

LA PRÉVENTION  
DE LA CORRUPTION AU MAROC,  
ENTRE DISCOURS ET RÉALITÉ

83

La corruption révèle les points de souffrance d'une construction sociale. Elle permet d'assurer des avantages à ceux qui disposent de ressources de pouvoir, de statut, d'argent ou de protection. Elle se manifeste généralement sous forme de convention tacite. Un « contrat » qui se réfère à un système de prix articulé sur un marché qui fonctionne sous l'action simultanée de l'offre, de la demande et des opportunités de gains indus que cette action incite. Le processus se met en place discrètement, progressivement et cumulativement en s'auto-alimentant et en secrétant ses propres règles, ses mécanismes, ses intermédiaires et ses tarifs. Pour analyser tous les dispositifs mouvants du *contrat de corruption* il faut considérer toutes les données du système qui génère ces relations, qui les encourage et qui met en cause forcément plusieurs niveaux de responsabilités.

La corruption se rencontre avec une intensité variable dans nombre de pays et donne lieu à des analyses nécessairement différentes. Chez certains, elle est marginale, conjoncturelle et semble être maîtrisée grâce au fonctionnement efficace des institutions en place et l'application des lois en vigueur ; alors que chez d'autres elle est pesante, structurelle, systémique ; désactive et bloque le contrôle politique et juridique censés la combattre et l'endiguer. Au Maroc, la tolérance sociale vis-à-vis de la corruption est aujourd'hui très forte – influencée par un sentiment diffus d'impunité et une inégalité des citoyens devant la loi. La corruption se banalise et s'assume comme *comportement normal*, à tel point que certains de ses actes se pratiquent de manière confiante et tranquille. L'arbitrage en sa faveur dénote d'un type de rationalité calculatrice des agents au

sens de Becker<sup>1</sup>. Plus la perception du risque encouru est faible, que ce soit en termes de détection ou de sanction, plus la dissuasion perd de ses attributs, et plus la corruption est admise et l'arbitrage en sa faveur élevé. Déjà en 1973, John Waterbury écrivait qu'au Maroc « la corruption flotte librement et (se trouve) manipulée, guidée, planifiée et désirée<sup>2</sup> ». Ou encore, en 1982, lorsque 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<sup>3</sup> ».

84 Depuis lors, les choses se sont un peu compliquées et le coût de la lutte contre la corruption semble devenu, politiquement, économiquement et socialement dissuasif. Des pans entiers d'échanges se soustraient progressivement à la contrainte juridique et se soumettent à un autre ordre normatif produisant des échanges corruptibles à répétition, alimentant des gains indus, faussant le jeu de la concurrence et de l'égalité des chances, alourdissant les dépenses de l'État et réduisant de manière significative ses ressources. Les zones de droit reculent et celles de l'ombre prennent place, s'auto-alimentent et imprègnent le construit social. Le volet transactionnel de l'acte de corruption laisse supposer que derrière l'apparence de la dysfonction se dissimule, en fait, une sorte de fonction d'*adaptation*. Grâce à elle, les acteurs anticipent sur l'aspect contraignant de leur environnement. Les règles de droit se trouvent alors subordonnées aux aléas de leur pratique<sup>4</sup>. Le recours à la corruption finit par produire des normes concurrentes à celles que le droit tend à imposer. Son extension à plusieurs niveaux de la vie en société traduit, dans les faits, des formes de cohabitation entre le respect du droit et la non-reconnaissance partielle de ses effets. Pareille attitude appelle forcément l'adhésion à des codes de conduite occultes et à des valeurs non déclarées qui s'intègrent forcément d'une manière ou d'une autre à la culture sociale. Manifestement, le sujet est fertile en paradoxes. En public, elle est décriée, dénoncée, condamnée. Mais en cercle restreint comme dans les conduites effectives au quotidien, nombreux sont ceux qui démissionnent face à son ampleur, finissent par relativiser ses impacts,

---

1. Gary Becker, « Crime and Punishment. An Economic Approach », *Journal of Political Economy*, vol. 76, n° 2, 1968, p. 169-217.

2. John Waterbury, « Endemic and planned corruption in a Monarchical Regime », *World Politics*, vol. 25, n° 4, 1973, p. 533-555.

