelle notation depuis 2012)

Maroc : score indice de perception de la corruption

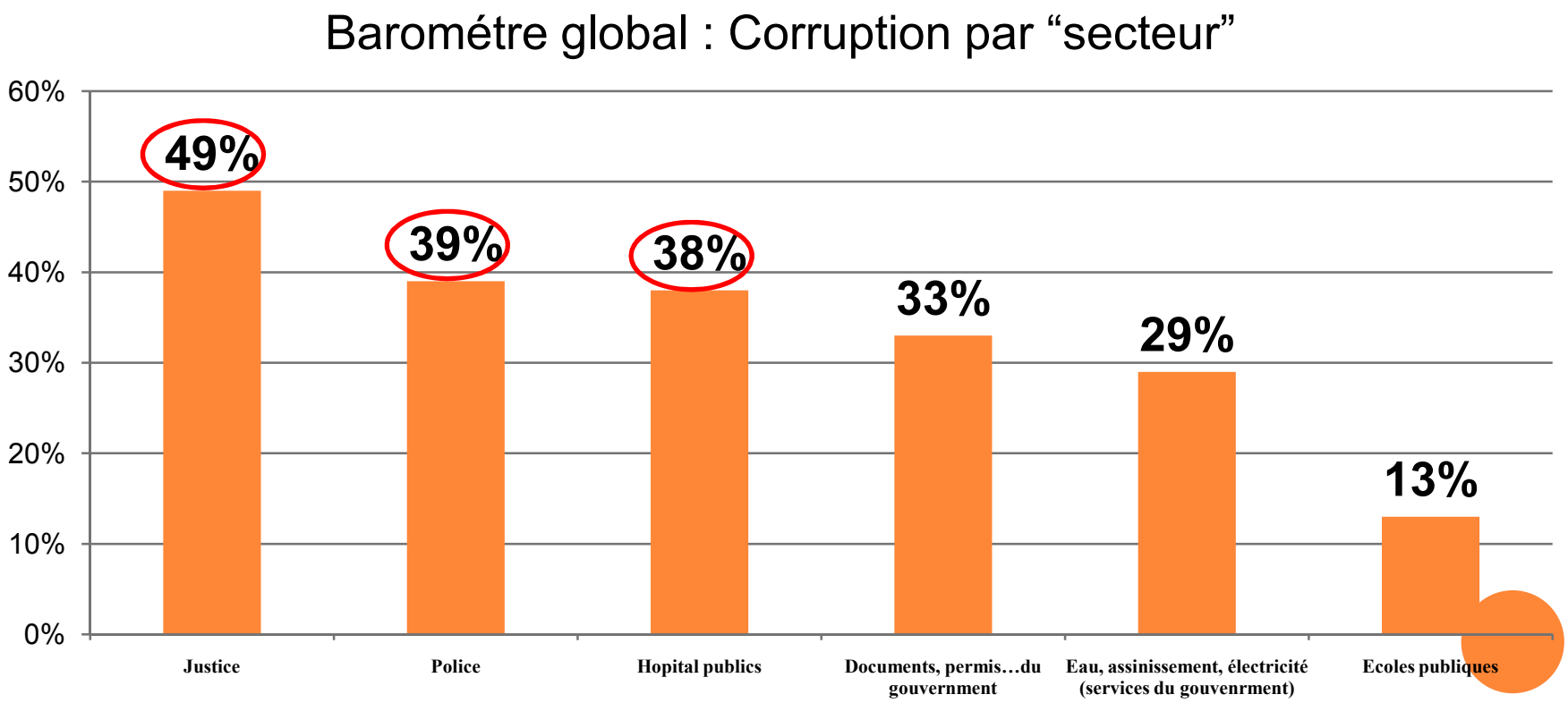


Changement de méthodologie de notation

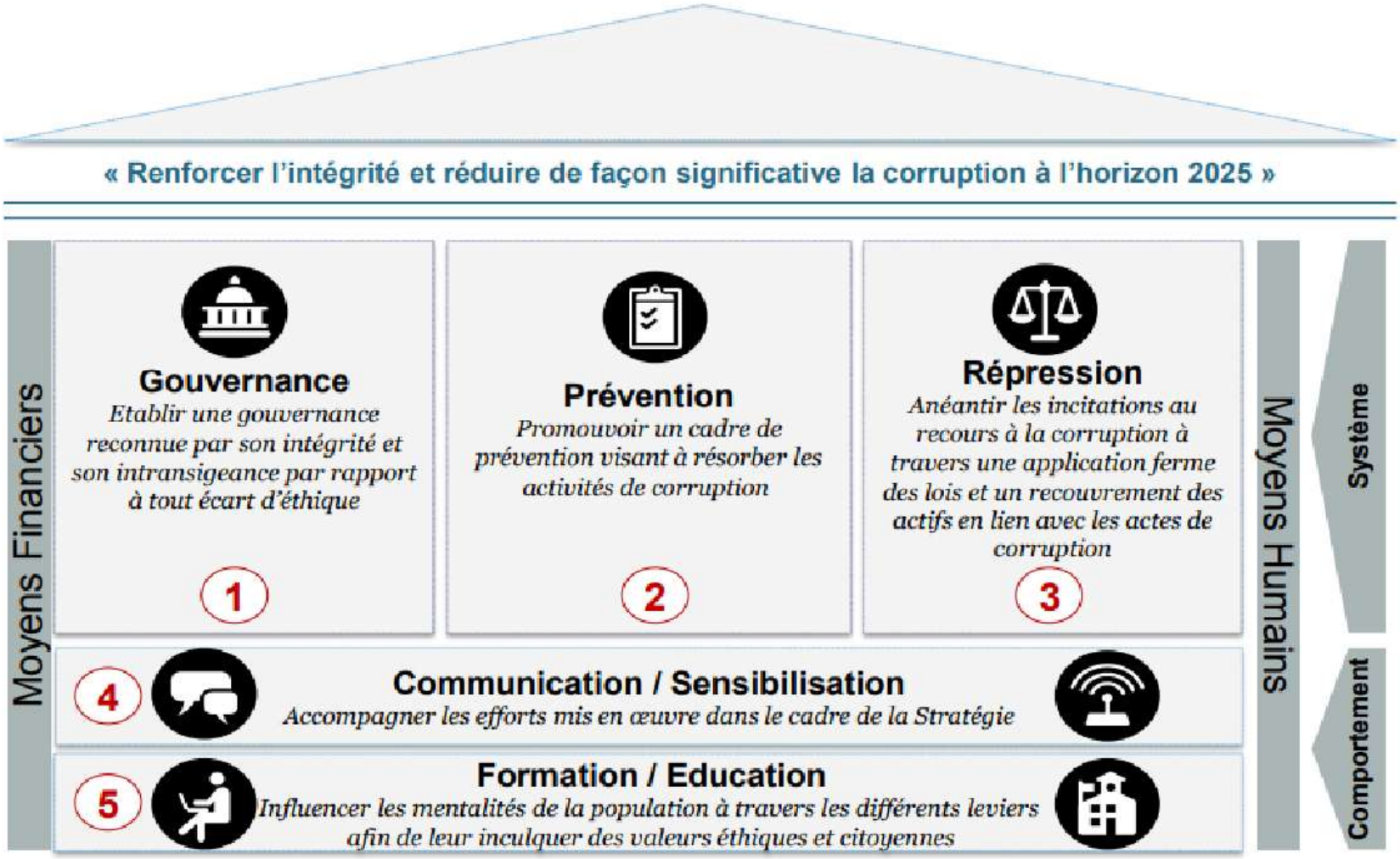


Baromètre de la corruption : Une corruption élevée dans des secteurs critiques

