

La corruption endémique au Maroc

Béquille de l'économie de la rente*

Introduction

Depuis le milieu des années 90, la thématique de la corruption a commencé à sortir progressivement de la zone du tabou pour faire l'objet de l'actualité, du débat public, de l'investigation et du plaidoyer. Transparency Maroc, la société civile et la presse indépendante ont joué un rôle fondamental et décisif dans cette sortie partielle de l'ombre et la mise sous les projecteurs de l'opinion publique. L'implication des économistes et de l'analyse économique est restée relativement limitée dans l'investigation de la corruption. La nature du sujet aux confluent du politique et du contrôle social explique probablement l'intérêt limité accordé à la question de la corruption sous l'angle économique. Pourtant, la problématique de la corruption soulève des questions économiques majeures : dysfonctionnement du marché, rationalité des acteurs, efficience ou inefficience dans l'allocation des ressources, estimation des pertes de ressources publiques et son incidence sur la croissance, attractivité des investissements dans un environnement corrompu, etc., autant de thématiques qui font partie intégrante de l'objet de la politique économique, des questions de grande actualité dont l'élucidation serait revigorante pour la pensée économique dans des économies exposées à une corruption endémique, dans un milieu largement hostile à la rationalité économique classique.

L'étude des problématiques de la corruption sous l'angle économique pourrait s'inscrire dans le cadre de la compréhension de l'importance de l'économie de la rente. Elle suppose une ouverture des économistes, de leur démarche et outils à d'autres méthodologies et approches disciplinaires : analyse institutionnelle du pouvoir, approches sociologiques, déterminants du contrôle et de la régulation sociales, etc.

Ce texte présente les concepts de la corruption et de la rente pour tenter de comprendre leurs liens et ce qui les rapproche. Il aborde ensuite les principales enquêtes et indicateurs de mesure de la corruption, à savoir l'indicateur de perception de la corruption, le baromètre global de la corruption et les enquêtes d'intégrité. Il présente et discute leurs résultats, leurs apports et leurs limites.

Azeddine Akesbi

Centre d'orientation
et de planification de
l'éducation, Rabat
(azakesbi@menara.ma)

(*) Communication
présentée au colloque
thématique *Défiance,
corruption, rentes :
les dilemmes du
développement au Maroc*,
organisé par l'Association
marocaine de sciences
économiques (AMSE) en
partenariat avec le LEST
(Aix-en-provence) les 6
et 7 juin 2008 à Rabat.

Dans la seconde partie, il discute l'instrumentalisation de la corruption, aussi bien au niveau politique qu'au niveau économique. Des exemples de situations de rente, des avantages liés à des monopoles sont analysés pour souligner l'importance du politique et de la corruption endémique dans le fonctionnement de l'économie de la rente.

En troisième lieu, le système national d'intégrité qui est un cadre théorique mobilisé pour la compréhension de la corruption endémique est présenté et utilisé – au-delà de la dimension économique – pour interroger la prééminence du politique, du pouvoir discrétionnaire dans la consolidation des pratiques de corruption et de l'économie de la rente.

Corruption et rente : une alliance d'argent !

Les définitions avancées dans le livre de Robert Klitgaard (1995) considèrent que : « Il y a corruption lorsqu'un individu place de manière licite ses propres intérêts au-dessous de ceux des gens et des idéaux qu'il est engagé de servir. La corruption revêt des formes multiples et va de l'insignifiant au monumental (...). Dans certains pays en voie de développement, elle se trouve érigée en système (p. 18, préface). » Au sein du mouvement mondial anti-corruption, la définition la plus citée assimile la corruption à « une conduite qui se détourne des devoirs officiels liés à la fonction publique en vue d'obtenir des avantages personnels (privés, familiaux, de copinage), qu'ils soient pécuniaires ou de statut ou qui violent les règles émises contre certains comportements à visée personnelle (p. 26). »

Du côté de la rente, le terme est en général réservé à un individu qui dispose de revenus relativement fixes et surtout sans risques. La rente la plus classique est la rente de monopole ; en situation de monopole une entreprise pratique un prix supérieur au prix du marché et profite de marges supérieures. On parle aussi de rente quand des ressources et des richesses naturelles, minières... sont accaparées par les agents membres ou proches de l'État, qui la redistribuent à travers des réseaux de clientélisme. Il s'agit d'un accès à des avantages de manière privilégiée (ou détournement) facilité par la position et la relation au pouvoir. Ce qui est rendu possible par des mécanismes de base du fonctionnement de la corruption : opacité, pouvoir discrétionnaire, absence d'obligation (ou faible) de rendre compte... De ce fait, nous avons une articulation entre ce qui rend possibles les situations de rente et celles qui favorisent la corruption. Ainsi, une sorte d'alliance d'argent entre les deux phénomènes se met en place et se déroule en présence d'un système national d'intégrité dévitalisé.

(1) Il est bien connu que les conducteurs sur la route ou paient pour éviter une amende ou sont arnaqués pour une raison de non-conformité aux normes : mais nous ne savons pas avec précision quelles sont les implications sociales et économiques, quels sont les liens entre le niveau des salaires...

1. Enquêtes et indicateurs de mesure : corruption et état des connaissances

Depuis un peu plus d'une décennie, l'état de la connaissance sur la corruption et son ampleur a connu des progrès (1). Les sources d'information et les enquêtes à l'origine de ces progrès sont des enquêtes nationales ou des

La corruption endémique au Maroc

sondages internationaux, d’une part, la presse et les ONG nationales et internationales, de l’autre. L’institution Université est souvent absente de la collecte et l’analyse des données. Cependant, des universitaires ont été impliqués à titre individuel dans certaines enquêtes. Tel est le cas des enquêtes d’intégrité au Maroc, de la stratégie des ONG en matière de lutte contre la corruption, de Openbudget Initiative (2) et de African Education Watch, etc.

1.1. L’indice de perception de la corruption (IPC)

L’IPC est l’indicateur qui a fait le plus connaître la question de la corruption et a fait réagir les gouvernements à travers le monde. Il se base sur la perception de la corruption mesurée par des panels d’experts qui notent les pays sur une échelle de la transparence de 1 à 10. Par rapport à cet indice, le Maroc a connu une dégradation de sa note et de son classement jusqu’en 2006 (voir tableau ci-dessous).

(2) Il s’agit d’un indice international qui analyse la disponibilité de l’information pertinente et l’ouverture des budgets aux citoyens. Le Maroc a participé à l’exercice de 1996 et a été classé 53 sur 59 pays.

Tableau 1

Evolution du classement et du score du Maroc dans l’indice de perception de la corruption (IPC)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Classement	45	37	–	52	70	77	78	79	72
Score IPC	4,1	4,7	–	3,7	3,3	3,2	3,2	3,2	3,5
Nombre de pays	99	90	91	102	133	145	158	163	180

Source: Enquête IPC, TI.

