

La lutte contre la corruption : le cas du Maroc *

Introduction

Un sujet difficile à cerner et à étudier. Nous essaierons, dans toute la mesure du possible, de nous en tenir au champ délimité par la définition de la corruption découlant des termes de références de la consultation : « Abus de pouvoir dans le cadre d'une fonction publique pour satisfaire des intérêts personnels. » Pour rester dans ce cadre restreint, il faudra écarter les cas, très nombreux et très significatifs, de corruption dans la sphère privée (par exemple, corruption d'un journaliste de la presse privée par une firme privée dans un but de désinformation) et ceux, importants également, où les détournements peuvent se produire au bénéfice d'intérêts qui ne sont pas directement personnels (partis, syndicats, associations). Il n'est pas question, ici, de rechercher une exhaustivité inaccessible par définition. Ce qui nous préoccupe, c'est la réflexion sur la méthode qui permettra de produire une intelligibilité de ce fait social. Or, la plupart des études sur la corruption, et en particulier celles faites sur les pays en développement ou émergents (1), montrent son lien profond avec la société globale. Toute définition réductrice du phénomène risque de constituer un obstacle à sa compréhension. Nous essaierons de nous maintenir dans le cadre de la définition proposée mais en l'interprétant d'une façon extensive. Il ne nous sera donc pas possible de faire l'économie de l'analyse des principaux facteurs sociaux qui génèrent la corruption : rôles de l'Etat, de la loi, de la justice, de la société civile et de la morale publique.

On ne tentera pas non plus de faire une revue critique des interprétations théoriques, désormais très nombreuses, du phénomène. Ce travail devra pourtant être entrepris pour donner au projet comparatif du PNUD et de l'OCDE un fondement rigoureux. La dimension de cette consultation ne le permettant pas, on adoptera ici, plus modestement, une approche empirique centrée sur le cas marocain.

Cependant, la corruption n'est pas un fait social anodin. Le projet d'en faire un objet d'étude soulève, au Maroc, un scepticisme quasi général, pour des raisons apparemment opposées : personne ne nie son omniprésence dans la société mais, dans le même temps, moralement discréditée et légalement prohibée, elle est occultée et donc presque invisible. Les réponses aux enquêtes récentes sur la corruption, publiées dans la presse économique marocaine, sont, de ce point de vue éloquentes. La quasi-totalité des

Négib Bouderbala

Institut agronomique et
vétérinaire Hassan II,
Rabat.

* Rapport de consultation
réalisé par le PNUD et
l'OCDE en février 1999.
Les annexes ne sont pas
reproduites.

(1) Notamment celles de
F. Bayart sur l'Etat
africain.

personnes interrogées la considère comme générale et nuisible, mais le pourcentage tombe lorsque les questions portent sur l'implication personnelle de ces mêmes personnes (cadres de l'administration et du secteur privé), à titre de coupable ou de victime, dans la corruption. Simultanément elle est reconnue et niée. Cela n'arrive qu'aux autres.

Ce comportement schizophrénique accroît l'opacité et l'ambiguïté du phénomène : la corruption apparaît bien comme un de ces faits sociaux sensibles sur lesquels l'ombre et la lumière sont judicieusement distribués de façon que les lueurs parfois crues projetées sur une partie du domaine contaminé permettent de maintenir le reste dans une obscurité profonde. La société, pour dépasser ces tensions contradictoires, élabore des réponses qui permettent de nier ou de relativiser le mal social. Ces réponses sont souvent des représentations qui fonctionnent comme des obstacles à la compréhension de la corruption et à l'action pour l'intégrité. C'est pourquoi nous devons nous livrer à un examen critique préalable de ces représentations.