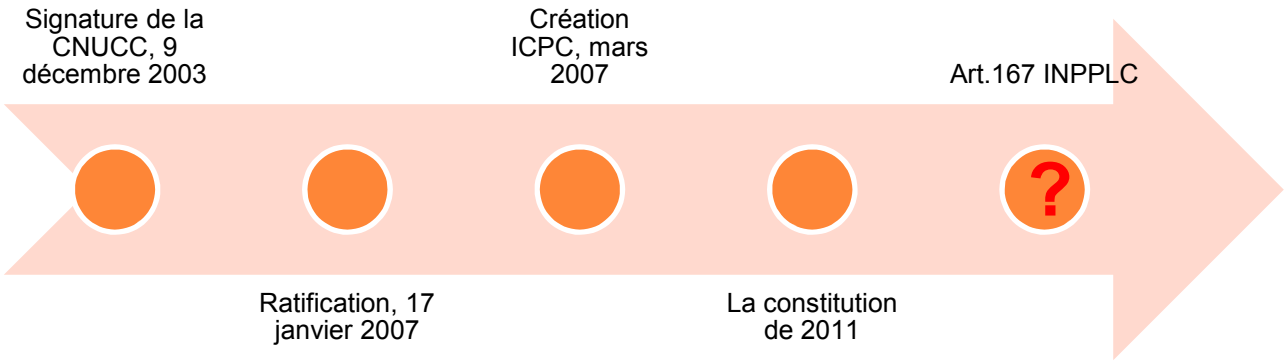
L'enquête du Baromètre de 2016, effectuée au Maroc sur un échantillon de 1200 personnes, **confirme des niveaux de corruption élevés dans la plupart des secteurs enquêtés.**



Les 5 piliers de la stratégie nationale de la lutte contre la corruption.