Le Maroc se positionne mieux dans l’indice de perception de la corruption en 2007 : son classement passe de 79 à 72 sur 180 pays retenus. Transparency Maroc (TM) a considéré que ceci est en soi une bonne nouvelle eu égard à la dégradation continue constatée depuis l’année 2000, mais que le pays reste dans la zone d’une « corruption endémique » (Transparency Maroc, 2007). Le Maroc reste encore en retrait par rapport à d’autres pays de la région dont notamment le Qatar (6/10), les Emirats Arabes Unis (5,7/10) ou le Bahrein (5/10).

Les critiques adressées à l’IPC sont de deux ordres : il se base simplement sur la perception et sur le point de vue d’un nombre limité d’experts (3).

1.2. Baromètre global de la corruption 2006

Le baromètre, à la différence de l’IPC, est réalisé sur la base de sondages sur des échantillons (population urbaine ou nationale) représentatifs et un questionnement de l’expérience des chef de ménage et de leur perception de la corruption. Sans comparer et classer les pays entre eux, le baromètre fournit des indications sur l’ampleur de la corruption à laquelle sont exposés les ménages et celle qui affecte les principaux secteurs dans les pays enquêtés.

(3) Pour une discussion de la mesure de la corruption et en particulier de l’IPC, voir : Daniel Kaufmann, Kraay Aart and Mastruzzi Massimo (2006) ; Johann Graft Lambscodorff, Transparency international (2006).

Au sein des pays, la comparaison est possible d'une enquête à l'autre. La combinaison des réponses aux questions relatives à l'ampleur de la corruption qui affecte les ménages, aux secteurs et aux paiements effectués est susceptible de permettre des estimations des « sur-croûts » supportés par les agents économiques et les paiements illicites payés par les citoyens. Les paiements sont aussi liés à des logiques « gagnant-gagnant » qui renvoient à un perdant qui est la collectivité et les contribuables.

L'enquête du « Baromètre global de la corruption » mesure principalement l'ampleur de la corruption et la manière avec laquelle elle affecte la vie quotidienne des gens. En 2006, elle a concerné 62 pays et a porté sur un échantillon mondial de 59 661 chefs de ménage. Elle a été réalisée par Gallup international comme un module de son enquête « Voice of the people Survey ». Le Maroc a été inclus pour la première fois dans cette enquête (4).

Le baromètre explore l'expérience que la personne interrogée a eu avec la corruption et ne se limite pas à la perception. Les personnes enquêtées sont interrogées sur le nombre de fois qu'elles ont payé au cours d'une année et le coût de la corruption.

En ce qui concerne le pourcentage des répondants qui ont payé la corruption au cours des 12 derniers mois, le Maroc apparaît en 2006 parmi le groupe des pays les plus affectés. En effet, 60 % des répondants ont indiqué qu'ils ont payé (eux-mêmes ou un membre de leur ménage) la corruption au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête. Pour cette question, le seul pays de l'échantillon qui a un score supérieur au Maroc est l'Albanie (66 %). Le Maroc est suivi par le Cameroun par (57 %).

Tableau 2

La corruption dans les secteurs selon les ménages

	Maroc
Partis politiques	3,5
Parlement / législatif	3,5
Secteur privé	3,2
Police	4,2
Système judiciaire	4,0
Média	3,0
Impôts	3,2
Services médicaux	4,0
Système éducatif	3,2
Armée	3,2
Services utilitaires (téléphone, eau, électricité...)	2,6
Service de l'enregistrement et permis...	4,1
ONG	2,7
Services religieux	2,1

Source : Rapport du Baromètre mondial de la corruption, 2006.

(4) Enquête réalisée entre juillet et septembre 2006. Au Maroc, Leger Marketing a effectué l'enquête auprès de 516 personnes, en situation de face-à-face, au mois d'août 2006, dans les principales villes du pays.

La corruption dans les secteurs est appréciée selon une échelle de 1 à 5 ; la note 1 signifie totalement non affecté par la corruption et 5 extrêmement affecté par la corruption. Sur cette base, les partis politiques et les parlementaires (au Maroc) ont reçu la note de 3,5 tandis qu'une note égale ou supérieure à 4 a été attribuée à quatre secteurs : la police, la justice, les services de santé et les services publics et administratifs. Ainsi, ce sont des secteurs vitaux qui sont considérés comme les plus affectés par la corruption.

1.3. Les enquêtes d'intégrité

Les enquêtes d'intégrité réalisées par Transparency Maroc en 2001-2002 (Transparency Maroc, 2003) ont combiné les volets quantitatif et qualitatif, le point de vue des ménages et des chefs d'entreprise et celui des leaders d'opinion. Ces enquêtes ont permis d'apporter des éléments de réponse sur l'ampleur de la corruption, son développement, les causes et conséquences telles que perçues par les différentes parties enquêtées. Elles ont également permis d'avancer quelques indications sur les intermédiaires, le coût supporté et le niveau de « satisfaction » en cas de paiement de la corruption. Les constats et les conclusions majeures de ces enquêtes peuvent être résumés par les points suivants :

La corruption a été classée parmi les grands problèmes du pays aussi bien par les chefs d'entreprise que les ménages. Elle se trouve à un niveau élevé de fréquence dans pratiquement tous les secteurs de l'Administration publique. Les données recueillies semblent indiquer l'existence d'une corruption endémique aux conséquences importantes pour le fonctionnement de l'Administration, l'accessibilité à l'essentiel des services, publics ; Justice, Santé et marchés publics sont considérés comme sérieusement affectés.

Point de vue des employeurs sur la corruption

Selon les employeurs interrogés, les obstacles qui freinent le développement des entreprises marocaines sont nombreux. En tête de la liste figurent les taux d'imposition et la fiscalité : 9 personnes sur 10 (95 %) les citent. Le régime de perception de l'impôt est pour 88 % (important à très important) des interviewés un obstacle plutôt très important au développement des entreprises. Mais la corruption figure également en bonne place : dans le secteur public, 93 % des interviewés la considèrent comme un obstacle très important au développement.

Cinq secteurs sont particulièrement corrompus selon les entrepreneurs, ce sont, en ordre décroissant : les agents de la circulation, 99 % au total (88 % de corruption très courante), les makkadams et chioukh, 97 % (85 % de pratique très courante), les employés du ministère des Transports où la corruption est très courante (64 %) ou courante (32 %), soit un total de 96 %, les douaniers avec 95 % (dont très courante 67 %), les fonctionnaires de l'administration locale et municipale 92 % (très courante 51 %).

La corruption est également fréquente dans la magistrature 88 %, chez les hommes politiques (les élus) 86 % (58 % très courante), les percepteurs d'impôt IS, 82 % (très courante 38 %) et patente 80 % (très courante 37 %). Le secteur qui aux yeux des entreprises est le moins corrompu obtient 33 %, il s'agit des membres des ONG.