3. Interview accordée au journal, *Le Matin du Sahara*, 23 février 1982.

4. Kamal El Mesbahi, « La corruption entre droit et pratiques », Actes du Colloque « Droit et pratiques au Maroc », Fès, Publications de la faculté de droit de Fès, 1994, p. 211-225.

justifient le fait d'y recourir ; voire l'externalisent en la sous-traitant comme nous l'avait un jour affirmé le dirigeant d'une grande entreprise privée. La corruption est devenue un phénomène macro-social touchant indistinctement tous les espaces de la vie économique, politique, sociale et institutionnelle. Son questionnement se situe désormais à l'intersection entre ces diverses sphères et recoupe des problématiques multiples. Son analyse comme la conception de mesures destinées à la combattre gagnerait à partir de ce constat.

Différents rapports, analyses et enquêtes, nationaux et internationaux, attestent clairement d'une prégnance forte de la corruption, qui ne semble épargner aucun secteur. Cette corruption ne saurait être analysée comme cause en soi, mais plutôt comme la conséquence d'un système national d'intégrité<sup>5</sup> largement défaillant, qui alimente et encourage ses sources les plus répandues et ses multiples manifestations. Les résultats de ces diverses enquêtes quant à la prégnance de la corruption au Maroc, d'un côté, et la force du discours politique affiché censé la combattre, de l'autre, soulèvent plusieurs interrogations. Mohamed Tozy et Béatrice Hibou<sup>6</sup> les résument parfaitement : « comment interpréter [les] différents épisodes d'une lutte contre la corruption désormais rendue visible et même presque devenue routinière ? Y a-t-il vraiment rupture programmée avec le passé ? S'agit-il d'un véritable tournant dans le traitement de ce "fléau" ? Est-on en présence d'une pure et simple mise en scène ? Ou d'une instrumentalisation d'un pouvoir encore fondé sur l'achat, l'échange de services et la corruption ? » Pareils questionnements autorisent plusieurs lectures et s'inscrivent dans le paradoxe entre la force affichée de sa dénonciation – au niveau des intentions, de la prise en charge du phénomène de la corruption au Maroc comparativement à d'autres pays de la région –, et la force de la corruption au quotidien. Les courbes que tracent ces deux éléments de l'équation semblent être ascendantes. Le discours contre la corruption est fort, la réalité de la corruption l'est aussi et le non-respect de l'autorité de la loi augmente tendanciellement, ayant comme corollaire le délitement du lien social. La désillusion de l'opinion publique véritablement intéressée par une moralisation des affaires tant publiques que privées est facilement perceptible aujourd'hui.

85

5. Schéma d'analyse proposé par Transparency International, le SNI est symbolisé par un temple dont les nombreux piliers représentent chacun un lieu de pouvoirs. Moins ces piliers fonctionnent sur des bases du respect de la loi, de transparence, de traçabilité et de reddition des comptes et plus la corruption se développe cumulativement.

6. Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, « La lutte contre la corruption au Maroc, vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et Société*, vol. 72, 2009, p. 339-357.

Le processus d'adaptation des acteurs joue à plein par la production quotidienne de canaux multiples se situant souvent en marge du droit, et donc du politique. On aura d'un côté le droit fait de règles, de lois, de normes et d'obligations, et de l'autre une « pratique sociale » où se développent les possibilités de faire ce que les lois ne permettent pas. Le lien social est alors immanquablement en *divorce* avec le lien politique. Le risque que représente ce *divorce* est lourd de conséquences. Les résistances multiples au changement encouragent et confortent la non-application des textes. Nous pensons que c'est le cas, aujourd'hui au Maroc, s'agissant de la lutte contre la corruption et les corrompus. Ne pas accorder toute l'attention nécessaire à cet aspect des choses risque à terme de décrédibiliser l'action et la parole de l'État, de limiter sa marge de manœuvre et de réduire significativement toute velléité de combattre la corruption.

86

#### DES INDICES ALARMANTS

Différentes sources, tant nationales qu'internationales, font état d'indices et de chiffres préoccupants quant à la situation de la corruption au Maroc. En 2011, le CPI (*corruption index perception*), que publie annuellement Transparency International, donnait au Maroc une note de 3,4/10 et le situait à la 80<sup>e</sup> place sur un total de 183 pays. Un score qui le rangeait parmi les pays à « corruption systémique ». En effet, avec ce score de 3,4, le Maroc arrive en 9<sup>e</sup> position parmi les 17 pays de la région. Sa note évolue peu. Elle était de 3,5 en 2007 et 2008, de 3,3 en 2009 et se maintient à 3,4 depuis 2010. Sur la décennie, elle demeure dans une fourchette de 3,2 à 3,5.