De quelques obstacles à la compréhension de la corruption

Est-il nécessaire d'étudier la corruption pour la combattre ? Chacun observe la corruption dans son évidence quotidienne et pense n'avoir nul besoin d'études pour la reconnaître et pour la connaître. Pourquoi donc faudrait-il attendre les résultats de longues et patientes recherches pour commencer la lutte ? N'y a-t-il pas une contradiction entre les nécessités de l'action, qui requièrent des objectifs simples et clairs pour garder leur valeur mobilisatrice, et les résultats des études qui mettent l'accent sur la complexité des faits sociaux ? Et n'y a-t-il pas un danger, en expliquant ce fléau, en lui trouvant des raisons sociales, à exonérer les corrompus de leur responsabilité personnelle et, en banalisant le mal, à nous priver de la stimulation indispensable que constitue l'indignation ?

Notre réponse est claire : la réflexion préalable est indispensable. On ne peut lutter contre la corruption sans comprendre ses causes. « L'erreur serait en effet de s'en tenir à une image simplifiée de cette pratique et de la réduire à quelques furoncles sur un corps sain qu'il suffirait d'éliminer au bistouri pour revenir à la santé. Poursuivant cette métaphore médicale, il faudrait ajouter qu'on n'aurait ainsi traité que les symptômes de la maladie en négligeant son étiologie et que, par conséquent, le corps infecté ne cesserait de produire sans fin de nouveaux abcès... La seule façon de mettre en œuvre un processus de lutte contre la corruption sans se laisser détourner dans des voies démagogiques ou anecdotiques, c'est encore d'aller directement au fond des mécanismes sociaux qui génèrent la corruption. Cette identification des causes profondes permet d'apprécier à leur juste valeur les tentatives conjoncturelles d'assainissement et de dépasser la tension entre action immédiate et action à long terme en donnant à chacune sa place spécifique dans le processus de lutte (2). »

(2) N.Bouderbala,

La corruption est-elle une fatalité, l'expression ordinaire de la nature humaine ?

« Corruption et société »,
note pour Transparency
Maroc, Rabat, juin, 1996

Cette affirmation, très fréquente, est celle du sens commun. Elle n'est pas seulement erronée mais dangereuse. « Il y a un paradoxe apparent dans le fait que, alors même que l'indignation grandit contre les profiteurs et les corrompus, l'existence de la corruption continue à être perçue, de façon consciente ou inconsciente, comme inévitable. Même à ceux qui en souffrent le plus et qui la condamnent, elle paraît faire partie du paysage, et toute tentative pour l'extirper est perçue comme un geste utopique ou une diversion isolée et sans lendemain. Comment faire, dans ces conditions, pour lutter contre la corruption lorsque ses victimes pensent qu'elle sera toujours là et qu'elle est constitutive de l'ordre social ? Ce sera sans doute la tâche la plus importante, même si elle nous apparaît de très longue haleine : montrer que la société peut fonctionner sinon sans corruption du moins avec une corruption fortement endiguée (3). » On peut montrer que la corruption n'est pas un destin mais le résultat d'un processus historique et que la société qui l'a engendrée peut également la faire reculer. C'est indispensable pour donner un sens aux efforts de ceux qui luttent contre elle.

(3) *Ibid.*

La corruption est-elle un mal universel également présent dans toutes les sociétés ?

Les pays du Nord (France, Italie, Belgique, Etats-Unis, Japon...) nous offrent actuellement le spectacle de sociétés où la corruption s'étale chaque jour à la une des journaux. « Alors, s'agit-il bien de ces démocraties avancées que l'on nous donne en exemple et qui pratiquent depuis de nombreuses décennies la démocratie représentative, le respect de l'Etat de droit, l'indépendance des juges et la liberté d'expression ? Est-il donc nécessaire de s'infliger ce douloureux parcours vers la démocratie pour obtenir de si piètres résultats ? Nous pourrions être tentés de penser que notre situation n'est pas plus mauvaise que la leur et que peut-être même elle serait meilleure puisque chez nous éclatent finalement moins d'affaires, qu'elles touchent des personnages moins haut placés et perturbent moins l'opinion publique.

