

La lutte contre la corruption

Le cas du Maroc

I. La corruption, un fleau endémique	153
1. Introduction	153
2. Les facteurs qui engendrent la corruption	154
2.1. Une société clientéliste	154
2.2. Les finances de l'état makhzenien	155
2.3. L'émergence contrariée de l'Etat de droit	156
2.3.1. Ineffectivité de la loi	156
2.3.2. Le pluralisme des sources socio-historiques du droit au Maroc	156
2.3.3. Mode d'adoption de la loi et effectivité	157
2.3.4. Secteur informel et état de droit	157
2.4. L'indépendance des juges ?	158
2.5. Le recul de l'état	158
II. Experience marocaine de lutte contre la corruption	159
1. Évolution des mesures anti-corruption depuis l'indépendance	159
1.1. La répression de la corruption proprement dite	159
1.2. Conclusion provisoire sur l'évolution de la corruption	160
1.2.1. L'inefficacité des campagnes contre la corruption	160
1.2.2. Caractère circonstanciel des mesures	161
1.2.3. Mesures de pure forme	161
2. L'expérience du gouvernement d'alternance	161
2.1. Le gouvernement	161
2.2. Un changement de comportement dans le patronat	162
2.3. Une montée en puissance de la société civile dans la lutte contre la corruption	162
2.4. Le rôle actif de la presse	163

3. Les instruments de la lutte contre la corruption	164
3.1. Le droit et la procédure pénale	164
3.1.1. Le rôle du parquet dans le déclenchement des poursuites	164
3.1.2. Corruption passive et corruption active	164
3.1.3. La Cour spéciale de justice	164
3.1.4. Le rôle préventif de la loi	165
3.2. La réforme de la justice	165
3.3. La réforme de l'administration	166
3.3.1. Réforme de la fonction publique et pacte de bonne gestion	166
3.3.2. La réforme des procédures de passation des marchés publics	167
4. Quel bilan du gouvernement de Youssoufi	168
5. Conclusion	170

ABDESLAM ABOUDRAR

Ce texte est une synthèse actualisée de l'étude réalisée par Najib Bouderbala pour le PNUD en 1999

I. La corruption, un fleau endémique

1. Introduction

Personne ne nie, au Maroc, la présence, considérable et diffuse, de la corruption. Le souverain, dans un discours radiodiffusé du 4 août 1971, en pleine crise de Skhirat, dénonce l'implication des milieux du pouvoir et de l'administration :

« Il est vrai, qu'à un moment donné, le délit de corruption ou l'abus de pouvoir était perpétré sous l'égide de personnes détentrices d'une parcelle du pouvoir. Avec le temps, Nous nous sommes aperçus que ces personnes ont profité de ce pouvoir pour voler, encourager la corruption et le marchandage au détriment parfois de l'honneur et des biens des gens... En ce qui concerne l'administration il est évident que Nous n'avons ni l'ambition ni les moyens de changer la nature humaine. Il est néanmoins de Notre devoir de veiller à ce que le comportement des fonctionnaires soit meilleur. » Il suggère dans le même discours une relation entre ces pratiques et l'approfondissement du fossé entre riches et pauvres : *« Nous avons souvent dit que notre politique économique- sociale avait pour objectif d'enrichir le pauvre sans pour autant appauvrir le riche. Malheureusement... Nous avons constaté que pendant que le pauvre ne s'est pas enrichi, le riche a davantage accru sa fortune. »*¹ Et, déjà, Il appelait à un assainissement de l'administration et de la justice. Une partie des partis et organisations politiques dénonce, à la même époque, l'aggravation des pratiques illégales. Ali Yata, secrétaire général du Parti de la libération et du socialisme, interdit à l'époque, déclare, dans un mémoire au chef de l'État, que : *« la corruption est devenue un mal généralisé qui fait des ravages énormes et déconsidère notre pays. »*²

Un quart de siècle plus tard (fin 98, début 99) une campagne de grande envergure dénonce les mêmes pratiques, inchangées, de fraude et de corruption. Le mal serait-il endémique et les remèdes administrés sans effets ? Cette fois ci des acteurs plus nombreux sont engagés : le gouvernement annonce un train de réformes concernant l'administration, la justice, les marchés publics. La société civile, le milieu associatif et la presse écrite s'y engagent avec énergie et la lutte contre la corruption, qui culmine avec la 3ème journée nationale qui rassemble quarante associations pour la transparence, fait la « une » des journaux presque tous les jours. Le patronat s'y associe et crée un comité d'éthique. Les bailleurs de fonds et les organisations internationales s'inquiètent des conséquences de la corruption sur le développement économique et la justice sociale.

Toutes ces institutions suivent, jour après jour, l'actualité des « affaires » qui montre la généralisation des pratiques frauduleuses dans tous les secteurs de la vie sociale. Transparency Maroc, association de lutte contre la corruption, a élaboré une série d'études, à paraître prochainement, qui décrivent et analysent la corruption au quotidien dans les domaines de l'administration publique, de la justice, des prisons, de la santé

1. CNRS Annuaire de l'Afrique du Nord 1971, p 874.

2. Al Bayane 13 dec 1972.

publique, du ministère de l'intérieur, de l'administration des impôts, du bâtiment et de la communication. Les journaux économiques couvrent souvent ces affaires. « L'économiste », premier quotidien économique du pays, s'illustre dans des enquêtes précises et soutenues sur les scandales des cantines scolaires, des douanes, de la Banque Populaire...

Toutes ces initiatives enrichissent la connaissance qualitative de la corruption et de ses mécanismes opératoires. Les informations quantitatives sûres, concernant son emprise sur l'économie et la société, sont évidemment, beaucoup plus rares. On ne peut que les estimer de façon indirecte. Une étude souvent citée rassemble quelques chiffres intéressants¹. Ils ne portent pas directement sur la corruption proprement dite mais sur d'autres composantes de la nébuleuse occulte des activités illicites (contrebande, trafic de drogue, contrefaçon, voitures volées) à laquelle la corruption appartient et dont elle se nourrit. Le chiffre d'affaires, en augmentation constante, de la contrebande est, en 1994-95, estimé à 3 Mds de \$, soit 1/3 du PIB. La contrebande ferait vivre 600.000 personnes, soit un peu moins de 10 % de la population active. Le manque à gagner pour les recettes douanières s'élèverait à 50 %. Les recettes liées au trafic de drogue, dont le Maroc est un gros exportateur, le premier pour le kif, représenteraient 55 % des recettes d'importation. L'étude estime que ces activités sont solidement protégées²

2. Les facteurs qui engendrent la corruption

La présence, générale et diffuse, de la corruption dans la société et dans la culture, sa banalisation et, finalement, une forme insidieuse de consentement pour les uns et de résignation pour les autres, posent le redoutable problème de ses causes. Il n'est guère possible, compte tenu du caractère structurel de la corruption, d'en rechercher les raisons dans des explications qui nous rassurent et nous permettent d'espérer un redressement facile et rapide : déviations momentanées des comportements, défaillances circonstancielles de l'éthique collective. C'est le pacte social qui fonde la cohésion de la société globale qu'il nous faut interroger dans ses composantes centrales : le système social, l'État, la loi, la justice et le bien public.

Bien sur, cette interrogation ne pourra être qu'esquissée ici. Il faudra bien, à l'avenir, trouver la volonté et les moyens de la pousser plus avant. Examinons donc, brièvement, quelques-uns des facteurs, passés et présents, qui engendrent la corruption.

LE PASSÉ

2.1. Une société clientéliste

L'analyse du clientélisme marocain a déjà été menée à plusieurs reprises³, et il n'est pas question de la reprendre ici, sinon pour signaler ses rapports avec la diffusion de la corruption dans la société. La société marocaine a été, pour simplifier, analysée comme un système de patronage généralisé, du sommet à la

1. B. Hibou. « Les enjeux de l'ouverture au Maroc » CERI n° 15 avril 1996.

2. Une enquête récente menée par le CERAB pour la Banque mondiale sur 370 entreprises donne les résultats suivants : Les pratiques déloyales sont citées par 68 % des entrepreneurs (89 % dans le BTP). 15 % des entreprises versent des pots de vin à la douane. Le coût de la corruption représente 4,46 % du chiffre d'affaires pour les petites entreprises et 2,96 % pour les grandes. « L'économiste » 29-1-99.