Ces données soulignent que selon la perception des entreprises la corruption est généralisée et fréquente. L'évolution de la corruption au Maroc est préoccupante. Elle s'est accrue au cours des 3 années précédant l'enquête (1999-2001).

Plus de 9 personnes sur 10 pensent que les bas salaires et le désir d'enrichissement sont des raisons très importantes qui poussent les fonctionnaires de l'Etat ou les hommes politiques à ne pas être intègres et à accepter des cadeaux ou de l'argent, soit pour vivre, soit pour être plus riche.

Causes et attitudes face à la corruption

Plus de 9 personnes sur 10 (95 %) pensent que l'absence de sanction contre ceux qui pratiquent la corruption est une raison qui lui permet de s'étendre et de se généraliser. Le manque de transparence dans les affaires de l'Etat (86 %) est également cité. Pour 84 % de la population ciblée, les gens ont intégré la corruption comme une norme de conduite.

L'utilisation de versements intervient le plus souvent pour gagner du temps (70 %) ou simplement pour obtenir un droit.

La corruption ne s'exprime pas toujours par un versement direct de l'entreprise à la personne corrompue, les entrepreneurs marocains font parfois (27 %) appel à des intermédiaires, ce qui leur permet, entre autres de ne pas se « salir les mains ».

Témoignages et aspects qualitatifs

Les résultats des focus-groupes (5) ont conforté ceux des entreprises et des ménages interviewés par questionnaire. Dans le registre des causes de la corruption, différents facteurs sont avancés. Certains renvoient aux salaires : « Les fonctionnaires vous disent, le salaire est faible, c'est vrai que parfois ils ne touchent que 1 500 dirhams, alors on peut les aider, c'est normal » (Groupe hommes, Casa). D'autres pointent le comportement citoyen problématique : « Les citoyens sont responsables, parce que quand par exemple on va demander un papier dans une administration et que le mokedem fait traîner les choses, nous, on sort tout de suite 20 dirhams. La plupart du temps, les citoyens cèdent très vite à la pression... » (hommes, Casa). Cette responsabilité est nuancée par d'autres qui considèrent que le citoyen est soumis à de fortes contraintes, notamment de temps : « On n'a pas d'autobus, aucun moyen de transport pour aller en ville. Alors on prend les taxis clandestins, qui gagnent 100 dirhams à chaque trajet. Mais quand ils sont arrêtés par les gendarmes, ces derniers leur prélèvent 200 dirhams pour les laisser passer (p. 75). »

(5) Le volet qualitatif des enquêtes d'intégrité (les focus groupes) a permis également de préciser et d'approfondir plusieurs aspects. Il a été principalement abordé à travers l'organisation de six focus groupes ciblés sur des catégories spécifiques de populations (leaders d'opinion, acteurs de la société civile, enseignants, journalistes).

Le manque de transparence est également responsable de la corruption : « On sait qu'il y a des aides fournies par le ministère, par des associations, mais tout est géré par le cheikh. Rien ne nous arrive, ni fourrage, ni orge, rien (hommes ruraux, Tanger). »

Ainsi, selon les différentes enquêtes disponibles, le phénomène de la corruption touche la vie sociale, institutionnelle, politique et économique. La corruption se manifeste à une fréquence élevée et selon des formes variables. Les causes retenues sont multiples : impunité, absence de contrôle, salaires faibles... Même s'il y a des nuances et quelques différences dans le classement des causes, les chefs d'entreprise et les ménages convergent vers des défaillances globales de la gouvernance. Il s'agit en général d'une offre et d'une demande de corruption facilitées par la position et la détention d'un pouvoir, souvent discrétionnaire, profitant également de l'ineffectivité du système de contrôle et d'obligation de rendre compte (6). Ceci fait que la compréhension et l'analyse de ce pseudo marché de la corruption sont difficiles si elles ne sont pas articulées à une double logique : économique et politique. Nous sommes en présence d'un phénomène global organisé en tant que système (7) comme l'ont suggéré des personnes interviewées : « Il y a des raisons à ce comportement, par exemple, un fonctionnaire qui travaille dans une administration comme la police ou la gendarmerie, lorsque son supérieur le met sur la voie publique, il exige qu'un certain montant soit remis en fin de journée. Et si le fonctionnaire n'est pas capable de rapporter ce que doit rapporter une station sur une route principale, il sera affecté à une route secondaire (hommes, Casa) (p. 35, les enquêtes d'intégrité). »

Même si les enquêtes présentées ne permettent pas d'élucider pleinement les articulations du phénomène de la corruption avec les dimensions sociologiques, elles lèvent le voile sur des pistes fructueuses de recherche et de réflexion. Il semble que la corruption devienne un passage obligé – une quasi norme – pour l'accessibilité à de nombreux services publics ; elle est susceptible d'affecter le ciblage ou même les objectifs des politiques publiques notamment au niveau de la politique de santé, de la lutte contre la pauvreté, du foncier et du logement, de la gestion des ressources humaines et du contrôle de l'élite.

2. La domestication par la rente, le politique et la corruption

Le rôle et le dispositif des agréments

Au Maroc, il existe depuis longtemps un système d'agréments accordés par le pouvoir politique à des commis de l'Etat et certaines catégories sociales (8). La forme la plus courante d'agrément se situe dans le secteur des transports (taxis, transport interurbain par car...), mais aussi la pêche hauturière, l'exploitation de fermes d'Etat attribuées à des notables ... Le

(6) Dans de nombreux cas, le déséquilibre entre les agents de l'Etat – le pouvoir discrétionnaire aidant – soumettent des citoyens à un racket (enrichissement illicite, complément de salaire...) plus ou moins organisé.

(7) Une étude de John Waterbury (1973) a considéré que le Maroc, son économie, son système politique et son efficacité administrative son minés par la corruption.

(8) Sur le plan de la forme, il existe des commissions ayant l'autorité d'examiner les demandes, mais elles fonctionnent dans une absence totale d'explicitation des critères et des procédures et donc de transparence. L'accès à la liste des bénéficiaires relève du quasi secret d'Etat. En fait, au-delà des considérations sociales ou mêmes économiques avancées, l'octroi des agréments s'inscrit dans un triple registre : social, clientéliste et politique.

quasi, monopole de l'affichage public obéit également à des mécanismes et des fonctions similaires. L'ensemble relève de l'économie de la rente.

Dans le cas notamment des agréments de transport, l'exploitation effective est souvent confiée à des professionnels en contre-partie d'un loyer. Ce dernier est en sus du coût réel du service. En situation de forte concurrence, il est supporté par l'exploitant et le consommateur. Sur le plan sectoriel, le risque est de décourager l'investissement, la compétitivité et la constitution de sociétés de transport performantes. L'état dégradé du parc des taxis urbains n'est-il pas l'expression de cette situation ?