Faut-il prendre la peine de dire que cette fausse évidence dissimule une réalité dont le sens est absolument inverse ? Il existe certes des individus tentés par la corruption dans tous les groupes humains, mais ce qui fait la différence entre les sociétés n'est pas là. Cette différence réside dans la présence plus ou moins forte des instruments de contrôle démocratique (respect de la loi, justice indépendante, liberté d'expression) qui constituent une prévention sociale de la corruption et la rendent beaucoup plus risquée. Mais elle est, cette différence, non pas dans l'existence des "affaires" mais dans leur révélation à l'opinion malgré l'énorme puissance de la coalition des forces qui ont intérêt à les maintenir dans l'ombre. Il serait curieux que nous tirions avantage du fait que la fièvre corruptrice monte moins chez nous alors que nous avons cassé le thermomètre... Il faut rejeter sans appel les points de vue trop complaisants qui dissimulent la gravité du mal. En

(4) N. Bouderbala, « La corruption, un mal universel qui fait plus mal chez nous », *Libération* du 25 janvier 1997.

flattant notre ego national, ils nous entraînent trop souvent à nier nos retards ou à nous y résigner. Ils nous conduisent également à nier la relation entre la corruption et l'état d'avancement de la société. Si la corruption est partout la même, y compris dans les sociétés qui se targuent de respecter les principes de l'Etat de droit et de la démocratie, pourquoi attendre de ces conquêtes sociales le moindre progrès dans la moralisation de la vie publique (4) ? »

La corruption remplit-elle la fonction utile de redistribution des ressources ?

« Une thèse récente, qui émane plus du milieu des chercheurs que de la classe politique et plus des africanistes que des orientalistes, dit à peu près ceci : dans beaucoup de sociétés du Tiers-Monde, l'Etat est si faible qu'il n'a pu remplir une de ses fonctions essentielles, la redistribution des ressources. Devant cette carence, les notables des régions, des ethnies, des tribus, des villages, qui se sont également ménagé de hautes positions dans l'appareil d'Etat, prélèvent illégalement dans les fonds publics des ressources importantes. Mais ces barons prébendiers ne gardent pas toutes les ressources qu'ils ont détournées pour leur enrichissement personnel. Ils en redistribuent une partie importante à ceux, individus ou groupes, qu'ils veulent attacher à leur personne ou à leur maison : serviteurs, clients, chefs religieux... »

Cette description n'est pas fausse, mais il est risqué de partager la conclusion cynique qui en est parfois tirée : cette redistribution-là qui fait bénéficier de ses largesses une population assez nombreuse est un moindre mal. Elle est, à tout prendre, préférable à l'enrichissement sans partage de quelques-uns. Ce raisonnement, qui passe de l'explication du fait à sa légitimation, nous paraît dangereux et, à vrai dire, inacceptable. Il entraîne l'abandon des formes modernes de représentation politique, le renoncement à réformer l'Etat et à rechercher les solutions d'intérêt général.

D'ailleurs, au Maroc et dans le nord de l'Afrique, la situation est différente. L'Etat, qui est nettement plus puissant, opère, en partie, la redistribution. Certes, le clientélisme existe également, mais il opère des redistributions beaucoup moins larges et débouche plus souvent sur l'enrichissement individuel. C'est sans doute la conséquence d'un état plus avancé de la dissolution des solidarités anciennes par la généralisation des rapports marchands. Aussi, le rôle joué par la corruption dans la redistribution sociale est plus faible, et elle perd la seule utilité sociale dont on a pu la créditer (5). »

(5) *Ibid.*

Une étude préliminaire

Cette étude répond à la logique suivante :

- c'est une étude préliminaire qui indique des méthodes et des pistes sans prétendre apporter des réponses définitives ;
- elle fait une première tentative de repérage des causes historiques et sociologiques de la corruption au Maroc ;

– elle tente d’articuler la connaissance et la mesure des faits de corruption, l’analyse des moyens institutionnels du pays et de ses réponses à la montée de la corruption.