3. Citons J. Waterbury *Le commandeur des croyants* Princeton 1976, R. Leveau *Le fellah marocain, défenseur du trône* Paris 1985, A. Hamoudi *Genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les pays arabes* Princeton 1998.

base, dans lequel, à chaque niveau, le patron entretient et retient ses clients, indispensables à son maintien et à son rang, par des faveurs. Lorsque, au XX^e siècle, ont été édifîés l'État et la bureaucratie modernes, ce système s'est maintenu et a doublé les rapports légaux et la hiérarchie administrative en les vidant de leur contenu. On a parlé pour qualifier cette situation de « retraditionnalisation » des institutions. Les nouveaux « patrons », détenteurs d'une fraction du pouvoir politique ou administratif, ont continué à entretenir une clientèle en octroyant des faveurs (des postes par exemple) et en puisant dans les ressources publiques.

Ce système clientéliste est extrêmement résistant. Il est, en principe, menacé par la montée des compétences techniques et modernistes dans la fonction publique et par l'extension de la représentation politique par le suffrage universel. Mais les « patrons » s'adaptent aux nouvelles situations : ils essaient de transformer les électeurs en clients en achetant leurs votes.

Pour le moment, le système est surtout menacé, de l'intérieur, par un changement d'échelle dans les rapports de clientèle. Le nombre des candidats patrons potentiels a cru beaucoup plus rapidement (du fait de l'augmentation considérable de la masse des agents publics depuis l'indépendance) que les ressources mobilisables pour le maintien des clientèles. La stabilité du lien entre patron et client s'affaiblit : Il est difficile de fidéliser les électeurs par le simple achat du vote. Le marché des suffrages devient lui aussi plus concurrentiel. Le pays va sans doute entrer dans une nouvelle forme de clientélisme, moins personnel, plus social et, à tout prendre, plus moderne.

À terme, la consolidation, en cours, du système de représentation politique par les élections, si celui-ci est honnêtement administré, est le plus sûr vecteur d'élimination du système clientéliste. Mais cela prendra du temps car ce progrès est lié au changement, toujours lent, de la culture politique. Dans l'immédiat, une réaction utile peut venir du milieu des nouveaux entrepreneurs : Ceux qui trouveront leur intérêt à réussir sur le marché en affrontant la concurrence auront de solides raisons de ne plus tolérer les pratiques de ceux qui faussent le jeu économique par les faveurs et les protections politiques.

2.2. Les finances de l'État makhzien

La gestion financière de l'ancien makhzen, comme celle de la plupart des états de la région jusqu'au XIX^e siècle, était gouvernée par des règles simples. Les dépenses étaient limitées : pas de fonction publique salariée, ni d'armée permanente avec solde, pas de grands chantiers publics d'équipement, des dépenses sociales réduites qui ne sont pas prises en charge par l'État mais couvertes par le système autonome des habous (fondations religieuses). Les recettes, souvent prélevées en nature, sont d'origine diverse et changent avec le temps. La plupart sont perçues par des agents qui n'ont guère de compte à rendre et qui pressurent les contribuables. Les occasions de prélèvement plus ou moins légitimes sont multiples : sokhra (somme payée à un agent du makhzen qui résout une affaire), mouna (entretien obligatoire d'un agent en mission par les habitants).

L'affermage de l'impôt (qui commence au XVII^e et reste très présent au XIX^e) permet à l'État d'anticiper sur les recettes. Il a cependant pour conséquence d'aggraver la pression fiscale et de rendre encore plus opaque aux yeux des contribuables le lien entre le devoir fiscal et l'intérêt du pays. Le projet de constitution de 1908 est un autre document utile pour rendre compte du problème des finances publiques. Ce texte a été publié dans *Lissan el Maghrib*, un journal syro-libanais de Tanger de tendance réformiste. Ses articles rendent compte en négatif de l'État et des finances de l'époque. Ce qui est proposé dans le texte c'est évidemment ce qui manque aux yeux des réformistes salafis :

- Le consentement à l'impôt (article 68)
- Le contrôle et l'inspection des finances (article 70)
- L'égalité devant l'impôt (articles 19-22)

- La sauvegarde des biens et l'interdiction du séquestre (article 24)
- Interdiction du pillage par les harkas :
« *Il n'est pas permis aux troupes du Makhzen de piller les biens d'une tribu avec laquelle elles sont en combat et de se les partager, comme il est de coutume. Tout caïd ayant commis un tel acte sera responsable devant le Conseil consultatif et le Sultan* » (article 31)¹.

Ce mode de gestion des finances, pratiqué pendant des siècles, a produit des conséquences profondes dans les consciences et dans les pratiques : chez les agents de l'État, l'idée qu'il est normal de disposer du bien public pour son usage personnel et chez les contribuables l'idée qu'il est légitime d'échapper à un impôt si injuste et si peu profitable à la communauté.

D'autres sociétés, la France par exemple, ont connu la vénalité des charges et l'affermage des impôts. Mais elles ont rompu par un acte fort (en France, la Révolution) avec ces pratiques anciennes et ont largement intériorisé dans leur culture par une longue pratique, les nouvelles règles du jeu : consentement démocratique à l'impôt, séparation des biens de l'État et des biens personnels des gouvernants, séparation des dépenses et des recettes dans un budget, contrôle de l'utilisation des ressources publiques. Au Maroc également, ces règles ont été adoptées mais depuis moins longtemps. Elles ont été imposées par le régime du protectorat. Ce nouveau régime fiscal n'a pas été auto-généré par la société et les nouvelles lois formelles n'ont pas toujours été accompagnées par un renversement des valeurs du système ancien. En conséquence, les règles de l'État moderne, souvent inappliquées, coexistent avec des pratiques de détournements, désormais illégales, mais toujours considérées comme banales et normales. Un élément décisif du pacte social n'est pas respecté : le citoyen doit payer ses impôts mais en échange il a le droit de demander des comptes, à travers un système de représentation politique, sur l'utilisation des ressources.

2.3. *L'émergence contrariée de l'État de droit*

2.3.1. *Ineffectivité de la loi*

« Est-il utile d'avoir de bonnes lois si on ne les applique pas ? ». Cette réflexion est revenue de façon insistante et systématique dans les interventions des associations et les comptes-rendus de presse dans le débat sur la lutte contre corruption et en particulier au moment de la présentation par le gouvernement du nouveau texte sur les « marchés publics » (décret n° 2. 98.482 du 30 décembre 1998 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion) ». Ce décret a été présenté comme une arme majeure dans un secteur névralgique (les marchés) du front de la lutte pour la moralisation de la vie publique. Cette interrogation sur l'effectivité devrait conduire à juste titre à déplacer l'intérêt de tous ceux qui sont concernés par l'assainissement et de l'examen du contenu des lois à celui de leur applicabilité. On a pu en effet comparer le Journal Officiel du Royaume à un cimetière de lois inappliquées.

2.3.2. *Le pluralisme des sources socio-historiques du droit au Maroc*

Car il y a un vrai problème de l'effectivité de la loi et cela pour de nombreuses raisons, la première étant le pluralisme des sources. Pour simplifier rappelons que le droit appliqué aujourd'hui provient, dans l'ordre de

1. D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, « *Trente ans de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, 1993.

leur apparition, de trois grandes sources socio-historiques : la coutume appliquée surtout dans les campagnes et les montagnes, la chari'a (loi musulmane) appliquée surtout dans le domaine du statut personnel (mariage, filiation, succession), la loi de l'État central moderne dans tous les autres domaines. Les limites entre ces trois sources ne sont jamais ni très nettes ni définitives. Au niveau du justiciable :

« Cette diversité produit également ses effets puisque la même personne, selon qu'elle se présentera comme père, comme contribuable, comme propriétaire foncier, comme électeur, comme investisseur ou comme héritier se situera soit dans un ordre soit dans l'autre, passera dans la même journée de l'un à l'autre et relèvera soit du cadî soit du tribunal "moderne". (...) Combien de registres s'offrent aux plaignants ! On en voit certains, pour qui telle l'instance ou tel droit n'ayant pas été propice, qui déclare le renier pour un autre qu'ils avaient d'abord refusé. Dans ce domaine, la démystification du droit est achevée ; trop de claviers et une trop grande cacophonie pour que le justiciable puisse croire et à l'autorité de la chose jugée et à la neutralité du droit. Ici, les choses sont claires : c'est le rapport direct des forces qui fait la loi »¹.