Au-delà de la dimension économique de la corruption (gains et avantages acquis), il y a lieu de signaler la fonction de la corruption dans le jeu du contrôle social et politique. L'enrichissement considérable et sans rapport avec le niveau de revenu d'une large partie des commis de l'Etat (9) (de la fonction publique) est un fait établi. D'autres part, des succès économiques majeurs ou la constitution de grandes fortunes étaient-ils, sont-ils possibles sans les béquilles du pouvoir, sans l'accessibilité à des rentes ou au minimum à la bienveillance du pouvoir central ?

Au Maroc, la frontière entre le public et le privé est mince, celle entre l'économique et le politique est floue et déplaçable. La situation de conflit d'intérêt est structurelle est quasi naturelle, l'arbitrage indépendant est étranger au système. Les exemples sont nombreux et variés. Ils sont moins intéressants à lister que la présentation des mécanismes qui les génèrent. Parmi ces mécanismes figure le système de nomination qui gère l'exercice du pouvoir, la prise de décision ou son gel.

En effet, le pouvoir de nomination et de révocation de tout ce qui compte comme pouvoir politique, économique, juridique, médiatique, sécuritaire est inscrit dans la constitution... Ce sont des dizaines de milliers de commis de l'Etat qui reçoivent par dahir une délégation de pouvoir qui couvre des champs de décision discrétionnaires immenses mais révocables à tout moment.

Ces « serviteurs » forment une armée de décideurs qui combinent et articulent les décisions économiques et politiques. En général, leur feuille de route explicite se limite à des généralités. Par contre, ils ont une relation directe avec l'institution qui nomme : toute l'attention est portée sur sa satisfaction, la compréhension des signaux émis. Les exigences restent en général peu précises, sauf quand il s'agit de la fidélité et la soumission. Dans ce cadre, le système politique dispose d'un appareil et d'une armée de décideurs (délégués) qui interprètent la volonté et les intérêts du pouvoir suprême. Mais ils reçoivent également les instructions selon une ligne de commandement hiérarchique ou informelle.

Les moyens et outils pour faire tourner cette armée de décideurs dans le sens désiré sont multiples : le statut de la nomination en tant que privilège peut être retiré à n'importe quel moment. Les avantages associés à la position et ceux possibles, illicites ou non, grâce au pouvoir discrétionnaire sont

(9) Dans le langage marocain, une expression bien connue attire l'attention sur le fait que le responsable corrompu devient inoffensif : « fkrchou laajina ». Au lendemain des coups d'Etat de 1971 et 1972, de nombreux témoignages suggèrent qu'un feu vert au plus haut niveau de l'Etat a été donné pour que les militaires s'occupent des affaires et ne se mêlent pas des enjeux politiques. A la lumière de l'enrichissement considérable d'un nombre important de commis de l'Etat – sans rapport avec leur niveau de revenu légitime – cette piste d'étude mérite d'être explorée et approfondie en tant que politique de régulation sociale et de contrôle de l'élite.

souvent associés à ce type de position. Ils sont rappelés en cas de besoin. Il n'est même pas nécessaire d'activer des sanctions, leur existence et la possibilité éventuelle de les mobiliser sont suffisantes pour conditionner le comportement et les décisions dans le sens souhaité.

Même ceux qui ne sont pas dans la machine officielle – du pouvoir et de la décision – et qui sont de simples bénéficiaires ou dans les affaires (des rentes effectives ou potentielles) sont souvent rappelés à la réalité que ce qui est accordé est un privilège et que la possibilité d'en être privé est présente à tout moment.

Les acteurs économiques sont souvent dans une grande dépendance – pour la gestion de leurs affaires, de toutes sortes d'autorisation et de contrôle qui présentent souvent des occasions de mise à l'épreuve. A un autre niveau, le contrôle fiscal, le contrôle des prix, des conditions d'hygiène, l'inspection du travail... peuvent être activés à des moments selon plus ou moins de bienveillance. L'Etat peut fermer les yeux, et il sait le faire dans beaucoup de domaines (notamment la contrebande, le secteur informel...), comme il peut particulièrement être « vigilant » et tatillon comme ce fut le cas lors de la campagne « d'assainissement » de 1996.

Très peu (7 %) d'entreprises déclarent avoir tenté de faire quelque chose lorsqu'elles ont été face à une situation de corruption. Cette attitude passive des employeurs est liée au sentiment d'impuissance qu'ils ressentent, n'étant pas du tout assurés d'avoir gain de cause, certains craignant même de s'attirer des ennuis. Pour 95 % des entrepreneurs, la première raison favorisant la corruption est l'impunité de ceux qui la pratiquent. Il existe des lois et des règlements qui sanctionnent et pénalisent théoriquement les corrupteurs et les corrompus, mais l'application de ces lois est loin d'être chose acquise. Sur le sujet de la vie politique et de la corruption, le Maroc est classé parmi les pays dont 31 à 50 % des répondants ont déclaré que la vie politique est affectée par la corruption dans leur pays.

Nous sommes véritablement en présence d'un jeu complexe où le « pianiste » use d'une palette variée de notes qui s'appellent : privilèges, avantages, rentes, menaces de sanction, d'exclusion... Ainsi, la fidélisation, la domestication de l'élite est possible du fait notamment de la prééminence d'un système de nomination centralisé et sacralisé. Il est discrétionnaire et débarrassé de toute obligation de rendre compte.

3. Un système de gouvernance à contre-courant et qui résiste

Au Maroc, la dernière décennie a été marquée par une évolution positive. La corruption est passée du statut de tabou à une reconnaissance officielle et timide du problème. Ceci se passe dans un contexte international marqué par l'accélération de la mondialisation et de la vague libérale, l'ouverture des marchés, les politiques de dé-protection. Dans ce contexte se met en place une plus grande « compétition » entre la logique économique et

politique dans l'accès aux marchés. L'adoption et la mise en œuvre de la convention de l'OCDE de lutte contre la corruption est certainement une manifestation d'un besoin de régulation de l'accès aux marchés au niveau international.

En 1996, la Banque mondiale a également présenté une stratégie en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption. Elle a lié cette politique à ses travaux axés sur la réduction de la pauvreté et la promotion de la croissance qui vise à aider les pays à réduire la pauvreté. Les pauvres souffrent davantage de la corruption, notamment par un accès difficile aux centres de santé, à l'école et à d'autres services essentiels. Les services offerts sont non appropriés ou alors ils ne peuvent pas ou ne veulent pas donner de pots de vin. Les études menées par la Banque mondiale semblent suggérer que la « bonne » gouvernance et la maîtrise de la corruption produisent d'importants dividendes pour le développement. Selon elle, les projets d'aide donnent de meilleurs résultats lorsque les contextes dans lesquels ils se réalisent sont bien gouvernés. Des indicateurs mondiaux de la gouvernance (10) ont été développés. Les dimensions politique, économique, et institutionnelle de la gouvernance sont saisies par six indicateurs agrégés ou composés (Kaufmann *et al.*, 2006). Ils englobent la mesure de la corruption (11).