I. Description et analyse de la corruption

1. Connaissance et reconnaissance de la corruption au Maroc

1.1. Réalité et perception

1.1.1. Importance de la corruption

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

« Il est vrai, qu’à un moment donné, le délit de corruption ou l’abus de pouvoir était perpétré sous l’égide de personnes détentrices d’une parcelle du pouvoir. Avec le temps, nous nous sommes aperçus que ces personnes ont profité de ce pouvoir pour voler, encourager la corruption et le marchandage au détriment parfois de l’honneur et des biens des gens... En ce qui concerne l’administration, il est évident que nous n’avons ni l’ambition ni les besoins de changer la nature humaine. Il est néanmoins de notre devoir de veiller à ce que le comportement des fonctionnaires soit meilleur. » Il suggère dans le même discours une relation entre ces pratiques et l’approfondissement du fossé entre riches et pauvres : « Nous avons souvent dit que notre politique économico-sociale avait pour objectif d’enrichir le pauvre sans pour autant appauvrir le riche. Malheureusement... nous avons constaté que pendant que le pauvre ne s’est pas enrichi, le riche a davantage accru sa fortune (6). » Et, déjà, il appelait à un assainissement de l’administration et de la justice. Une partie des partis et organisations politiques dénonce, à la même époque, l’aggravation des pratiques illégales. Ali Yata, secrétaire général du Parti de la libération et du socialisme, interdit à l’époque, déclare, dans un mémoire au chef de l’Etat, que « la corruption est devenue un mal généralisé qui fait des ravages énormes et déconsidère notre pays (7) ».

(6) CNRS, *Annuaire de l’Afrique du Nord*, 1971, p. 874.

(7) *Al Bayane*, 13 décembre 1972.

Un quart de siècle plus tard (fin 1998, début 1999), une campagne de grande envergure dénonce les mêmes pratiques, inchangées, de fraude et de corruption. Le mal serait-il endémique et les remèdes administrés sans effets ? Cette fois-ci, des acteurs plus nombreux sont engagés : le gouvernement annonce un train de réformes concernant l’administration, la justice, les marchés publics. La société civile, le milieu associatif et la presse écrite s’y engagent avec énergie, et la lutte contre la corruption, qui culmine avec la 3^e journée nationale qui rassemble quarante associations pour la transparence, fait la “une” des journaux, presque tous les jours. Le patronat s’y associe et crée un comité d’éthique. Les bailleurs de fonds et

les organisations internationales s'inquiètent des conséquences de la corruption sur le développement économique et la justice sociale.

Toutes ces institutions suivent, jour après jour, l'actualité des "affaires" qui montre la généralisation des pratiques frauduleuses dans tous les secteurs de la vie sociale. Transparency Maroc, association de lutte contre la corruption, a élaboré une série d'études qui décrivent et analysent la corruption au quotidien dans les domaines de l'Administration publique, de la justice, des prisons, de la santé publique, du ministère de l'Intérieur, de l'administration des impôts, du bâtiment et de la communication. Les journaux économiques couvrent avec rigueur les affaires. *L'Economiste*, premier quotidien économique du pays, s'illustre dans des enquêtes précises et opiniâtres sur les scandales des cantines scolaires, des douanes, de la Banque populaire...

Toutes ces initiatives enrichissent la connaissance qualitative de la corruption et de ses mécanismes opératoires. Les informations quantitatives sûres, concernant son emprise sur l'économie et la société, sont évidemment beaucoup plus rares. On ne peut que les estimer de façon indirecte. Une étude souvent citée rassemble quelques chiffres intéressants (8). Ils ne portent pas directement sur la corruption proprement dite mais sur d'autres composantes de la nébuleuse occulte des activités illicites (contrebande, trafic de drogue, contrefaçon, voitures volées) à laquelle la corruption appartient et dont elle se nourrit. Le chiffre d'affaires, en augmentation constante, de la contrebande est, en 1994-1995, estimé à 3 Md\$, soit 1/3 du PIB. La contrebande ferait vivre 600 000 personnes, soit un peu moins de 10 % de la population active. Le manque à gagner pour les recettes douanières s'élèverait à 50 %. Les recettes liées au trafic de drogue, dont le Maroc est un gros exportateur, le premier pour le kif, représenterait 55 % des recettes d'importation. L'étude estime que ces activités sont solidement protégées (9).