Les résultats du baromètre mondial de la corruption, pour l'année 2012, affichent également des scores préoccupants pour le Maroc. Rappelons que ce rapport, publié par Transparency International, établit, sur la base d'une enquête par pays, la fréquence de la corruption, les raisons pour lesquelles des pots-de-vin ont été payés ainsi que les perceptions des citoyens sur la manière dont les institutions clés sont affectées par la corruption. Les scores obtenus par le Maroc confirment, une fois encore, la prégnance de la corruption dans plusieurs secteurs. Ainsi, 77 % des sondés estiment que le niveau de la corruption est resté le même, 13 % disent qu'il a augmenté depuis 2006, contre 11 % qui estiment qu'il a diminué. S'agissant des « institutions qui sont touchées par la corruption », notées entre 1 (pas du tout corrompu) et 5 (extrêmement corrompu), les résultats ne sont pas brillants : la note pour l'administration publique est de 3,5, la justice 3,5, la police 3,3, le secteur privé 2,6. Concernant le

jugement que portent les sondés sur « l'efficacité de l'action des pouvoirs publics en matière de lutte contre la corruption », 18 % considèrent cette action comme « efficace », contre 17 % qui jugent qu'elle est « non efficace » et 65 % estiment que cette action « ne sert à rien ».

Quant à l'indice de corruption des pays exportateurs (*Bribe payers index*) de 2011-2012, le Maroc se situe à un niveau élevé de l'échelle de « la corruption des officiels » avec un score moyen de 4,1/5, au moment où la moyenne de l'ensemble de l'échantillon (30 pays) est de l'ordre de 3,3/5. Par ailleurs, 53 % des sondés considèrent que « l'action des pouvoirs publics » contre la corruption est « très inefficace » et 19 % la jugent « inefficace ».

#### QU'EN EST-IL ALORS DES RAPPORTS ET ENQUÊTES RÉALISÉS AU MAROC ?

87

En 2002, une enquête réalisée pour le compte de l'association Transparency Maroc, auprès d'un échantillon de 400 entreprises, avait révélé que seulement 10 % de celles-ci participaient de manière régulière aux marchés publics et près de 60 % jugeaient que les procédures correspondantes sont « complexes, coûteuses et entachées de corruption ». Début 2006, un rapport fut remis au roi<sup>7</sup> dans lequel on pouvait lire, s'agissant des questions relatives de la gouvernance au Maroc, que « la présence diffuse de la corruption dans la société et dans la culture, ainsi que sa banalisation, qui prend une forme insidieuse de consentement pour les uns et de résignation pour les autres, invitent à bien cerner les causes du phénomène ». Les rédacteurs répondent à ce constat en affirmant que « l'absence d'application systématique de la loi est un terreau fertile pour la corruption. Est-il utile d'avoir de bonnes lois si on ne les applique pas ? Tant que la loi, rien que la loi, toute la loi ne sera pas appliquée à tous, la corruption risque de rester un mal endémique dans notre pays, retardant son développement, car faussant les règles du jeu et favorisant ceux qui savent et peuvent corrompre, au détriment des autres ». Six ans après, ce constat reste toujours d'actualité. Récemment, le Conseil économique et social (CES), organe constitutionnel, a présenté à la presse, le 3 septembre 2011, la synthèse d'une étude réalisée autour de la commande publique ; synthèse qui fait référence implicitement au manque de transparence, à l'absence d'analyse d'opportunité de certaines commandes, à l'inexistence de commission paritaire de recours et aux risques de conflits d'intérêts

7. Le Rapport du cinquantenaire, dont une version allégée fut largement diffusée et traduite en plusieurs langues.

qui pourraient entacher certains marchés. Cet intérêt du CES pour la commande publique est fort louable. En effet, le domaine des marchés, comme celui de certaines concessions des services publics restent une source importante de corruption au Maroc, souvent dénoncée par les opérateurs. Des pratiques occultes restent vivaces et sont révélatrices de corruption, notamment dans le secteur du BTP. Il est ainsi possible de favoriser un concurrent en établissant un barème de notation des offres techniques favorables au candidat que l'on souhaite privilégier, de communiquer au préalable des informations confidentielles comme le budget prévisionnel du marché, de différer, sous des motifs infondés la remise du dossier d'appel d'offres à certains candidats ; voire de prononcer un report de l'appel d'offres pour « vice de forme ». Autant de pratiques occultes en dépit de tous les efforts de toilettage juridique et procédurier qu'a connus, ces dernières années, le décret général des marchés publics<sup>8</sup>.