Les progrès dans ce domaine ne sont pas le fruit uniquement de la logique de la mondialisation marchande. L'affirmation difficile et contrariée mais tout de même progressive des droits humains joue également un rôle non négligeable. L'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption – signée par le Maroc en 2003 et ratifiée en 2007 – est certainement le résultat d'une combinaison de déterminants marchands et de l'attachement grandissant au respect des droits humains. Cette évolution est certainement l'expression d'une tendance majeure, même si elle restera contrariée pendant un certain temps.

En définitive, le discours sur la « bonne » gouvernance et la lutte contre la corruption est porté par des acteurs et des valeurs (y compris ceux des droits humains, de la démocratie) qui sont davantage favorables à la compétition économique et la performance, il se heurte dans la pratique aux intérêts considérables et bien établis des rentiers et de ceux qui instrumentalisent le politique pour l'accès (ou la défense des positions acquises) aux marchés et aux ressources économiques.

4. Des pistes théoriques à explorer

La formule célèbre de Robert Klitgaard (1995) s'écrit :

Corruption = Monopole + Pouvoir discrétionnaire – Transparence
($C = M + P - T$).

Cette formule a eu beaucoup de succès et le mérite d'attirer l'attention sur ce qui permet et facilite le développement de la corruption. Elle semble également intéressante dans la compréhension de l'économie de la rente.

(10) La gouvernance est la manière dont les représentants et les institutions de l'État acquièrent et exercent le pouvoir de définir la politique publique et de fournir des biens et des services publics.

(11) Les 6 dimensions sont : expression des gens et obligation de rendre compte (VA) ; stabilité politique et absence de violence (PV) ; efficacité/efficacité du gouvernement (GE) ; qualité de la régulation (RQ) ; règle/respect de la loi (RL) ; contrôle et maîtrise de la corruption (CC).

Surtout si on ajoute à la formule l'absence ou la faible obligation de rendre compte, la désactivation des institutions de contrôle, l'impunité... qui caractérisent l'essentiel des économies dominées par la confusion des pouvoirs, les conflits d'intérêt et la rente. Si ces facteurs étaient associés à la défaillance de la responsabilité, la formule s'écrirait : $C = M + P - T - R$.

Transparency International et le mouvement anti-corruption se réfèrent au système national d'intégrité (Transparency Maroc, 2000) pour expliquer le caractère plus ou moins généralisé de la corruption. Ce modèle consiste en une approche systémique et holistique qui considère que la corruption se développe du fait des défaillances dans les piliers d'intégrité (et des contre-pouvoirs) qui protègent la société des comportements déviants et installe le non-respect de la règle de droit. Ce qui rend le coût de la corruption de faible à négligeable et les gains importants.

Des études du système national d'intégrité ont été mises en place pour examiner la situation des principaux piliers d'intégrité présentés ci-dessous : examiner les points faibles, les point forts et dégager les éléments de diagnostic pour la mise en place d'une stratégie et d'un plan d'action. Ce diagnostic est orienté vers l'action et la mise en place de politiques de promotion de la transparence et de lutte contre la corruption.

Les principaux piliers du système national d'intégrité

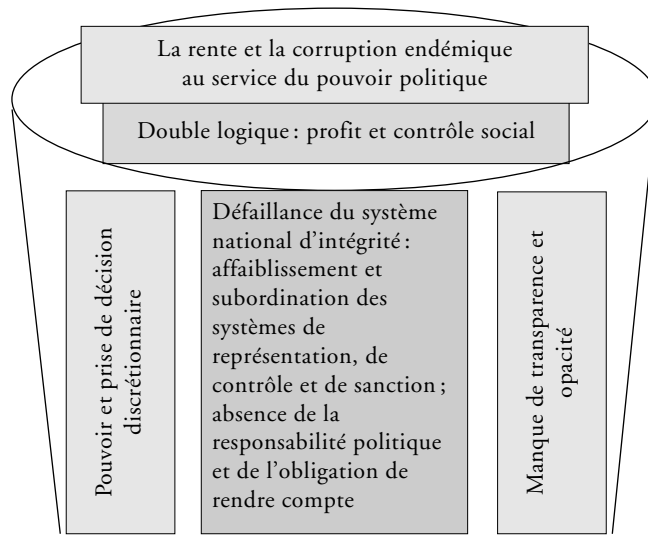
1. Des institutions, élues démocratiquement et dans la transparence
2. Un gouvernement ouvert sur les autres acteurs de la société, responsable et comptable
3. Des instances de contrôle public indépendantes
4. Un médiateur (*ombudsman*) indépendant
5. Une agence indépendante pour la lutte contre la corruption
6. Une justice outillée et indépendante
7. Des médias professionnels et libres
8. Une société civile active et organisée
9. Un secteur privé dynamique et responsable

Les analyses du SNI sont institutionnelles et fonctionnelles, mais elles ont la capacité d'identifier les dysfonctionnements au niveau de chaque pilier et au niveau de l'ensemble du système. Elles sont en mesure d'offrir un cadre de compréhension des mécanismes sous-jacents aussi bien à la corruption qu'à l'économie de la rente : opacité et décisions discrétionnaires, concentration du pouvoir, impunité, blocages des recours et des contre-pouvoirs.

Dans le cadre de l'économie de la rente, la dévitalisation et l'instrumentalisation des différents piliers de l'intégrité semblent constituer un dispositif nécessaire pour favoriser la constitution des situations de monopole et des privilèges et les protéger. La corruption ne se limite pas

au « bakchich », mais elle prend la forme d'un asservissement du SNI, elle contrôle et oriente les leviers institutionnels vers la satisfaction d'intérêts privés et catégoriels... En rapport avec ces tendances majeures, des intérêts opposés ou divergents s'expriment ; mais globalement, dans une économie marquée par la prévalence des situations de rentes, les mécanismes majeurs de la corruption sont mobilisés avec succès (voir figure).

Lecture dans le système national d'intégrité



L'économie de rente semble avoir besoin des facteurs permissifs indispensable à la corruption endémique : pouvoir discrétionnaire, absence de transparence, domestication des instances de régulation, affaiblissement de l'obligation de rendre compte...