1.1.2. Perception de la corruption

Transparency international a établi un classement des pays selon leur degré de corruption. Chaque pays est doté d'un indice de perception de la corruption (IPC) évalué par un panel composé de spécialistes, d'hommes d'affaires et de représentants du grand public. L'indice va de 0 (pays très corrompu) à 10 (pays très propre). Le Maroc obtient un mauvais score (3,5/10) qui le classe plus mal à la cinquantième place derrière un certain nombre de pays (Tunisie : 35^e, Jordanie : 38^e) de niveau comparable de développement économique et politique.

La presse marocaine a publié, à trois reprises au moins, des enquêtes par sondage, portant totalement ou partiellement sur la corruption, réalisées par des bureaux d'études spécialisés. Le bureau d'études Sunergia a effectué, en octobre 1994 et en février 1998, pour deux hebdomadaires appartenant au même groupe, *Télé-plus* et *la Vie économique*, deux enquêtes par sondages sur la corruption. *L'Economiste* a demandé à Telemark system une enquête,

(8) B. Hibou, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc », *CERI*, n° 15, avril 1996.

(9) Une enquête récente menée par le CERAB pour la Banque mondiale sur 370 entreprises donne les résultats suivants : les pratiques déloyales sont citées par 68 % des entrepreneurs (89 % dans le BTP). 15 % des entreprises versent des pots de vin à la douane. Le coût de la corruption représente 4,46 % du chiffre d'affaires pour les petites entreprises et 2,96 % pour les grandes, *L'Economiste*, 29 janvier 1999.

réalisée en février 1998 (200 enquêtes par téléphone sur tout le territoire, cadres et hommes d'affaires). Ce sondage, qui porte sur « l'environnement de développement de l'entreprise » n'aborde la question de la corruption que comme un des problèmes de cet environnement.

Les sondages : difficultés d'interprétation

En matière de corruption, la représentation est aussi importante à connaître que le fait lui-même car c'est elle, principalement, qui, détermine les comportements. Encore faut-il mettre au point des méthodes d'investigation qui permettent d'accéder à une connaissance suffisante de cette représentation. Les enquêtes par sondage semblent plus appropriées à identifier des opinions simples sur des faits instantanés (les tests de popularité politiques, par exemple) qu'à connaître des situations complexes comme la corruption, qui se construisent dans le long terme. Par ailleurs, bien que les enquêteurs aient noté, dans presque tous les cas, que les refus de réponse étaient beaucoup plus rares qu'ils ne le craignaient, la pratique du sondage est encore trop récente au Maroc pour que les opinions des sondés s'y livrent sans réserves, dans une société dans laquelle, malgré les nouveaux espaces ouverts à la liberté d'expression, parler librement est encore considéré comme un risque, car derrière le questionneur est toujours présumée l'autorité. Ces enquêtes d'opinion, en dépit de nos réserves, apportent dans l'information une nouveauté intéressante. On se préoccupe enfin de l'opinion non plus seulement comme récepteur de messages venus d'en haut mais aussi comme émetteur. Elles contribuent à augmenter la transparence dans le débat sur les problèmes de société. Il est simplement nécessaire de rester circonspect dans l'utilisation de leurs résultats.