L'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC), créée en 2007 et installée en 2008, avait remis son premier rapport d'exercice au Premier ministre en juillet 2010. Un rapport de bonne facture qui a mis le doigt sur les failles du système juridique et de contrôle et leurs impacts mesurables en termes de trappes corruptibles. Une centaine de recommandations, générales et sectorielles concluait ce rapport. L'absence de réactivité de la part des pouvoirs publics à l'égard de ce rapport et de ses recommandations donnait la mesure que l'acte politique et « l'agir » étaient en complète rupture avec la parole politique. Par ailleurs, et malgré le peu de ressources, notamment financières, l'ICPC a réalisé deux études sectorielles sur l'étendue de la corruption, l'une sur le secteur des transports et l'autre sur celui du secteur de la santé. Le rapport annuel 2011-2012, que cette même instance a remis au Premier ministre le 1<sup>er</sup> novembre 2012, dit expressément que « la situation du Maroc en matière de lutte contre la corruption ne s'est pas améliorée de manière significative, la politique suivie à cet effet étant restée dépourvue d'une dimension stratégique et d'un engagement effectif anticorruption ». De son côté, l'Observatoire de la corruption mis en place par Transparency Maroc, recense qu'au cours de l'année 2011 la répartition sectorielle des affaires de corruption rapportées par la presse marocaine intéresse dans l'ordre décroissant les collectivités locales 34 %, l'habitat-urbanisme-immobilier

---

8. Kamal El Mesbahi, « Transparence versus corruption dans les marchés publics. Lecture à travers les dispositions de l'Accord de libre échange Maroc/États-Unis », *Critique économique*, Publications de l'Association marocaine des sciences économiques, Rabat, n° 21, 2008, p. 143-159.

14 %, la santé 7 %, la police 6 %, la justice 5 %, le secteur privé 5 %, le commerce et industrie 4 %, les douanes 3 % et l'éducation 3 %.

Quant à la Cour des comptes, dont l'une des fonctions est de prévenir les risques encourus par la gestion publique, ses rapports, notamment ceux de 2009 et de 2010, regorgent de « cas avérés » de corruption et autres formes de détournement, d'abus de biens sociaux, de marchés non conformes à la législation en vigueur, de dysfonctionnements et insuffisances récurrentes quant à la gestion des commandes et marchés publics, d'absence de traçabilité dans les comptes, de formes multiples de conflits d'intérêts et de dilapidation des deniers publics dans nombre d'organismes, établissements et services étatiques. Il existe incontestablement une corrélation entre la corruption et la fraude dans le secteur public, puisque la première est souvent utilisée pour obtenir le concours des personnes à qui leur fonction confère l'autorité de signer des contrats au bénéfice de la personne ou de l'entreprise qui paie, en amont, le pot-de-vin. La lecture des rapports de la Cour des comptes, notamment celui couvrant l'exercice 2009, a aussi alimenté ce réquisitoire avec son lot de dysfonctionnements, de détournements et de dilapidations dans des institutions censées jouer un rôle majeur dans le développement national et local, notamment le Crédit immobilier et hôtelier (CIH), le Haut Commissariat aux eaux et forêts, les Centres régionaux d'investissement, l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences, les offices de mise en valeur agricole, les collectivités locales, la Mutuelle générale du personnel des administrations publiques (MG PAP), etc. Parmi les dossiers aujourd'hui en cours d'instruction par la justice, ceux du CIH, de l'Office national des aéroports (ONDA), ou encore le cas de la Compagnie marocaine de navigation (COMANAV) présentent des cas symptomatiques de formes de collusion entre fraude et corruption, conflits d'intérêts et abus de biens sociaux, « marchés truqués » ou « marchés orientés », etc. Autant de signaux qui témoignent de la mauvaise gouvernance dans de nombreux établissements et qui mesurent également l'insuffisance de la reddition des comptes de ceux chargés de la responsabilité ainsi que la défaillance des contrôles mis en place. Cette nécessaire reddition des comptes « ne constitue pas seulement une obligation légale qui doit être respectée par tous les gestionnaires des organismes publics, mais également une responsabilité et un vecteur de la transparence et de l'obligation de rendre compte pour toute autorité qui gère les deniers publics<sup>9</sup> ».