Négib Bouderbala (1999) considère que la corruption est un phénomène qu'on retrouve dans la plupart des pays – y compris les pays démocratiques ; mais ce qui fait la différence d'un pays à l'autre, c'est l'existence ou non des institutions et des instruments pour la combattre : « Cette différence réside dans la présence plus ou moins forte des instruments de contrôle démocratiques (respect de la loi, justice indépendante, liberté d'expression) qui constituent une prévention sociale de la corruption et la rendent plus risquée... » Cette appréciation fait référence implicitement à la défaillance du SNI qui semble constituer la caractéristique majeure de la situation marocaine. Dans la partie sur les facteurs qui engendrent la corruption, Bouderbala ajoute : « 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... 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'Etat, la loi, la justice, le bien public (p. 13). »

Le lien entre l'Etat makhzenien, le clientélisme et les prélèvements occultes est souligné par Bouderbala. Dans ce système, les fonctionnaires sont tenus de payer pour obtenir leur investiture, « de payer leurs charges à des prix fabuleux ». Par la suite, « il est naturel qu'ils prélèvent sur leurs administrés une part à leur profit pour recouvrer leurs fonds d'abord et réaliser ensuite un certains bénéfice. D'autant qu'ils n'ont aucune sécurité et ne sont jamais sûrs des lendemains. » « 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'Etat, 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 profitable à la communauté (p. 15). »

Les pratiques occultes de prélèvement et de corruption ont ainsi des origines historiques. Elles posent le problème de la difficulté de passer à un Etat moderne et à la citoyenneté qui suppose l'obligation de payer ses impôts mais, en échange, la possibilité d'exercer des droits et de demander des comptes notamment sur l'utilisation des ressources publiques. La défaillance à ce niveau a son prolongement au niveau économique et du marché.

Dans ce cadre d'analyse, la bureaucratie, les rigidités, les lenteurs ne sont-ils pas seulement des symptômes ? La désactivation des systèmes de contrôle et de sanction ne sont-ils pas nécessaires à l'économie de rente qui a également besoin d'une relation déséquilibrée entre le citoyen et l'administration et du pouvoir politique dominant ?

Des acteurs nombreux du système politique peuvent avoir un intérêt au dysfonctionnement ou à la faiblesse du système national d'intégrité : la non-mise en place du conseil supérieur de la concurrence, la non-mise en œuvre de la loi sur la déclaration du patrimoine ou de la loi sur le blanchiment... l'ineffectivité de la loi d'une manière générale sont l'expression de résistances à un fonctionnement plus transparent et la protection d'intérêts économiques et politiques majeurs.

Dans ces conditions, que vaut l'explication classique qui consiste à dire que face aux comportements bureaucratiques et aux rigidités – un dysfonctionnement par rapport à un fonctionnement optimal du marché – des agents économiques « rationnels » usent de la corruption pour contourner ces obstacles, réduire les délais, l'incertitude et les coûts ?

Klitgaard discute le cas d'un fonctionnaire du fisc corrompu qui peut être assimilé à un modèle économique dans le sens où « l'agent agira de manière corrompue dès lors que les avantages qu'il risque d'en tirer pèseront

plus lourd que le coût net des inconvénients prévisibles (p. 25).» Ce comportement est possible car l'affaiblissement (dévitalisation) du système d'intégrité rend à une échelle macro le coût et les sanctions limitées.

Dhan siir yssir est une expression marocaine qui invite au pragmatisme et à la souplesse face aux rigidités rencontrées dans les transactions. En fait, ce comportement supposé « rationnel » se présente aussi bien pour la réclamation de droits que pour leur détournement. Par exemple, pour obtenir une réponse ou une autorisation dans les délais, mais également pour obtenir un passe-droit et pour éliminer un concurrent et obtenir un marché non mérité. Cette logique poussée jusqu'au bout peut aboutir à une situation dominée par l'absence de loi et d'état de droit et une défaillance de la protection des transactions et des intérêts économiques. Autrement dit, une soumission du marché à la corruption (en tant que système) et au plus offrant.

La situation présente du fonctionnement du système de gouvernance n'a-t-elle pas beaucoup de similitudes avec le cas décrit précédemment ? La possibilité de « l'achat » de l'excès de vitesse pour 50 à 100 dirhams, constitue pour un agent économique « rationnel » une occasion d'éviter de payer les 400 Dh, de partager un « gain » et éviter l'amende. La corruption du personnel du tribunal pour obtenir un jugement favorable dans le cadre d'un conflit commercial peut s'inscrire dans une logique d'optimisation des gains et de minimisation des coûts. Toutefois, la généralisation de ces comportements supposés rationnels tend à développer le risque, l'insécurité et l'incertitude. Ce qui peut être très nuisible notamment à la prospérité des affaires, la protection de la propriété et des règles du marché. Ainsi, quand la corruption devient endémique, un environnement contraire aux valeurs supposées du marché se développe.

Un système qui résiste

En 2006, le baromètre mondial de la corruption a abordé la question de l'attitude du gouvernement dans la lutte contre la corruption. Les réponses des personnes interviewées expriment globalement un point de vue pessimiste : 39 % considèrent qu'il ne lutte pas contre la corruption et 23 % qu'il ne lutte pas du tout (soit 62 % pour les deux), 15 % considèrent que le gouvernement encourage la corruption, et 3 % considèrent que le gouvernement est très efficace, 17 % efficace (20 % pour les deux).

Les explications possibles de la difficulté d'agir et de l'écart entre le discours, les textes et l'action sont certainement d'ordre économique et politique. L'importance des rentes de situation, les intérêts économiques considérables protégés par des positions politiques majeures, les coûts et les risques associés aux changements sont à prendre en considération dans le blocage et le gap actuels. Il est presque compréhensible que beaucoup d'intérêts qui se trouvent derrière des situations de rente importantes aient du mal à supporter la lumière, la règle de droit et la transparence.

Plaidoyer et lutte contre la corruption

En matière de lutte contre la corruption, dans le cadre de son plaidoyer, Transparency Maroc et le Collectif de lutte contre la corruption ont formulé, en 1998, un mémorandum qui a été présenté au Premier ministre du gouvernement qualifié « d'alternance ». TM a ensuite formulé un manifeste (TM, 2004) comprenant 3 axes de réforme et 16 mesures. Le gouvernement a eu au début une attitude négative, ensuite il s'est résigné à envisager une stratégie concertée de lutte contre la corruption limitée ensuite à des actions de communication et de moralisation de la vie publique.

En 2005, le gouvernement a annoncé un plan d'action ambitieux inspiré des mesures du manifeste de Transparency Maroc. Il comprenait 23 mesures à caractère transversal ; 31 à caractère sectoriel. Ce plan se déclinaient en 6 axes :

- enracinement des valeurs et normes d'éthique et de moralisation ;
- institutionnalisation de la stratégie préventive de lutte contre la corruption ;
- renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics ;
- amélioration du système de suivi, de contrôle et d'audit ;
- simplification des procédures administratives ;
- Education, sensibilisation et communication.