On voit bien que cette complexité changeante est un obstacle à la reconnaissance, indispensable à terme pour l'édification de l'État de droit, de la ligne séparant le droit et le fait. Elle contribue bien sûr à l'ineffectivité de la loi.

2.3.3. Mode d'adoption de la loi et effectivité

Dans un État de droit, l'ajustement entre le contenu d'une loi et les besoins d'une « majorité » de la société se produit au cours d'un débat qui a lieu avant son adoption. Le rapport de force est enregistré par le système représentatif et par le vote de la loi, après débat. Dans une société dans laquelle le système de représentation souffre d'imperfection, la loi est, le plus souvent, préparée dans des bureaux et adoptée par l'exécutif, sans vrai débat. Il y a pourtant dans cette société, comme dans toutes autres, des groupes qui ont intérêt à l'adoption de la loi et d'autres groupes dont les intérêts sont menacés par cette même loi. Comme la loi est adoptée sans que ces intérêts aient pu s'exprimer, ils s'expriment donc après l'adoption de la loi, en paralysant son application. On peut très bien imaginer une loi limitant la corruption, adoptée par le pouvoir politique pour son effet positif d'annonce sur l'opinion publique, et paralysée ensuite par l'influence des grands intérêts menacés.

2.3.4. Secteur informel et État de droit

Toute société ayant pour ambition – c'est le cas du Maroc où le souverain invoque souvent la valeur du droit – de créer un État de droit doit s'efforcer de soumettre à la loi la totalité des activités de ses membres. Les domaines qui échappent à l'emprise de la loi entrent dans celle de l'arbitraire qui est incompatible avec l'État de droit.

Toute société en développement comporte un important secteur informel qui représente un pourcentage notable de l'activité économique (au Maroc, 40 %) et qui est une composante nécessaire à l'équilibre social. Il mobilise, à un coût très faible, une créativité et une force de travail qui serait, sans lui, improductives. Le

1. N. Bouderbala, P. Pascon, « Le droit et le fait dans la société composite. Essai d'introduction au système juridique marocain » *BESM*, n° 117, Rabat, 1970

problème réside dans la contradiction majeure entre le maintien indispensable de ce secteur informel et la consolidation de l'État de droit, tout aussi nécessaire, qui suppose son recul et même, à terme, sa disparition.

2.4. L'indépendance des juges ?

Toute l'utilité de la justice et des juges réside dans la confiance que peuvent leur faire les justiciables pour appliquer la loi en résistant aux pressions des pouvoirs et de l'argent. S'ils ne ressentent pas totalement cette confiance, les plaignants préféreront faire avancer leur demande par les voies que les mieux placés d'entre eux connaissent bien : la mobilisation des relations personnelles et le trafic d'influence. Si ces dérives s'amplifient, la magistrature risque de devenir un rouage coûteux et sans objet.

Au Maroc, l'indépendance de la justice est garantie par la constitution (titre 7 article 80) :

« L'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et exécutif ».

Mais l'interprétation par la cour suprême et par le souverain est sans équivoque. Le Roi ne fait pas partie du pouvoir exécutif. Il est, en tant que Commandeur des croyants, au-dessus des trois pouvoirs. Il a eu l'occasion de le déclarer en 1987 :

« J'ai dit et Je répète que pour Moi...il n'y a pas à vrai dire de séparation des pouvoirs. Je suis le père de tous. »

La Cour suprême dans son arrêt « Société agricole Abdelaziz » de 1970 est très nette :

« Attendu que le fonctionnement judiciaire fait partie de l'ensemble des attributions qui relèvent en premier lieu du chef des croyants, que le juge exerce ladite fonction par simple délégation »¹

Il n'y a donc, en droit constitutionnel marocain, qu'une forme partielle d'indépendance de la justice. Sans doute pourrait-on estimer qu'il peut y avoir des modes possibles de fonctionnement de la justice qui ne passent pas nécessairement par une indépendance radicale. On pourrait également penser que les dysfonctionnements actuels de la justice semblent, en apparence, autant liés aux pressions de l'argent qu'à celles du pouvoir politique. Mais on peut également se demander si l'indépendance des juges peut se partager et si pour résister aux injonctions externes il ne leurs est pas nécessaire de résister à toutes les injonctions. Céder aux unes ne serait-il pas céder à toutes ?

2.5. Le recul de l'État

Dans le monde des entreprises et dans la presse économique, circule l'idée que le secteur privé est moins perméable à la corruption à condition qu'il soit concurrentiel. On cite en exemple de graves dysfonctionne-

1. A. Manouni, « Constitution et séparation des pouvoirs », in *Trente ans de vie constitutionnelle au Maroc*, op. cit.

ments les secteurs économiques qui sont sous forte tutelle de l'État comme celui des céréales. C'est une idée intéressante et qui mérite d'être examinée. Elle est sans doute juste dans les cas, rares, d'activités réellement concurrentielles. Une entreprise de presse privée comme « L'Économiste », qui se veut concurrentielle, a développé une stratégie anti-corruption dont on a toutes les raisons de penser qu'elle est efficace.

Il ne faut cependant pas oublier que l'extension de la privatisation se fera dans un champ économique qui restera encore longtemps peu transparent et peu concurrentiel. Dans ces conditions, elle augmentera les risques de corruption plutôt que de les diminuer. Il faudra bien que dans ce moment de transition difficile, le patronat qui pousse à la privatisation et les entreprises qui demandent à l'État de ne pas fausser le jeu de la concurrence, choisissent entre les avantages et les faveurs étatiques et les risques du marché. Le débat récent sur la mise à niveau des entreprises pour leur permettre d'affronter la concurrence internationale, et sur les marchés publics et la préférence nationale, montrent qu'ils n'ont renoncé à courir aucun de ces deux lièvres. En tout état de cause, ni la société ni les entreprises n'ont actuellement, intérêt à un affaiblissement du pouvoir régulateur de l'État, car il constitue en dernière instance, la garantie d'une compétition économique non faussée. Pourtant, à la faveur des thèses néo-libérales et des programmes d'ajustement structurel, ce n'est pas seulement le désengagement de l'État qui est en cause mais, implicitement, un discrédit général jeté sur l'État et sur son rôle. Personne ne peut nier les très graves insuffisances de fonctionnement de l'État, mais ce qui est opportun aujourd'hui ce n'est pas le recul de l'État mais sa réforme. Le Maroc est en pleine période d'édification et de consolidation de l'État moderne et ce serait un contresens historique que de permettre ou d'encourager son déclin. Pour lutter contre la corruption la société a besoin d'un État dont l'autorité aura été restaurée par la réforme.

II. L'expérience marocaine de lutte contre la corruption

1. Évolution des mesures anti-corruption depuis l'indépendance¹

La corruption, même si l'on s'en tient à la seule partie visible pour le public, est quasi-endémique au Maroc. Ce diagnostic est encore plus vrai si l'on rappelle que cette partie émergée de l'iceberg représente une très faible part de sa masse totale.