89

Nombre de cas avérés de collusion/corruption au Maroc permettent

---

9. Rapport annuel de la Cour des comptes, exercice 2008, Rabat, 2009, p. 9.

de situer le risque de corruption principalement au point de rencontre de plusieurs carrefours : interférences entre personnalités publiques et intérêts économiques privés usant de leurs pouvoirs pour se soustraire aux contrôles, obtenir des dérogations, disposer de pouvoir de marché en dehors de toute concurrence, échapper à l'impôt, etc. Les facteurs marocains, aisément constatés, sont nombreux : niveau élevé de tolérance sociale et conduite corrompue des acteurs, mécanismes institutionnels défailants pour la combattre, faible prévention et absence de dissuasion sur la durée, existence d'un pouvoir public économique discrétionnaire, prédominance d'une asymétrie informationnelle et faible probabilité de la sanction<sup>10</sup>. La recherche d'intérêts privés permis par des trappes corruptibles publiques produit nécessairement des externalités négatives à la fois sur le fonctionnement normal du pays et sur le niveau de bien-être social des citoyens. La corruption ne va pas sans coûts et n'admet pas uniquement un rapport gagnant-gagnant entre les composantes du « contrat ». Bien au contraire. Il y a forcément un tiers perdant : une prestation non conforme à la qualité requise et aux spécifications du « contrat », objet de la corruption. Ainsi, le montant du coût de la corruption – à l'image des coûts de la recherche de rente – sert à contourner une réglementation, obtenir un non-droit et annihiler toute procédure d'évaluation que devrait imposer une concurrence loyale. Par ailleurs, des distorsions supplémentaires apparaissent, notamment des travaux ou commandes publics décidés et réalisés, non pas parce qu'ils étaient utiles ou productifs de valeur ajoutée, mais parce que c'était le moyen de se procurer des financements occultes. Globalement, le montant de ce coût, supporté par les citoyens, sera nécessairement pris en compte dans la valorisation de la prestation, objet de la corruption. Le corrupteur et le corrompu seront gagnants, mais la communauté perdra une valeur généralement supérieure au « coût » engagé de la corruption. Si on emprunte le raisonnement économique, on dira que la logique du coût supporté suite à une transaction de corruption, comme moyen de captation d'une rente ou d'un passe-droit, et donc d'une richesse sociale indue, et proche du prix du monopole sur un marché donné, comme capteur du surplus du consommateur. La corruption augmente donc tendanciellement le risque moral. Entre lois écrites et lois tacites, le couple corrompu-corrupteur choisit volontiers les secondes au détriment

---

10. Voir l'étude réalisée par Transparency Maroc sur le Système national d'intégrité, Rabat, 2009... ou encore le Rapport 2009 de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC), remis au Premier ministre en juillet 2010.



des premières. D'anti-règle, la corruption devient la règle et soumet le comportement des acteurs, publics et privés à une logique en marge de la règle de droit.

#### ENTRE TABOU ET RECONNAISSANCE : LE CHEMINEMENT DE L'ACTION POLITIQUE

L'analyse de la corruption au Maroc gagnerait, me semble-t-il, à s'inscrire au niveau de trois débats qui s'enchevêtrent. Des débats qui portent sur *la nature du mal, l'urgence d'une réponse politique et sur les solutions à engager*. Le premier débat a été dangereusement retardé par un déni de réalité chez les responsables politiques qui ont traité, pendant longtemps, la corruption comme un phénomène résiduel, qui ont renâclé à admettre la gravité du mal et refusé de mesurer ses conséquences lourdes quant à la construction sociale, l'allocation des facteurs de production, ou la qualité du processus décisionnel public. La faible volonté politique d'y faire face a eu comme conséquence de rendre le coût de la lutte contre la corruption extrêmement prohibitif. Le deuxième débat passe par la prise en charge politique d'un dysfonctionnement mesurable induit par une corruption, devenue fait social pesant au Maroc et qui doit être traitée comme tel, ce qui ne semble pas être le cas au vu de ce qui a été entrepris. Quant au troisième débat, il ne peut faire l'économie de questionner ce qui a été tenté comme « plans d'action » gouvernementaux et le pourquoi de l'inefficacité, largement admise, des mesures annoncées et des décisions prises.