Par ailleurs, en 2007, le gouvernement a fini par ratifier la convention des Nations-Unies de lutte contre la corruption, adopter un texte pour la création d'une instance centrale de prévention de la corruption et lancer des projets de déclaration de patrimoine. Malgré leurs nombreuses limites, l'essentiel de ces mesures a beaucoup de mal à être mis en œuvre.

La question fondamentale qui se pose est celle des raisons de ce blocage et du décalage entre le discours et la réalité.

5. Questions pour la recherche

Au cours de la dernière décennie, des progrès importants ont été réalisés dans la connaissance du phénomène. grâce à des initiatives de la société civile sur le plan national et international, qui visaient une meilleure connaissance du phénomène, de son ampleur, des secteurs et des domaines où il se manifeste, mais qui visaient surtout le développement du plaidoyer et la mise en place de politiques publiques. Ce qui a été fait a permis de placer la question de la corruption dans l'agenda national et international. Néanmoins, l'étude académique des causes profondes et des mécanismes sociologiques, politiques et économiques du phénomène reste à promouvoir. L'investissement dans cette direction est susceptible d'éclairer les résistances socio-politiques, le gap manifeste entre le discours et la réalité en matière de lutte contre la corruption.

(12) Extrait du résumé du rapport mondial 2006 : «... La corruption infiltre tous les maillons de la chaîne de prestation de soins de santé, que ce soit dans le secteur privé ou public, et de prestations simples ou sophistiquées... Des employés du secteur de la santé exigent des honoraires pour des services qui sont en fait gratuits. En Bulgarie, comme dans la plupart des pays de l'Europe du Sud-Est, les médecins acceptent souvent de petits paiements informels ou des cadeaux en échange de leurs traitements. Il est question ici d'entre 10 et 50 dollars US et, dans certains cas, jusqu'à 1 100 dollars US... En revanche, des mécanismes de contrôle plus rigoureux en

Les pistes de recherche sont multiples. Parmi celles qui méritent une attention prioritaire figurent celles relatives à la corruption, ses incidences sur les politiques publiques, les ciblage, l'accès aux services, la performance...

La question du coût de la corruption : potentiel et limites

Il est très intéressant d'estimer le coût de la corruption et son coût économique en particulier. Des estimations sur l'association d'un niveau donné de corruption à la perte d'un certain pourcentage de PIB ont été avancées notamment par la Banque mondiale. Des estimations de pertes liées à la corruption ont été également avancées dans tel ou tel secteur notamment dans celui de la santé (12). En fait, ces estimations restent des tentatives partielles dépendantes de l'information, des hypothèses retenues et de leur extrapolation. Les difficultés rencontrées dans l'estimation du coût sont liées à la diversité des acteurs impliqués et des types de coût ou de gain qui leur sont associés. Il existe des coûts susceptibles d'être estimés par des enquêtes et sur la base de déclarations, des coûts cachés, des coûts (ou des gains) différés dans le temps, des contre-parties en nature, des services rendus économiques ou politiques, etc. En outre, au moins trois acteurs doivent être pris en considération : celui qui paie, celui qui reçoit et surtout la communauté (consommateurs, citoyens, contribuables) qui paie en définitive la plus grande partie de la facture.

Tableau 3

Enquêtes d'intégrité : la valeur totale des paiements au cours des 12 derniers mois (2002)

	20 Dh ou moins	Entre 21 et 50 Dh	Entre 5 et 100 Dh	Entre 101 et 200 Dh	Entre 201 et 500 Dh	Plus de 500 Dh	Moyenne
Fonctionnaires de l'administration communale / municipale	25 %	22 %	17 %	13 %	18 %	4 %	170,3
Percepteurs d'impôts	—	4%	7 %	11 %	44 %	26 %	510
Policiers	22 %	30 %	18 %	13 %	9 %	9 %	212,2
Gendarmes	24 %	21 %	17 %	16 %	12 %	10 %	204,9
Magistrats (juges, greffiers)	15 %	7 %	—	11 %	30 %	33 %	1 191
Banquiers / responsables d'institutions de crédit	18 %	9 %	9 %	18 %	27 %	9 %	329,5
Mokaddems et chioukh	45 %	23 %	17 %	7 %	5 %	1 %	77
Avocats	—	—	4 %		52 %	39 %	1 575

Source : Enquête d'intégrité.

Pour un secteur donné santé, justice, police de la route ou marchés publics, il est possible de procéder à des enquêtes – en supposant que la véracité des déclarations soit établie – pour identifier des typologies de la corruption, les acteurs qui les pratiquent et les montants qui sont en usage. Ensuite, sur la base de la fréquence et des montants associés, il est possible d'estimer le coût payé par les bénéficiaires contre paiement. Par exemple dans le cas des marchés publics, il est possible de calculer le taux moyen pratiqué (% de « commission ») – éventuellement sur la base de taux variables selon la nature des marchés – et de l'appliquer à l'ensemble des marchés. Si, par exemple, l'ensemble des marchés publics est de l'ordre de 100 milliards, si 50 % des marchés sont concernés et si le taux moyen des commissions illicites est de 10 %, l'estimation globale de la corruption payée par les bénéficiaires serait ainsi de 5 milliards. Il s'agit d'un surcoût pour faciliter l'accès à un droit ou pour éliminer un concurrent mieux classé. L'estimation du manque à gagner supporté par l'offre mieux classée et non retenue est également envisageable. Elle peut être évaluée approximativement par les bénéfices net d'impôt liés à la réalisation du projet. Par contre, les effets négatifs macro-économiques ou sectoriels sur la productivité, la compétitivité, l'innovation et leur incidence sur le marché sont difficiles à cerner. Ce qui soulève la question de l'incidence de la « rente de la corruption » sur l'optimisation du fonctionnement du marché ou de l'économie dans son ensemble.

Du côté de la collectivité, les effets et conséquences peuvent être plus importants et diffus : le surcoût au niveau des prix, les incidences fiscales, la qualité, la durabilité et la sécurité des bâtiments et des ouvrages... Pour certains, nous avons à faire à une zone de coûts beaucoup plus difficile à cerner et dont les effets peuvent se manifester dans le temps. Les exemples sont courants de routes de mauvaise qualité, de bâtiments qui ne respectent pas les normes et qui produisent de nombreuses victimes.

Certaines questions sont difficiles et soulèvent des aspects méthodologiques ardues. Cependant, des progrès dans leur élucidation sont possibles, à condition d'inclure des dimensions politiques et institutionnelles fondamentales du type : qui permet et facilite l'impunité (le coût quasi nul de la corruption) ; pourquoi « l'acceptabilité » à payer est importante ? Quel est le rôle des facteurs économiques notamment le système des salaires (pauvreté, dépendance, précarité) et de rémunération et de gestion des ressources humaine dans le développement de la corruption ? Quel rôle et quelles fonctions sont assumés par le système de nomination hautement centralisé (et discrétionnaire, et quels rapports entretient-il avec la corruption, l'impunité et le contrôle social ?