1.1. *La répression de la corruption proprement dite*

Elle connaît depuis 1962 trois moments de forte intensité : 1964, 1971, 1996.

a. En 1964-65, dans un contexte de crise politique entre le gouvernement et l'opposition, sont annoncés la création de commissions d'enquêtes parlementaires (pour demander des comptes à tous les anciens ministres) et des projets de loi sur la lutte contre la corruption et le trafic d'influence. La Cour spéciale de jus-

1. Cette évolution sera étudiée à partir de la chronologie des faits de corruption, établie par M. Zernine, en annexe 1.

tice (loi n° 4.64) chargée de la répression des crimes de concussion, corruption, trafic d'influence, commis par des fonctionnaires, est installée en juillet 1965 au palais de justice de Rabat.

b. En 1971-72, après les deux tentatives de coup d'État, le Roi annonce une lutte sévère contre la corruption et la réforme de l'administration et de la justice. De nombreuses personnalités sont arrêtées : anciens ministres, secrétaires généraux de Préfectures, pachas, hauts fonctionnaires, hommes d'affaires sont traduits devant la Cour spéciale de justice. Trois procès se déroulent pendant cette période¹ : celui des mutins (janvier 1972 pour les mutins de Skhirat et octobre 1972 pour les aviateurs de Kénitra), celui des militants de l'extrême gauche (procès de Kénitra et de Marrakech) et celui des corrompus. Ce dernier est considéré par les observateurs comme la réponse du pouvoir aux problèmes posés par les deux autres. Aussi bien la partie mutinée de l'armée que la gauche ont dénoncé la corruption et les abus de pouvoir du gouvernement et de l'administration. Le pouvoir répond en faisant « la part de feu » : il sacrifie plusieurs de ses anciens serviteurs.

La marche verte en 1975 et la mobilisation pour les provinces sahariennes opèrent une pause dans la lutte contre la corruption.

c. La campagne dite « d'assainissement » de 1996 : Elle commence par la lutte contre la contrebande et la corruption des services de la douane et s'étend par la suite à la fraude fiscale, aux détournements des ressources communales, au trafic de drogue et à l'activité pharmaceutique. Les opérations chocs menées par la commission nationale de lutte contre la contrebande attachée au ministère de l'intérieur, soutenues par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, provoquent rapidement des protestations dont la presse se fait largement l'écho. L'Organisation marocaine des droits de l'homme, l'Association des barreaux du Maroc, des groupes d'intellectuels, dénoncent le caractère expéditif des contrôles et la brutalité des arrestations. Mais c'est surtout l'affaire du pharmacien Abderrazik qui enflamme le débat. C'est un cas exemplaire par sa complexité et par l'ambiguïté de sa signification en ce qui concerne la lutte contre la corruption².

1.2. Conclusion provisoire sur l'évolution de la corruption

1.2.1. L'inefficacité des campagnes contre la corruption

En 1964, 1971, 1996, la corruption, inchangée, revient avec la même intensité comme si les procès, les sanctions, les ministres et hauts fonctionnaires jetés en prison n'avaient eu aucun effet sur les pratiques. Il est clair que les nouvelles lois édictées contre la corruption, les nouvelles cours de justice établies pour la juger, les nouveaux procès instruits pour la condamner n'ont jamais produit le résultat escompté. On ne peut en tirer qu'une conclusion : la méthode n'était pas appropriée.

1. M. Roudan, *Justice, pouvoir et politique au Maroc*, CNRS, Annuaire de l'Afrique du Nord, 1972.

2. Pour le détail de l'affaire, voir la presse nationale tout au long de l'année 1996 et l'article de M. Laurent et G. Deneux « Campagne d'assainissement au Maroc » *Maghreb-Machrek* n° 154, oct-déc. 1996

1.2.2. *Caractère circonstanciel des mesures*

Les mesures contre la corruption n'ont pas été mises en œuvre comme un programme continu de lutte mais comme des réponses circonstancielles à des problèmes qui s'étaient posés ailleurs dans les domaines sociaux et politiques. Les campagnes sont brèves et sans lendemain ; leur objectif n'est pas d'éradiquer les pratiques nuisibles ni même de les faire reculer mais d'offrir des victimes expiatoires à l'opinion publique pour sortir d'un mauvais pas politique. Elles peuvent aussi, à l'occasion, permettre d'éliminer des adversaires politiques ou des concurrents économiques.

1.2.3. *Mesures de pure forme*

À l'occasion de chaque crise, on crée pour en sortir de nouvelles lois, de nouvelles commissions de contrôle, de nouvelles juridictions spéciales. On met en accusation le système formel précédent et on fait comme si le changement de ce système était la solution requise. En réalité, le problème ne vient pas du fait que les lois seraient mauvaises, les commissions inappropriées et les tribunaux mal organisés. Quand on les examine attentivement, on voit bien que ces lois et ces institutions, telles qu'elles sont, auraient pu rendre de grands services, à condition cependant que l'État respecte la loi et la fasse respecter et que les juges l'appliquent, respectent la procédure et résistent aux pressions, c'est à dire qu'une ferme volonté politique d'aller jusqu'au bout de la réforme existe et soit durable.

2. **L'expérience du gouvernement d'alternance**

Des éléments du changement avaient été introduits avant l'arrivée du gouvernement dit d'alternance en février 1998. Ils concernaient les droits de l'homme, la justice, la presse... Mais avec le nouveau gouvernement l'ouverture sur la société civile s'accélère, le débat s'intensifie, les dossiers sortent des placards. Pourtant, le bilan de la première année de gestion de la nouvelle équipe est fortement contesté d'abord à gauche : elle se serait contentée d'annoncer les réformes sans les entreprendre vraiment.

Dans le domaine de la moralisation de la vie publique et de la lutte contre la corruption les premières initiatives ne dépassent pas les effets d'annonce. Mais le gouvernement, en proclamant activement son intérêt pour la moralisation de l'État et de la société, a créé un climat nouveau propice à l'émergence de dossiers occultés et, d'une façon générale, à une plus grande transparence.

2.1. *Le gouvernement*

Le gouvernement accorde à la réforme de l'État dans le sens de l'intégrité, une importance réaffirmée à de nombreuses reprises : réforme de l'administration avec l'élaboration d'un pacte de bonne gestion, transparence des revenus des agents de l'État, réforme de la procédure des marchés publics, soutien aux associations réunies en collectif pour la troisième journée nationale de lutte contre la corruption le 6 janvier 1999.

2.2. Un changement de comportement dans le patronat

La CGEM créée, en son sein, le 9 janvier 1998, un comité d'éthique qui élabore une déclaration « *Pour une éthique de l'entreprise* » (voir en annexe) que la confédération envisage de transformer en charte et en code de déontologie. La CGEM donne au comité quatre missions :

- Développer une éthique managériale;
- Promouvoir le sens de la moralité des affaires;
- Introduire la transparence dans la scène économique;
- Construire les relations avec l'administration autour de la lutte contre les habitudes qui faussent la concurrence loyale.

Deux points du programme sont importants à signaler :

- Le patronat ne voit pas seulement la corruption comme contraire à la morale mais aussi comme obstacle au développement économique.
- Le concept d'avant-garde « d'entreprise citoyenne » est adopté : respect des travailleurs de l'entreprise; respect du consommateur à travers la qualité; respect de l'environnement.

On peut s'interroger sur les raisons de ce revirement. L'entreprise marocaine n'a pas dans le passé beaucoup revendiqué d'entrer dans un cercle vertueux et elle passait pour être (du moins pour les grosses) largement « sous influence », c'est à dire déterminée par des intérêts extra-économiques. Il est incontestable qu'apparaît aujourd'hui dans le monde de l'entreprise, un pôle modernisateur qui déclare accepter les exigences de la mise à niveau des entreprises pour affronter la compétition internationale et qui demande à l'État de garantir le respect de la libre concurrence. Il est vrai que cette dernière revendication de même que la transparence dans l'attribution des marchés est aussi inspirée par l'inquiétude de voir de très importants marchés (port de Tanger, aéroport de Nador, gestion des eaux à Casablanca et à Rabat) échapper aux entreprises marocaines et être attribués sans transparence à de puissants groupes étrangers. Cette inquiétude s'est également exprimée au moment de la préparation du décret sur les marchés publics avec la revendication insistante d'une clause de préférence nationale qui figure effectivement dans le décret du 30 décembre 1998 (art. 77). Mais cette revendication peut se justifier (avantage pour l'économie nationale et pour l'emploi) autrement que comme un privilège. Il n'y a pas de raison de mettre en doute la volonté d'une partie du patronat (le monde des entreprises n'est pas homogène) d'introduire, ce qui est dans son intérêt, plus de transparence et d'intégrité dans les affaires. C'est d'ailleurs ce pôle modernisateur et moralisateur qui, dans le cadre de la CGEM, parle au nom de toutes les entreprises.