91

Le Maroc a signé la Convention des Nations unies contre la corruption le 9 décembre 2003 et sa ratification a été publiée au *Bulletin officiel* du 17 janvier 2008. Par sa signature, il reconnaît donc, selon les termes du préambule de la Convention, qu'il est préoccupé « par la gravité des problèmes que pose la corruption et de 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<sup>11</sup> ». Un engagement qui l'oblige à transposer dans sa loi nationale et ses codes de conduite les dispositions incluses dans la Convention. L'année 2011 a été incontestablement celle d'une vague de fond de revendications démocratiques dans la région arabe et celle de l'émergence d'une forte indignation citoyenne contre l'exclusion, l'impunité et la loi du plus fort. L'environnement tant

11. Convention des Nations unies contre la corruption, Préambule, New York, 2004, p. 5.

interne qu'international de la lutte contre la corruption s'en est trouvé fortement modifié.

Depuis juin 2011, la nouvelle Constitution marocaine consacre à la moralisation de la chose publique une place de choix. La gouvernance publique fait l'objet du titre XII (art. 154 à 171), mais elle est également mentionnée sous cette terminologie ou par des notions connexes à travers de multiples autres dispositions :

- gouvernance et reddition des comptes (art. 1<sup>er</sup>);
- transparence des élections (art. 11);
- concertation avec les acteurs de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques (art. 13);
- droit des citoyens de présenter des motions en matière législative (art. 14);
- 92 – droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (art. 15);
- droit d'accès à l'information détenue par l'administration publique et droit à l'information dans la seule limite de la loi (art. 27);
- conflit d'intérêts et délit d'initié et autres infractions se rapportant à la gestion administrative, à la passation des commandes publiques, au trafic d'influence et à l'abus de position dominante (art. 36);
- transparence et mérite dans la procédure de nomination (art. 92)
- publication de tous les rapports de la Cour des comptes (art. 148) et de celui des instances de gouvernance, etc.

Ces diverses insertions constitutionnelles sont certainement importantes et peuvent participer à endiguer certaines niches de la corruption. Cependant, il faut garder en mémoire que la valeur de toute Constitution découle moins de son énoncé que de l'exercice effectif des droits et des attributions qu'elle consacre par les différentes autorités qu'elle institue et que si la gouvernance puise ses valeurs dans l'esprit et le texte de la Loi suprême, notamment dans les principes d'égalité devant la loi, de citoyenneté et de la reddition des comptes, son impact réel se détermine par l'édification d'un cadre institutionnel, normatif et opérationnel de gestion transparente et participative de la chose publique. L'un des dilemmes qui devra nécessairement interpeller l'analyste est qu'il est souvent difficile de résoudre un problème avec le mode de gestion qui l'a engendré.

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, globalement depuis

l'avènement du « gouvernement d'alternance », dirigé par un socialiste, en avril 1998. Entre les deux phases, la logique de l'action a changé et les discours qui l'accompagnent également. En réponse à une question, feu le roi Hassan II affirmait que « sans receleurs, il n'y aurait pas de voleurs [...] et sans corrupteurs il n'existerait pas de corrompus », et il ajoutait que ce qu'il faut « c'est moraliser l'action des responsables. La corruption a toujours vécu et continuera de vivre partout<sup>12</sup> ». En octobre 2008, le roi Mohammed VI disait en substance : « 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. [...]»<sup>13</sup> » Nous pouvons multiplier à satiété les déclarations et prises de position des politiques sur la question, cela serait fastidieux. Il suffit de noter que, lors des élections législatives de 2007 et celles de 2012, pratiquement tous les partis politiques avaient inséré dans leurs programmes électoraux un axe à part sur la « nécessaire lutte contre la corruption », montrant ainsi qu'ils répondent aux attentes et demandes des électeurs, au moment même où le faible taux de participation aux élections suggère qu'il existe désormais une forte défiance des citoyens par rapport à la « parole » des politiques et à leurs engagements, dans ce domaine comme dans d'autres. Vouloir faire de la lutte contre la corruption un simple produit de différenciation entre programmes politiques, comme cela nous semble être le cas aujourd'hui, risque, à terme, d'avoir pour effet une inflation verbale qui n'a pour objectif que celui de chercher à capter les voies des électeurs. Plus les promesses prolifèrent sur ce thème, plus l'attente sera grande, moins l'action effective sera proportionnelle à ce qui a été promis, et plus la défiance grandira envers la « parole politique ». Les acteurs politiques ont intérêt à apprécier et à mesurer ce risque.