Si la corruption joue un rôle d'amortisseur et de fluidifiant des tensions (et agent actif de la régulation sociale), quels sont les risques et les conséquences sur le plan des performances économiques, sociales et politiques ? Le système politique actuel peut-il se passer des pratiques de

Grande-Bretagne ont permis de réduire de près de 300 millions de dollars US depuis 1999 les pertes dues à la corruption dans le système de santé. Au Costa Rica, près de 20 % d'un crédit international de 40 millions de dollars US destiné à l'équipement sanitaire ont disparu dans des coffres privés... »

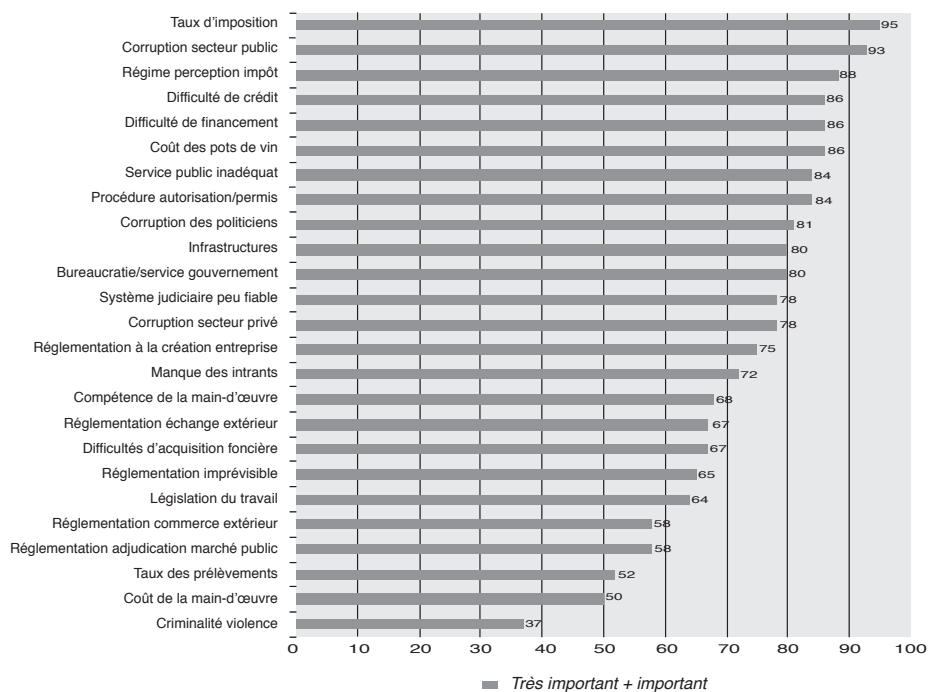
corruption (directes et indirectes), autrement dit d'une de ses précieuses béquilles ? Le système pourra-t-il se mettre sur la voie de l'amélioration de la compétitivité avec de si lourdes béquilles ?

Vu la nature globale du phénomène de la corruption et son articulation avec l'économie de rente, l'éclaircissement de ces questionnements et bien d'autres nécessite la mobilisation des équipes de recherche multidisciplinaires, même si les économistes souhaitent privilégier certains thèmes et outils. Gardons l'espoir que l'Université et les universitaires puissent s'enthousiasmer pour cette thématique et adhérer au travail multidisciplinaire et à la collaboration qu'il demande.

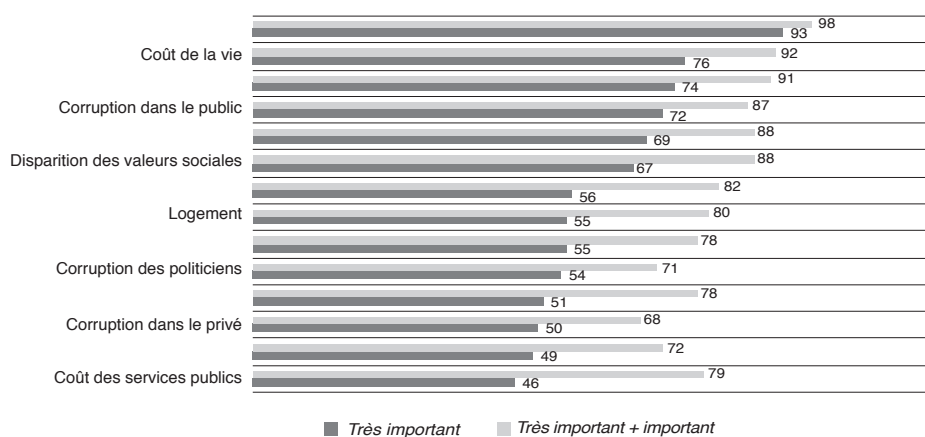
Références bibliographiques

- Bouderbala Négib (1999), « La lutte contre la corruption : le cas du Maroc », PNUD, février.
- Kaufmann D., Aart K., and Mastruzzi M. (2004), « Governance Matters III : Governance ».
- Kaufmann D., Aart K., and Mastruzzi M. (2006), « Measuring Governance Using Perceptions Data », in Susan Rose-Ackerman, ed. Handbook of Economic.
- Kaufmann D., Aart K., and Mastruzzi M. (2006), « Governance Matters: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005 », The World Bank, september.
- Klitgaard R. (1995), « Combattre la corruption », *Nouveaux Horizons*, 227 pages.
- Transparency Maroc (2003), *Rapport de synthèse des résultats des enquêtes nationales d'intégrité*.
- Transparency Maroc (2006), *Droit à l'accès aux informations*, Edition Général consulting (en arabe).
- Transparency Maroc (2007), *Democracy Reporting International*, « Evaluation qualitative de l'élection à la Chambre des représentants », 7 septembre, Maroc.
- Transparency Maroc (2007), « La mise en œuvre de la convention des NU contre la corruption ».
- Transparency Maroc, « Etude de la stratégie d'intervention des ONG dans le domaine de la lutte contre la corruption au Maroc », PNUD.
- Transparency International (2000), « Combattre la corruption : enjeux et perspectives », Khartala, adapté du TI source Book, Jeremy Pope et les partenaires de TI en Afrique.
- Transparency International (2006), « Global Corruption Report: Special Focus: Corruption and Health », *Pluto Press*, London.
- Transparency Maroc (1998), « Memorandum, adresse à Monsieur le Premier Ministre, par le Collectif interassociatif contre la corruption », 10 décembre.
- Waterbury John (1979), « Endemic and Planned Corruption in Monarchical System », *World Politics* (juillet 1973); repris dans *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U Ekpo, Washington, University Press of America.

Perception de la corruption par les entreprises : Enquêtes d'intégrité, TM, 2002



La corruption parmi les problèmes majeurs du pays



Fréquence de la corruption