2.3. Une montée en puissance de la société civile dans la lutte contre la corruption

Transparency Maroc est la première association marocaine de lutte contre la corruption. Au Maroc, le droit d'association est réglementé par le dahir du 15 août 1958. Il prévoit que les associations peuvent se former librement (art. 2) sous la simple réserve d'une déclaration préalable au siège de l'autorité et chez le procureur du Roi. Il est donné récépissé de toute déclaration ou dépôt (art. 13). Malgré ce cadre juridique limpide nous allons voir que le processus de reconnaissance a donné lieu à une résistance procédurière de l'administration qui a duré plus de 36 mois.

Cependant, T.M., tout au long de cette période, poursuit ses activités et reçoit le soutien de nombreuses associations et organisations. Elle s'exprime en tant que telle dans de nombreux médias. Enfin, le premier ministre, A. Youssoufi la reçoit en janvier 1999 avec le collectif des associations contre la corruption. C'est la reconnaissance de facto.

La mobilisation des associations contre la corruption : Le soutien des associations à l'action de T.M. s'est renforcé avec le temps. Ce sont d'abord les associations de droit de l'Homme (AMDH, OMDH, LDH) qui ont soutenu T.M. dans ses démarches pour soutenir sa légalisation formelle et qui ont participé à ses activités et aux journées nationales de lutte contre la corruption. La troisième journée nationale a eu un retentissement sans précédent. Ce sont plus de 40 associations regroupées en collectif contre la corruption qui ont animé la troisième journée de lutte le 6 janvier 1999. Les organisations de droit de l'homme y sont toujours très présentes mais on y retrouve également des associations sur la condition de la femme, des associations professionnelles (avocats, architectes, journalistes), culturelles, sanitaires, de jeunesse, de quartiers... Ces associations participent aux travaux de la troisième journée nationale, concluent un Pacte pour un Maroc sans corruption et adressent au Premier ministre un mémorandum (voir en annexe) dans lequel elles demandent une meilleure transparence de l'action administrative, une sensibilisation des citoyens à la question de l'intégrité, le soutien des institutions et des réformes judiciaires. Le Premier ministre répond au mémorandum en proposant une forme de coopération entre le collectif et le Gouvernement. Il reçoit une délégation du collectif le 13 janvier 1999. À l'issue de l'entretien, le collectif diffuse un communiqué de presse qui souligne que :

« le premier ministre a insisté sur l'idée que le développement de l'investissement intérieur et extérieur, la réforme de la justice et la moralisation de l'administration (...) se heurtent à la prolifération du cancer de la corruption. Il a mis l'accent sur le fait que le phénomène est systémique et les corrompus jouissent de protections et de garanties. (...) Il a affirmé que la collaboration du gouvernement avec les associations était une composante nécessaire du traitement de ces problèmes, en exprimant son vif intérêt pour les propositions contenues dans le mémorandum et a désigné deux de ses proches collaborateurs comme canal de liaison avec le collectif »

2.4. Le rôle actif de la presse

Le Maroc a connu depuis quelques années une très forte augmentation des titres de la presse écrite en arabe et en français. Une partie de cette presse affiche une volonté d'indépendance et une tendance critique à l'égard des pouvoirs. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, la presse, notamment économique, qui est plus qualifiée pour le démontage des manipulations financières, a joué un double rôle : celui de témoin qui rend compte de l'information diffusée sur les affaires mais aussi celui de journaliste d'investigation, qui produit lui-même sa propre information en allant la chercher sur le terrain. « *La vie économique* » a publié plusieurs sondages sur la corruption et sur les revenus des cadres qui enrichissent les données sur la question. « *L'économiste* » a lui, à plusieurs reprises, dépassé le rôle de témoin pour passer à celui d'acteur. Les enquêtes tenaces de ce quotidien sur les scandales des « cantines scolaires », des douanes, de la Banque populaire, de la CNSS, ont sans doute contribué à faire l'événement en empêchant que certaines affaires ne soient enterrées. Le développement de ce type de journalisme, s'il reste indépendant et rigoureux et échappe aux dérives de type « tabloïd », peut se révéler un instrument très efficace dans la lutte contre la corruption. Notons cependant que seuls quelques titres de la presse écrite se sont engagés

dans cette voie. Les autres médias, les seuls à bénéficier d'une large audience populaire, sont restés à l'écart.

3. Les instruments de la lutte contre la corruption

3.1. *Le droit et la procédure pénale*

Le Maroc dispose d'un code pénal dont le contenu ressemble beaucoup à celui de la plupart des codes modernes (voir annexe sur les infractions de corruption et la Cour de justice). On ne fera donc pas d'analyse de fond du texte mais seulement quelques observations sur l'utilisation du code dans la lutte contre la corruption au sens large¹.

3.1.1. *Le rôle du parquet dans le déclenchement des poursuites*

Au Maroc, même lorsque l'infraction est constatée, la poursuite n'est pas obligatoire. Le parquet est seul juge de l'opportunité des poursuites (art. 49) et il est tenu de prendre des réquisitions conformément aux instructions qui lui sont données par sa hiérarchie, le ministre de la Justice (art. 36). Il n'est donc pas légalement possible que des poursuites pour corruption soient engagées si le gouvernement s'y refuse. L'État acceptera-t-il, de bonne grâce, de déclencher une action pour punir ses propres agents ?

Il existe cependant une possibilité d'entamer des poursuites : la victime d'une infraction, en se constituant partie civile, a le pouvoir de déclencher le procès pénal. Mais nous allons voir pourquoi cette possibilité est toute théorique.

3.1.2. *Corruption passive et corruption active*

Le code pénal considère comme également condamnable la corruption passive et la corruption active. Cette équivalence est trompeuse et dissimule une toute autre réalité sociologique. Dans des pays en développement comme le Maroc, il y a une dissymétrie plus forte entre les détenteurs du pouvoir et les administrés. Celui qui paye pour obtenir un droit (le corrompu actif) est souvent obligé de le faire et donc non responsable moralement. Mais il l'est selon le code pénal. Aussi n'ira-t-il pas demander à se constituer partie civile car il lui faudrait démontrer qu'il est une victime alors que la loi la désigne comme corrompu actif.

3.1.3. *La Cour spéciale de justice*

Cette Cour a été spécialement créée en 1965 et modifiée en 1972 pour répondre à l'indignation de l'opinion publique et montrer que l'État savait faire preuve d'une sévérité exemplaire à l'égard des fonctionnaires corrompus.

Les peines y sont beaucoup plus sévères que dans une juridiction de droit commun. Si l'infraction

1. Toute cette partie se réfère à des textes ou des entretiens de M. Zirari, professeur de droit pénal à l'Université Mohamed V de Rabat

commise par un fonctionnaire (détournement, concussion, prise d'intérêt, corruption active et passive, trafic d'influence) porte sur plus de 25 000 dirhams, il est déféré devant la Cour spéciale de justice où ses délits se transforment en crimes. Cette sévérité extrême des sanctions a des conséquences perverses : en dehors des périodes de crises aiguës où la justice fonctionne sous la pression de l'opinion publique, on hésite à déférer devant la Cour spéciale les cas de corruption. Finalement il n'y a plus que des « lampistes » qui passent devant la CSJ qui connaît peu d'affaires et pas des plus importantes (l'affaire de la Royal Air Maroc n'y a pas été déférée). La suppression de la Cour spéciale est une revendication du collectif des associations contre la corruption. Ils seront entendus.