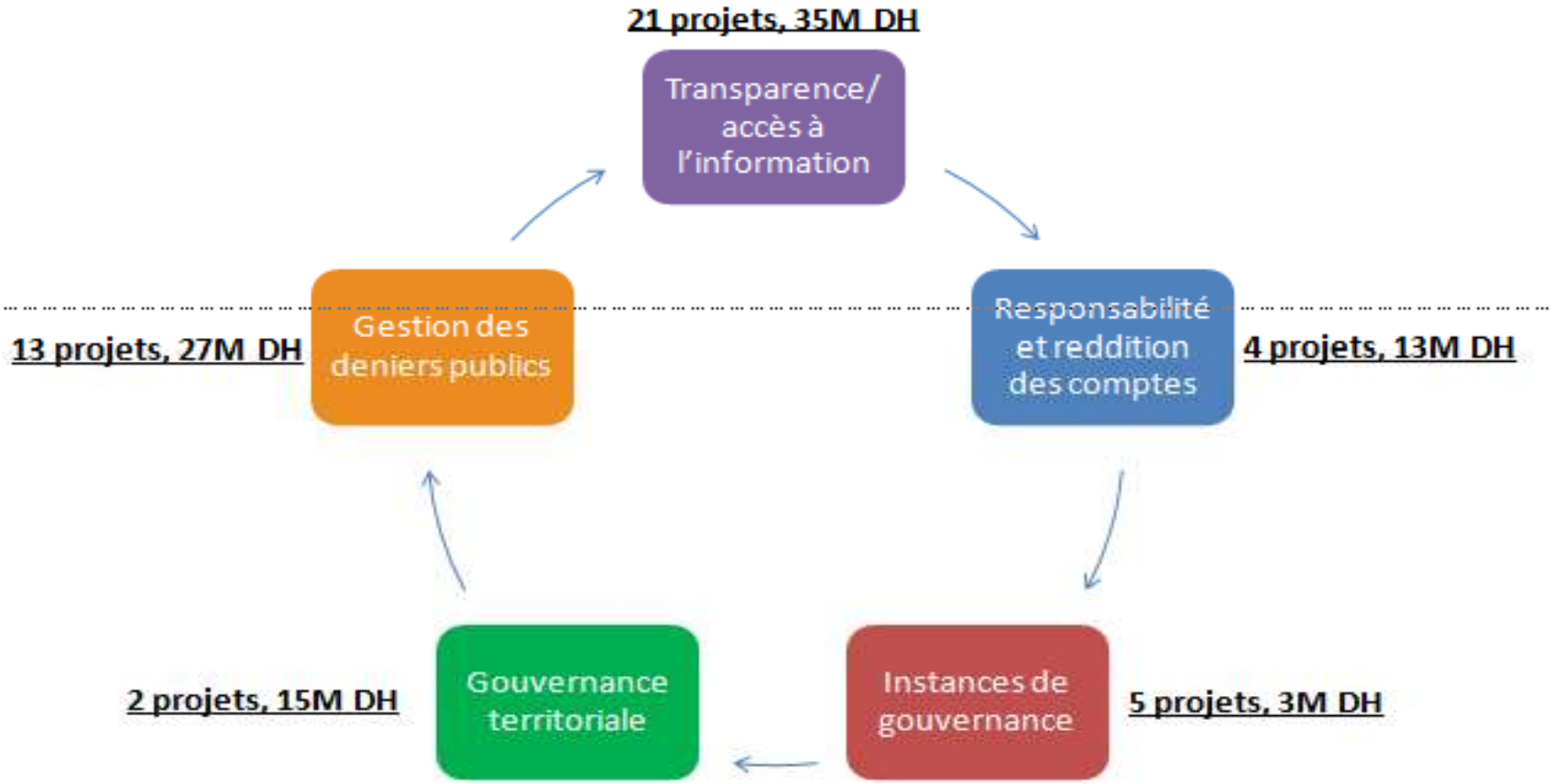
Un chantier non encore finalisé



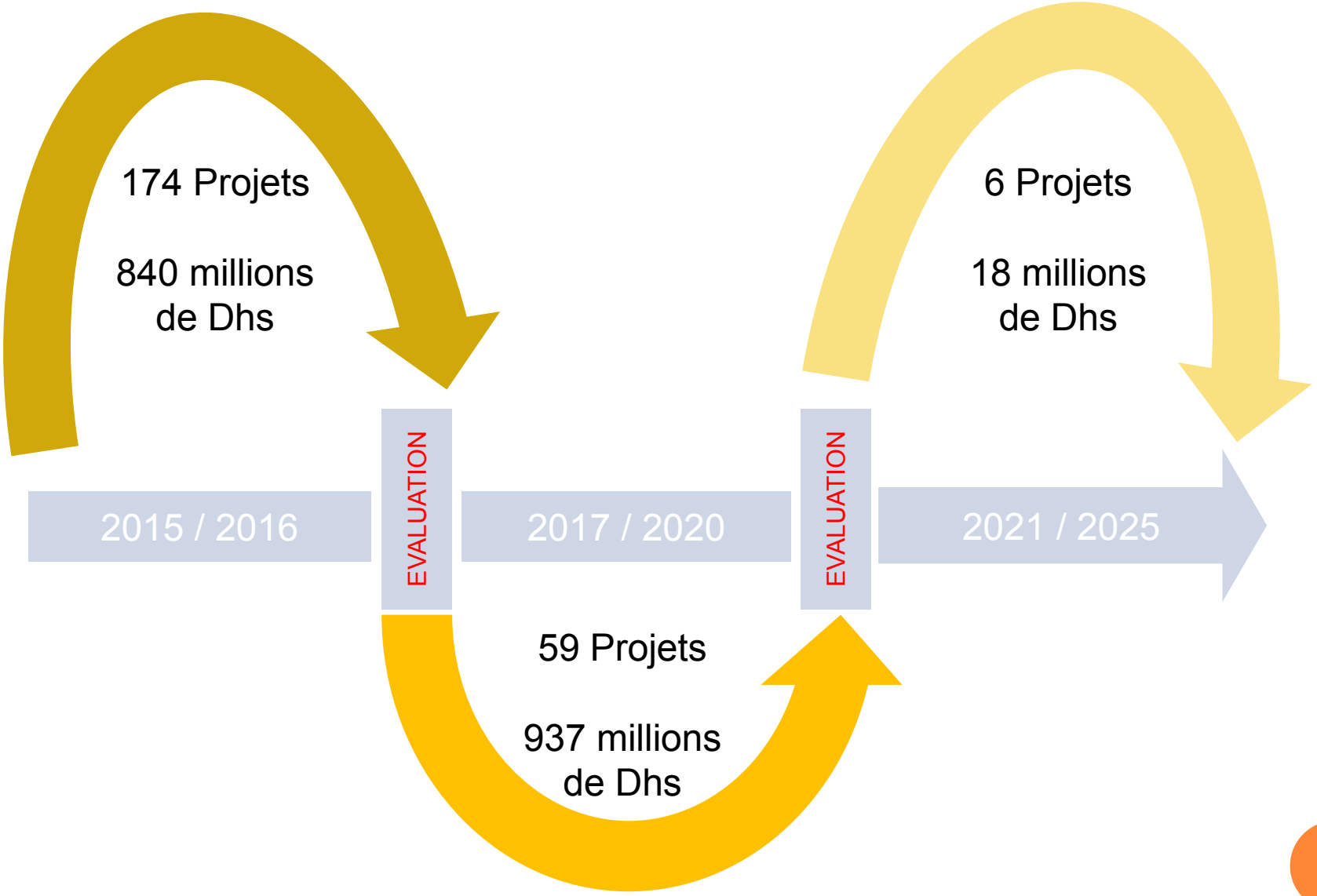
✓ Si à aujourd'hui la stratégie de lutte contre la corruption est officiellement adoptée par les pouvoirs publiques…