Or, quand on analyse sur la durée *l'offre en matière de lutte contre la corruption et moralisation de la vie publique*, on constate que ce qui caractérise la démarche adoptée depuis le gouvernement Youssoufi (1998-2002), c'est plutôt une absence manifeste de priorités claires, une option faite de catalogues, sans aucune ligne générale, sans rythme, sans agenda, sans moyens conséquents et sans ambition. Quatorze ans après on en est

12. Hassan II, *Mémoires d'un roi. Entretien avec Éric Laurent*, Plon, 1993, p. 177-178.

13. Discours du roi lors de l'ouverture de la première session de la deuxième année de la législature, le 10 octobre 2008.

presque au point de départ. Il suffit, pour s'en convaincre, 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 Abdelilah Benkirane, actuel chef du gouvernement en janvier 2012, en passant par la déclaration de Driss Jetou en novembre 2002 et celle d'Abass Fassi en octobre 2007. Il faut noter d'ailleurs, qu'au-delà des déclarations de politique générale, seul le gouvernement dirigé par Driss Jetou avait présenté en mai 2005 un plan d'action pour la lutte contre la corruption. Ce plan d'action ambitieux comprenait vingt-trois mesures à caractère transversal couvrant six axes. En le situant dans son contexte, on constate en premier lieu qu'il était incomplet. Il n'abordait que la partie prévention, passant totalement sous silence l'aspect sanction, il n'apportait aucune garantie d'indépendance de la justice, n'abordait pas non plus des thèmes importants comme l'accès à l'information ou l'implication de la société civile ni, surtout, les dispositions à prendre pour protéger les témoins et victimes de la corruption. Ce plan manquait également d'une vision globale du problème et de ses solutions et il apparaissait plus comme une juxtaposition de mesures que comme un plan cohérent prenant en compte les diverses causes et l'ensemble des aspects et des manifestations du phénomène. Mais il avait au moins le mérite d'exister ! Il aurait pu constituer le point de départ d'une lutte efficace contre la corruption. Mais il n'a pas réellement été mis en œuvre. Certes, quelques textes ont été élaborés et publiés : un décret sur les marchés publics, une loi sur le blanchiment de capitaux, des lois sur le contrôle de patrimoine, un décret créant une instance de prévention de la corruption. Mais aucun planning de mise en œuvre n'était prévu. Malgré la bonne intention et l'engagement assumés à un niveau politique élevé, malgré la démarche transversale retenue et les axes considérés comme prioritaires, force est de constater que les dysfonctionnements permis par des pratiques « déviantes » multiples et sans cesse en renouvellement restent encore d'actualité. Les questions de méthodologie et de démarche sont tout aussi importantes que les orientations retenues. Ces questions passent nécessairement par la clarté des objectifs, l'existence d'un mécanisme institutionnalisé de prise de décision impliquant de manière régulière des responsables dotés d'une autorité suffisante et jugés légitimes pour faire appliquer les décisions, la communication des objectifs et celles des étapes d'évaluation, la mobilisation des ressources financières, juridiques, humaines et réglementaires importantes, l'implication à toutes les phases des acteurs concernés, et, surtout, un travail de longue haleine et une action soutenue en éducation et sensibilisation.

## CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Nous avons déjà souligné le paradoxe que soulève la question de la corruption au Maroc : d'un côté, un discours politique fort contre ses méfaits et une assise juridique et réglementaire relativement suffisante pour l'endiguer, et, de l'autre côté, une résistance active de ceux qui en bénéficient, une tolérance sociale en hausse constante et des pratiques de corruption persistantes largement visibles, mesurables et reconnues par les acteurs. L'évaluation tant du bilan, des perspectives que des différentes moutures des « plans d'action pour moraliser la chose publique » confirme que la politique gouvernementale est loin de réunir les conditions de base pour redonner confiance, vaincre l'apathie et combattre l'impunité qui encourage la corruption. La volonté de l'État se réduit largement à un discours politique déconnecté des faits. La lutte contre la corruption n'a pas besoin d'institutions de façade. En matière de lutte contre la corruption comme dans d'autres domaines, la loi n'a pas pour fonction de compenser une volonté politique faible. Elle a beaucoup à gagner en effectivité lorsqu'elle vient parachever une volonté politique forte. Il ne semble pas que ce soit le cas aujourd'hui. Quand la justice fonctionne mal et perd la confiance des justiciables, toutes les relations sociales sont perturbées. Le système judiciaire ainsi que les organismes de contrôle devaient être utilisés efficacement pour asseoir les dispositions prises et leur donner sens. Pour ce faire, il aurait fallu commencer leur réforme bien plus tôt. On ne peut faire jouer avec succès à la justice un rôle important dans la lutte contre la corruption, si elle est elle-même traversée par des liens corruptibles. Aujourd'hui, toute la question est là. La problématique de la lutte contre la corruption au Maroc semble fonctionner comme un « système des mythes par la norme juridique » ou *lex Simulata* selon l'expression de Reisman, c'est-à-dire « un texte réglementaire qui donne l'impression de fonctionner, mais que ni les prescripteurs ni les chargés de son administration n'ont l'intention d'appliquer »<sup>14</sup>.