3.1.4. *Le rôle préventif de la loi*

Un bon système pénal est celui dans lequel l'effet dissuasif est plus fort que l'effet répressif. La bonne administration de la loi c'est celle qui décourage les actes criminels plus qu'elle ne les réprime. Malheureusement, dans une société où l'effectivité de la loi est faible, non pas en raison des imperfections de la législation mais des pratiques de l'administration et de la justice, son effet dissuasif, qui est toujours limité, est, dans ce cas, encore plus faible. Si on y ajoute les lenteurs de la justice, la non-application des jugements, les amnisties et les grâces, on réunit toutes les conditions d'une culture de l'impunité au sein de laquelle détourner les ressources de l'État devient banal et sans risque.

3.2. *La réforme de la justice*

A. Berrada, avocat au barreau de Casablanca, trace, dans un texte rédigé pour un recueil à paraître sur la corruption au quotidien, un portrait sévère de la corruption dans la justice. Il détaille, en personne d'expérience, les occasions innombrables de corruption, dans le pénal et dans le civil, chez les juges d'instruction, du siège ou du parquet et à toutes les étapes de la procédure. Il reconnaît qu'il y a beaucoup de juges intègres et qu'ils ont bien du mérite.

« Mais une institution, surtout de l'importance de la justice, ne peut se permettre d'être à la hauteur de ses devoirs par la grâce de quelques uns seulement de ceux qui en sont chargés. »

Le ministère de la justice avait fini par se constituer en citadelle isolée fonctionnant en vase clos et tolérant toutes sortes de dérives. *« Face à une situation critique, une action urgente de redressement, de réhabilitation et de moralisation de la justice doit être entreprise afin de rétablir l'autorité du droit et de l'État »*¹

L'équipe actuelle a mis en route un programme de réforme pour lequel elle a constitué des dossiers et obtenu un soutien de la coopération internationale. Quelques mesures ont pu être prises :

D'importants hauts fonctionnaires qui avaient mis les services en coupe réglée, ont été contraints à quitter leurs postes. Ils n'ont été ni ouvertement sanctionnés, ni traduits devant la justice.

Le conseil supérieur de la magistrature, réuni au début d'octobre 1998, a pris un certain nombre de sanctions : 61 magistrats suspectés d'irrégularités ont été traduits devant le CSM ; 26 ont été acquittés, 13 exclus temporairement de 6 mois et 9 révoqués pour motifs graves dont la corruption. Les juges radiés pour motifs graves devaient être déférés devant la justice. Il semble qu'ils y aient échappé.

1. Programme d'action du ministère de la Justice. 1998.

Le ministère de la justice, plus que n'importe quelle administration, doit exiger de son personnel et des magistrats un comportement irréprochable. Il est vrai que les marges de manœuvre sont très réduites et que beaucoup d'agents sont protégés et quasi intouchables. Il est également vrai qu'il faut bien faire fonctionner la machine judiciaire et qu'il est difficile de le faire en mobilisant contre l'autorité réformatrice les agents les plus influents. Dans ces conditions l'option de réforme feutrée qui a été adoptée au ministère de la justice peut se comprendre mais elle comporte des risques considérables.

Comment rendre crédible un effort de réforme alors que le ménage n'a pas été fait à fond dans la maison et que sont maintenus dans leurs postes des fonctionnaires ouvertement opposés au changement? Quelle crédibilité peut conserver l'institution sur laquelle repose principalement la lutte contre la corruption s'il apparaît qu'elle tolère parmi ses membres des personnes suspectes de malversations? Comment mobiliser le soutien de l'opinion pour la réforme si les mesures prises le sont dans une discrétion extrême?

3.3. La réforme de l'administration

3.3.1. Réforme de la fonction publique et pacte de bonne gestion

Par leurs positions dans l'administration, les fonctionnaires détiennent le pouvoir d'accepter ou de refuser d'accorder des droits ou des avantages aux administrés. Ils sont donc en situation de monnayer ce pouvoir. C'est pourquoi la réforme des services publics est un objectif sans cesse réitéré, par le Souverain en 1971 et en 1995, et par le Premier ministre en janvier 1999. L'administration occupe une place forte au milieu de la société. La Banque Mondiale critique dans son fameux rapport de 1995, publié dans toute la presse marocaine, le poids relatif et les rigidités de l'administration : 720.000 fonctionnaires, 27 agents pour 1000 habitants (19,3 en Argentine et 12 au Liban); une masse salariale de l'État qui représente 11,5 % du PIB (seulement 6 à 7 % pour l'Égypte, la Turquie, la Malaisie).

Entrer dans l'administration est désormais un privilège pour lequel il faut parfois payer. Payer pour avoir à son tour le droit de faire payer les autres. Toute réforme ambitieuse de rompre ce cercle vicieux en créant les conditions d'une moralisation des pratiques des personnels de l'État. Le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative est engagé dans des actions allant dans ce sens. Un programme national de modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'administration a été créé avec le soutien du PNUD (MOR 94/50). Ses objectifs principaux sont la modernisation et la moralisation de l'administration. Un « pacte de bonne gestion » est en cours d'élaboration dans ce ministère et a vocation à être largement diffusé dans le service public de façon à y créer symboliquement les conditions de l'adhésion des fonctionnaires à « *une culture nouvelle fondée sur des valeurs éthiques* ». Le pacte de bonne gestion demande aux agents publics de prendre trois grands engagements :

- Moralisation de l'administration.
- Rationalisation de la gestion publique.
- Communication, concertation, ouverture.

Dans le cadre de la moralisation le gouvernement s'engage à promouvoir une culture éthique, à veiller au respect de la loi pour la consolidation de l'État de droit et à garantir l'égalité des citoyens devant le service public.

On ne peut que souscrire dans le principe à tous ces engagements et à souhaiter leur mise en œuvre. Il faut, cependant, s'interroger sur les motivations des fonctionnaires à entrer dans ce cercle vertueux. Pour

beaucoup de raisons (coût trop élevé de la fonction publique, nécessité de réduire les charges de fonctionnement, contrôle plus rigoureux des revenus parallèles) l'avenir pour les fonctionnaires n'est pas propice à une amélioration significative de leur revenu. Cette motivation étant devenue hasardeuse, il est nécessaire de leur en trouver une autre. On décrit souvent l'administration comme un lieu où les agents travaillent peu et s'ennuient beaucoup, sont soumis à une hiérarchie qui ne leur permet aucune initiative et sont coupés de l'extérieur. En ce sens, le programme de modernisation de l'administration qui se propose de mettre les services publics en mouvement par la déconcentration, le décloisonnement, la responsabilisation des agents, paraît aller dans la direction appropriée. Il est de nature, s'il est mené à bien, à stimuler l'intérêt des fonctionnaires pour leur propre travail et leur donner le sentiment de faire œuvre utile. Cette reconquête de la dignité du travail administratif pourrait, si elle réussissait, leur faire découvrir un véritable intérêt à accomplir leur tâche : il faudrait bien cela pour compenser l'effacement relatif de la motivation par le revenu.

3.3.2. La réforme des procédures de passation des marchés publics

Le décret N° 2.98.482 fixant les conditions et les formes de passation des marchés publics de l'État a été présenté lors d'une conférence de presse commune le 4 janvier 1999 par les ministres des Finances (F.Oualalou) et de l'Équipement (B.Taghouane). Ce texte, en préparation depuis longtemps, était très attendu. Il concerne, en effet,

*« un des aspects les plus décriés de l'administration, à savoir la corruption que génère, entre autres, l'opacité qui entourait la passation des marchés publics. »*¹

La CGEM l'attendait d'autant plus qu'elle avait protesté quand deux gros marchés, les régies d'eau et d'électricité de Casablanca et de Rabat, avaient été attribuées, en gestion déléguée, à des consortiums étrangers, *« dans l'irrespect total des règles de transparence »*.

Ce texte, en général bien reçu, a été crédité des principaux avantages suivants :

- Une meilleure transparence : généralisation de l'ouverture publique des plis ; suppression de l'entente directe à laquelle on substitue la procédure la mieux encadrée des marchés négociés ; obligation pour l'ordonnateur de rendre publics les critères de choix et de notifier, à la demande du candidat non retenu, les raisons du rejet de son offre.
- Une meilleure information des entreprises : l'ordonnateur a l'obligation de faire publier, au cours du premier trimestre de chaque année budgétaire (art. 81), son programme prévisionnel de commande, ce qui permet aux entreprises, et notamment à celles qui n'ont pas de réseaux d'information dans l'administration, de mieux se préparer.
- Une clause de préférence nationale : L'article 77 prévoit, qu'à égalité d'offre technique, les entreprises nationales seront favorisées par une majoration ne dépassant pas 15 % des offres étrangères.