✗… la mise en place de l'instance de lutte contre la corruption tarde à voir le jour : INCOMPREHENSIBLE !

La gouvernance : 5 axes, 45 projets, 93M DH (stratégie nationale de lutte contre la corruption, décembre 2015)



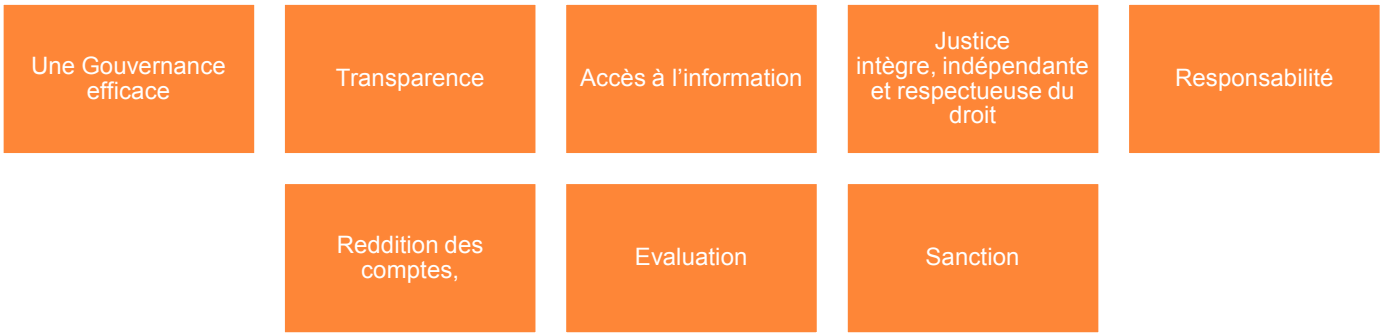
PLAN PRÉVISIONNEL DE DÉPLOIEMENT DES 239 PROJETS



Partout ou il y a rente à répartir, les germes de la corruption sont présents, les corrupteurs et les corrompus s'activent

- « L'esprit de la nouvelle Constitution qui consacre l'Etat de droit dans le domaine des affaires, prévoit une série de droits et institue un certain nombre d'instances économiques. Celles-ci sont chargées de **garantir la liberté d'entreprendre et les conditions d'une concurrence loyale, ainsi que la mobilisation des dispositifs de moralisation de la vie publique et des moyens de lutte contre le monopole, les privilèges indus, l'économie de rente, la gabegie et la corruption.** » (discours du trône, 30 juillet 2011).