95

Certaines expériences de par le monde ont montré que les approches « anticorruption » ciblées sur la réforme des domaines clés, considérés comme prioritaires, ont eu plus de succès que les « démarches globales ». Un certain nombre de pays ont choisi d'orienter leurs politiques anticorruption sur certains domaines d'action particuliers. Ce choix part du postulat qu'une action concertée et déterminée dans un domaine

14. Michael Reisman, *Folded Lies: Bribery, Crusades and Reforms*, New York, Free Press, 1979, p. 31.

spécifique devra permettre de ne pas disperser les moyens et ressources disponibles et pourra, par effet de contagion, entraîner des changements dans d'autres domaines sous forme d'« impacts collatéraux positifs ». L'une des trames essayées est celle de l'approche pour l'intégrité publique<sup>15</sup>. Il s'agit globalement d'une politique de prévention de la corruption, non pas générale mais, ciblée, qui vise à renforcer le sens de la reddition des comptes publics et cherche à instaurer une culture publique de valeurs communes ainsi que des normes éthiques vérifiables permettant de donner l'exemple, au plus haut niveau.

96 S'il nous était donné de faire un choix, nous opterions d'abord pour l'urgence d'une réponse politique claire quant au choix de l'angle de tir : faut-il formuler une approche *négative* généraliste contre la corruption, ou une approche *positive* graduelle pour l'intégrité, la relation entre responsabilité et reddition des comptes, la transparence et l'évaluation des politiques publiques. Nous ne prétendons pas avoir de réponse toute faite, mais il nous semble que l'approche, dans le cas d'une corruption systémique comme celle du Maroc, devrait plutôt être « positive ». Pourquoi ? Pour la simple raison que la corruption n'est pas la cause mais la conséquence d'un mode de gestion politique et économique globale qui a façonné pendant très longtemps le sentiment d'impunité. Vouloir la combattre passe, obligatoirement, par un diagnostic suffisant et affiné des causes, des tendances, des « dynamiques » et des acteurs qui l'alimentent. C'est ce diagnostic qui orientera efficacement les objectifs et moyens de consolidation et toilettage d'un système d'intégrité plus efficace, dans la durée. Cela implique des choix et impacte la structure des coûts à supporter. Il faut assumer politiquement les choix et être prêt à payer le prix, seul chemin pour sortir de la « surenchère verbale ». Cela demandera du temps, des moyens, une bonne pédagogie dans l'action et, surtout, faire admettre auprès de tout le monde que les pouvoirs publics sont réellement engagés dans la construction d'un État de droit, où les connivences/collusions qui constituent la source première de la corruption n'auront plus droit de cité. Un choix qui passe, au moins, par l'urgence législative d'adopter au plus tôt, suite aux modifications introduites par la Constitution de juin 2011, un cadre juridique traitant des conflits d'intérêts, un autre pour l'accès à l'information publique, une nouvelle loi pour le Conseil de la concurrence et celle de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la corruption (INPPC),

---

15. Voir Open Society Institute, 2002, « Monitoring The EU Accession Process : Corruption and anti Corruption policy », *EU Accession Monitoring Programme*, [www.eumap.org](http://www.eumap.org).

qui devra remplacer l'actuelle ICPC, arrivée au terme de son mandat, de renforcer leurs moyens et accorder tout le crédit nécessaire à leur fonctionnement. Le retour sur investissement ne pourra être que bénéfique pour le pays. La lutte contre la corruption est la première marche d'une lutte pour le développement économique et social.

R É S U M É

---

*Cet article tente de dresser un état des lieux de la question de la corruption au Maroc. La ligne directrice se situe au niveau du paradoxe entre une corruption largement prégnante, et que tous les indices confirment, un cadre normatif relativement suffisant renforcé par les nouvelles dispositions constitutionnelles depuis juin 2011 et un discours politique fort quant à la volonté affichée de la combattre.*