Certaines réserves ont cependant été formulées :

- Ce texte ne concerne pas toute la commande publique puisque les régies entre autres sont exclues de son application, ce qui représente une part du marché public estimée à 50 %. Il s'agit en effet de très gros marchés comme on a pu le voir à propos des régies en gestion déléguée de Casablanca et Rabat.

1. S. Agueniou. *La vie économique*. 8 janvier 1999.

- Ce texte n'est que le dernier en date d'une liste impressionnante de 54 textes réglementant les marchés publics, de 1913 à aujourd'hui. Le récent décret est lié à cet écheveau complexe dont il faudra revoir la cohérence pour éviter que ses bonnes dispositions ne soient vidées de leur contenu.
- La clause de préférence nationale ne concernerait qu'un petit nombre d'entreprises marocaines (« *Libération* », 4 janvier 1999), celles qui ont une dimension qui leur permet d'affronter la concurrence internationale. Certains observateurs craignent que cette clause transforme les marchés publics les plus intéressants en chasse gardée pour quelques entreprises nationales sans pression concurrentielle sur les coûts.

En fait la réserve la plus forte ne porte pas sur le contenu du texte. Nombreux sont ceux qui pensent que les textes existant avant la parution du décret auraient pu permettre des progrès substantiels en matière de transparence et de moralisation s'ils avaient été appliqués avec rigueur. On note un certain scepticisme dans les commentaires : « Le texte est bon mais sera-t-il appliqué ? » C'est finalement sur la détermination de ceux qui sont chargés de l'application et qui la contrôlent que reposent les chances du changement.

4. Quel bilan du gouvernement de Youssoufi ?

L'arrivée à la tête du gouvernement de la Koutla en février 1998 devait constituer l'occasion pour l'USFP – formation majoritaire – de mettre en œuvre son plan d'action contre la corruption, présenté lors des législatives un an auparavant. D'une commission à l'autre et jusqu'à son adoption finale au sein du parti, le thème de la « moralisation de la vie publique » faisait florès. Aussi lorsque le gouvernement El Youssoufi fit sa Déclaration en mars, avait-il pris soin de proposer, solennellement, l'adoption d'un Pacte de Bonne Gestion à trois volets : une éthique contre les dérives et les abus de pouvoir ; la mise en place d'une gestion rigoureuse marquée du sceau de la transparence et économe des deniers publics et la nécessité d'être à l'écoute et au service des citoyens.

Dans l'entrelacs des proclamations louables et novatrices, le Premier ministre avait annoncé qu'en attendant de procéder à une révision et une rationalisation de salaire dans la fonction publique, il allait « prendre les mesures visant à bannir les privilèges et à geler les hauts salaires ». Des propos auxquels manifestement tout un chacun adhérait sans réserve et qui, l'ambiance aidant, annonçaient à l'évidence que l'ère de la gabegie et de l'impunité était révolue. C'était aussi aller dans le sens d'une exigence sociale, exprimée par les citoyens au nom d'une plus grande justice sociale et d'une transparence réelle dans la conduite des affaires.

Il convient de rappeler, en effet, qu'autour de Transparency Maroc gravitaient une cinquantaine d'autres associations toutes mobilisées dans ce sens et qui ont remis au nouveau Premier ministre un mémorandum où elles demandaient de supprimer la Cour spéciale de justice et de normaliser la procédure en la matière, contrecarrant toute influence administrative ou politique ; de réformer les dispositions pénales en vue d'une meilleure protection des victimes de la corruption ; d'assurer la publication des conclusions des investigations de la Cour des comptes dans le but de renforcer la dissuasion ; d'engager les parquets à déclencher les informations judiciaires et des poursuites pour faits de corruption avérés ; de rendre publiques les sanctions prononcées par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ; de rendre effective la déclaration du patrimoine des responsables publics...

C'était un cahier de charges, il incarnait à la fois une exigence et un défi. La nouvelle majorité gouvernementale s'y était-elle tenue ? En avril 2002, elle a présenté une sorte de bilan qui fait état d'une amélioration

de l'environnement de l'entreprise, de la simplification des procédures administratives et de la création de tribunaux de commerce, la création d'une commission de recours en faveur des investisseurs appelés à se plaindre contre l'administration, d'une autre commission chargée de suivre la presse dans ses réactions au sujet de l'administration; la mise en œuvre d'une loi obligeant l'administration et les collectivités locales à justifier leurs décisions, la mise en application de la loi relative à la déclaration du patrimoine de personnes de l'administration publique, la création d'al-Wassit (Médiateur) à l'écoute des doléances des citoyens, enfin du lancement à l'échelle nationale d'une campagne d'information et de communication. Un tel dispositif était aussi agrémenté par une série de décisions et de sanctions disciplinaires prises à l'encontre de fonctionnaires, soient 879 entre juges, fonctionnaires, experts assermentés, traducteurs, notaires et adouls coupables d'avaries ou de corruption dont 105 ont été traduits devant la justice. Le document officiel du gouvernement rappelle qu'entre 1998 et 2000 les services de la gendarmerie ont surpris environ 10.000 tentatives de corruption. Dans la même période, 211 dossiers ont été soumis à la Cour spéciale de Justice, soit 2 fois plus que les dix années précédentes.

Au niveau de l'administration territoriale, comme aussi à celui de la gendarmerie, de la douane et des services de la perception, on évoque des suspensions, des révocations ou des sommations judiciaires, des sanctions en série, des condamnations, y compris sur ordre du Premier ministre à l'encontre de président et de vice-présidents de conseils municipaux. C'est dire que la gangrène corruptrice n'épargnait aucun champ, aucun domaine de l'activité nationale. Cependant, dans quelle mesure devrait-on mettre à l'actif du gouvernement de l'époque un tel effort de moralisation? Les tribunaux de commerce n'existaient-ils pas auparavant? Les privilèges concédés aux fonctionnaires relatifs à la consommation de l'eau, de l'électricité et du téléphone n'avaient-ils pas été bannis avant?

Au chapitre de la Déclaration du patrimoine de fonctionnaires enrichis, rien n'est venu jusqu'ici démontrer que cette loi, présentée en 1998 comme la clé de voûte de la transparence, a été mise en œuvre ou appliquée avec la rigueur proclamée. Ils ne se sont jamais inquiétés ces fonctionnaires ayant amassé des fortunes colossales. S'agissait-il d'un effet d'annonce, d'un replâtrage en proclamations superposées des anciennes gestions, d'une médiatisation à l'image d'un iceberg? Des commissions perçues dans le système verrouillé et opaque des appels d'offres publics à la simple délivrance d'un permis de conduire, la corruption est devenue ce fameux serpent de mer, surgissant là où on ne l'attendait point. Un véritable Hydre de Lerne dont les têtes, aussitôt coupées, rebondissent. C'est aussi les limites d'une action gouvernementale encore à l'œuvre, mais d'autant plus inopérante dans un contexte politique marqué par la quête d'un consensus, qu'un détail était intervenu en septembre 1999, lors de la tenue à Casablanca du Colloque sur la corruption: la « Commission nationale de lutte contre la corruption » était simplement rebaptisée la « Commission nationale de moralisation de la vie publique »!