- La lutte contre la corruption est la première marche d'un « modèle pour le développement économique, social et territorial. Le débat actuel serait bien inspiré de ne pas raisonner uniquement en termes de « Hub **», mais d'intégrer également les conditions nécessaires qui doivent accompagner ces « Hub » =**



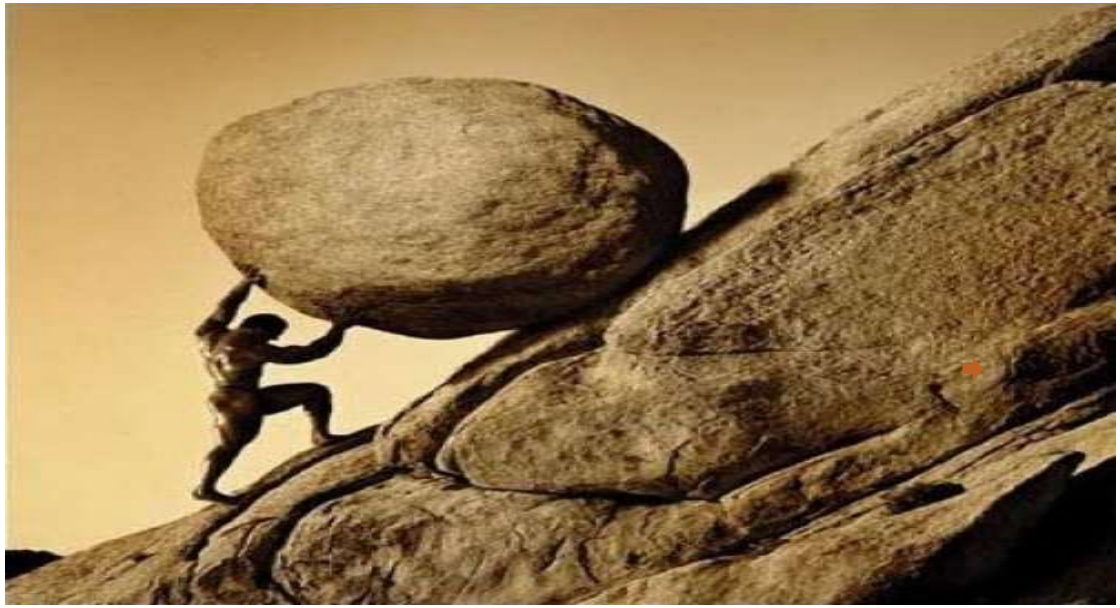
Deux actions simultanées : l'approche par les escaliers

PEUT-ON IMPLÉMENTER UNE AUTRE GOUVERNANCE ?

OUI c'est possible, à condition d'éviter l'erreur de Sisyphe

a) Repérer les lieux de résistances
b) définir la nature de nos failles législatives
c) Recenser les carences « administratives » qui affectent l'application des lois et réglementations
d) Œuvrer à consolider la compétence démocratique

Les question de «gouvernance» et «transparence» sont dans le débat public depuis au moins la « crise cardiaque » du rapport de la Banque mondiale de 1995



Faut Stopper le rocher, repenser le TRAJET et s'y accrocher

Concluons = la corruption, un « facilitateur » des choix et un constructeur des liens qu'ils impliquent.

Le pacte de corruption tend à s'ériger comme une véritable variable d'ajustement des intérêts des individus et des groupes, un constituant majeur de l'agir collectif.

- Dans le cas marocain que doit-on privilégier :

- une approche *négative* généraliste contre la corruption ?
- une approche *positive* graduelle pour l'intégrité, la relation entre responsabilité et reddition des comptes, la transparence et l'évaluation des politiques publiques ?

La réponse fait débat !

Merci pour votre attention