Cette entorse aux engagements initiaux a renforcé le doute, à un moment où l'arrestation du capitaine Adib, ayant suscité les réactions de la presse, n'a fait qu'aggraver la suspicion et l'émoi de l'opinion à l'égard du gouvernement, coupable d'avoir emprisonné un « soldat dénonciateur de corruption et de malversations ». Grave situation où la justice était apparue comme une machine à deux vitesses, révélant la vraie nature de quelques responsables de l'époque, demeurés hostiles à la suppression de la Cour spéciale de Justice, aux yeux desquels elle remplit un « rôle rectificateur » des affaires de corruption. À la première conférence nationale sur la réforme de l'administration, organisée en mai 2002, la « manque d'indépendance de la Cour spéciale de Justice et sa soumission au pouvoir et à l'Exécutif » ont été plus que dénoncés. Dans le même esprit, c'est-à-dire pérenniser le contrôle d'institutions de justices, a été créé *Diwan al-Madhalim* dont on dit qu'il garde dans ses cartons des milliers de dossiers de plaintes. Au lieu d'un médiateur, *Wali al-Madhalim* est venu se substituer au Bureau de Recherches et d'Orientation (BRO) institué en 1956 par le Roi, nommé par Dahir pendant six ans et qui soumet au Roi un rapport annuel, publié après approbation du Souverain au *Bulletin officiel*.

On considère que le rôle de Diwan al-Madhalim est limité, parce qu'il s'agit simplement d'un rouage qui n'a aucun pouvoir de décision. Comme la réforme de l'administration, cantonnée au territoire des proclamations vertueuses, restée un programme inachevé, mettant en évidence l'absence de vision et une centralisation outrancière des ressources nationales, humaines et financières et l'inexistence absolue de textes pour sévir efficacement contre la corruption comme l'a révélé le rapport présenté lors du colloque sur la réforme de l'administration cité plus haut à 7 axes l'un aussi ambitieux que l'autre et préconisant entre autres une politique de transparence totale, un rapprochement avec les citoyens.

Avec le gouvernement de l'alternance, la corruption a semble-t-il prospéré, soit selon un rapport de Transparency Maroc 64 % de grands cas et 84 % de petits cas, cette dernière connaissant une propension effrayante. Les blocages administratifs, les « affaires » de grandes institutions comme la CNSS, le CIH, la BNDE pour ne citer que ces exemples emblématiques sont portés chaque jour à la connaissance du public, montrant simplement que les dispositifs mis en œuvre par le gouvernement n'ont jamais été aussi laxistes qu'aujourd'hui. Il faudrait une autre vision et une politique courageuse.

Une stratégie de lutte contre la corruption

Il doit être bien clair qu'on ne va pas trouver ici des réponses précises à la question de la stratégie. Ces réponses vont peu à peu être élaborées par le mouvement social qui s'engage dans la lutte : TM, le collectif des associations contre la corruption, les organisations politiques et syndicales, les chercheurs en sciences sociales. On ne trouvera ici qu'une proposition de méthode à discuter et de pistes à explorer.

Le vrai problème dans cette société c'est celui de la banalisation de la corruption qui en fait une réalité ordinaire. Aucune mesure isolée de moralisation, ni la réforme de l'administration, ni celle de la justice ou des marchés publics ne peut venir à bout de l'acceptation implicite du mal qui est d'ordre culturel. Une campagne ou même une politique de moralisation de la vie publique restera toujours menacée d'un retour en arrière tant qu'elle apparaîtra comme une concession momentanée du pouvoir et qu'elle ne sera pas garantie par une exigence citoyenne. Mais la longue construction de cette exigence ne peut être envisagée sans progression significative de la transparence de l'action des institutions. Ainsi, la stratégie repose sur trois piliers interdépendants : la transparence, la réforme des institutions, l'émergence d'une conscience citoyenne, et sur quatre grands acteurs : l'État et le système politique, la société civile, l'économie et les entreprises, les médias.

L'élaboration d'une stratégie devra combiner la contribution des acteurs et l'édification des piliers. Cependant, ces piliers qui sont en fait de grands objectifs ne se conjuguent pas dans le même temps : la transparence qui a déjà commencé peut être considérée comme possible dans le court terme, la réforme de l'État et des institutions dans le moyen terme et l'émergence de la conscience citoyenne dans le long terme.

En guise de conclusion

« La libération de la parole ne suffit pas, il faut des politiques effectives contre la corruption ». Ce n'est pas un slogan, mais le cri de cour d'un collectif, affilié à Transparency Maroc, lancé le 9 décembre dernier à l'occasion de la Journée internationale de lutte contre la corruption. Autant il s'apparente à une interpellation en bonne et due forme, autant il traduit le degré d'exigence – morale s'entend – auquel est parvenue l'opinion publique. D'autant plus que deux événements se sont produits en moins de dix-huit mois entre 2003 et 2004 pour justifier un rebondissement du débat sur la corruption.

Le premier tient au fait que le Maroc, en termes de lutte contre la corruption, passe de la 70ème à la

77ème place, traduisant une inquiétante régression. Le second, contrastant avec une image ternie, est la signature par le même Maroc de la Convention des Nations unies contre la corruption à l'instar de plusieurs autres pays démocratiques. C'est-à-dire un engagement solennel par notre pays de s'inscrire dans une dynamique internationale pour éradiquer ce mal endémique de l'humanité. Il ne faut pas être grand clerc pour souligner la contradiction entre une volonté affichée de faire de la lutte anticorruption l'un des symboles de notre société et, en même temps, relever l'effarant recul face à ce fléau qui nous place, si l'on n'y prend garde et par un jeu d'associations d'images, en queue du peloton des États démocratiques et parmi les plus corrompus.

Il est aussi utile de rappeler que, quand bien même le Royaume du Maroc a signé la Convention de l'ONU, il ne l'a pas encore ratifié, ni par les deux chambres du parlement, ni par un référendum non plus. Sa ratification lui conférerait, pourtant, une réelle dimension constitutionnelle même si de par le monde, il n'y a qu'une douzaine de pays qui l'ont fait. Les associations qui se mobilisent pour cette ratification y compris les Nations unies en font l'un des incontournables préalables à une véritable politique de lutte contre la corruption. Or, le Maroc devrait non seulement accélérer la procédure pour corriger l'image qui lui colle, mais donner l'exemple au niveau des pays arabo-musulmans et africains. L'arsenal juridique devrait être renforcé avec cette réserve que d'aucuns expriment sans ambages qu'il n'est rien de pire que « les lois édictées et promulguées mais non appliquées ». Le Maroc, parmi les premiers signataires de la Convention des Nations unies, est ainsi appelé à aller au-delà de cette première étape, en rendant exécutoires et applicables les recommandations de lutte contre la corruption tant au niveau des petites infractions qu'à celui des crimes passibles du code pénal, au demeurant assez complet sur ce chapitre.

Il reste cependant tenu et obligé d'aller plus loin que la promulgation d'un train de mesures, fussent-elles les plus drastiques, si parallèlement celles-ci n'étaient pas mises en œuvre et si l'on se contentait de punir uniquement pour faire bonne mesure, quand une riposte par la prévention, la pédagogie, la sommation sont nécessaires. Il convient, en effet, de mettre à profit la tendance internationale de moralisation, véhiculée notamment par la Convention des Nations unies, signée à Mérida en 2003 après de longues et laborieuses tractations, pour mettre en œuvre une réelle politique de lutte anticorruption, associer tous ceux – associations non gouvernementales, citoyens – qui ont à cœur de voir émerger un code d'honneur et une morale publique, pour ne pas dire simplement le civisme.

Le Maroc est d'autant plus à l'aise dans une telle démarche qu'il est un pays d'ouverture, qu'il est signataire de la Convention de Mérida et que son Code pénal prévoit toute une série de mesures coercitives qui n'attendent que d'être scrupuleusement appliquées. Un autre atout est celui de l'adhésion populaire à la culture de lutte contre la corruption. Il faudrait comprendre que si l'on n'associe pas l'opinion publique, rien ne pourrait être mené à bien et, qu'en attendant une ratification possible, rien n'empêche qu'on lance une campagne de sensibilisation à l'échelle nationale, au niveau des entreprises, des lieux de travail, des écoles, des mosquées, y compris dans le milieu rural pour que la lutte contre la corruption ne soit pas confinée au répertoire de bonnes intentions mais devienne une « bonne cause », une priorité. Il y va de notre crédit et de notre image à l'extérieur comme à l'intérieur, et également, de la réussite de notre développement économique et de la modernisation du Maroc.