- Dans les enquêtes pour *Télé-plus* (TP) et pour *la Vie économique* (VE), plus de 90 % des sondés répondent que la corruption est une pratique massive ou très répandue. Dans le classement des fléaux sociaux, elle arrive largement en tête. VE la considère comme plus grave que le chômage, la fraude, le vol. Elle est trois fois plus citée, comme fléau, que l'inégalité sociale ou l'injustice et trente fois plus que l'absence de démocratie. Par contre, dans le sondage demandé par *l'Economiste* (EC), l'importance de la corruption est bien moindre. A la question : « quelles sont les trois choses qui ont le plus gêné l'entreprise ? », les réponses ne la classent jamais en « première chose ». Elle n'est citée qu'en second et par 3 % des sondés seulement. N'est-ce pas parce que, alors que TP et VE portent exclusivement sur la corruption, EC englobe tout l'environnement de l'entreprise ? Les réponses des sondés ont pu être influencées par le thème principal. Ils ont voulu répondre à ce qu'ils ont présumé être l'attente de l'enquêteur.

- Dans toutes les enquêtes, il y a un décalage sensible entre le jugement distancié qu'on demande aux sondés sur l'importance de la corruption dans la société et les réponses à leur implication personnelle dans cette pratique. Dans le premier cas, elle est reconnue comme massive, dans le second, elle

est fortement minorée (57 % des sondés déclarent n'avoir jamais donné quelque chose à une personne pour obtenir une faveur, selon l'enquête VE). Ce décalage, courant dans ce genre d'enquêtes, a sans doute aussi des raisons particulières : les sondés ne croient pas à l'anonymat de l'enquête ; ils sont sincèrement convaincus que leurs pratiques sont beaucoup moins graves que celles des autres du fait de la banalisation des actes de corruption. Cette distorsion des réponses se retrouve dans la différence que font les sondés entre deux pratiques de corruption : avoir donné quelque chose pour obtenir une faveur ou pour obtenir un droit. Dans le premier cas, moralement plus condamnable, seulement 28,8 % des sondés reconnaissent l'avoir fait, souvent ou rarement. Dans le dernier cas, plus excusable, ce pourcentage monte à 60,2 %. On est moins gêné de reconnaître que c'est pour le respect d'un droit qu'on a été corrupteur. Par ailleurs, les conditions des enquêtes n'ont pas toujours permis de faire apparaître la réalité des perceptions. Ainsi, dans le sondage TP, voler dans un grand magasin est considéré comme moins grave que de brûler un feu rouge. Il est évident que dans la morale sociale ordinaire, c'est le contraire qui est vrai.

- Malgré toutes ces réserves, ces enquêtes restent très utiles. Elles confirment par les réponses des sondés et par leurs réticences l'importance de la corruption dans la société et la gêne qu'elle continue à y produire. Il y a quand même 60 % des sondés qui reconnaissent avoir donné pour un droit et 30 % pour une faveur (VE). Ces résultats permettent de dresser un catalogue très riche de ce que les intéressés considèrent comme des pratiques de corruption.

VE en recense 70 dont les plus citées sont dans l'ordre : donner de l'argent pour obtenir un papier administratif, aux agents de police, pour avoir un travail, pour obtenir un marché. Les sondés pensent que ces actions sont scandaleuses (38,4 %), mais autant de sondés déclarent qu'ils n'avaient pas d'autre choix (38,4 %). Le plus surprenant c'est qu'il y en ait quand même 12,8 % pour déclarer que ces pratiques sont normales, ce qui en dit long sur la banalisation du phénomène. Quant aux origines du mal, les sondés ont fait des réponses qui les disculpent un peu. La corruption serait surtout causée par la faiblesse des salaires et la pauvreté (53 %). L'avenir est envisagé sans optimisme : 78,3 % estiment que la corruption va augmenter. Seulement 10,4 % pensent qu'elle va diminuer. La confiance dans la capacité de cette société à se réformer est très faible.

1.2. Le témoignage de la langue

La langue témoigne de l'importance, du sens et des enjeux que représente, dans la société, une pratique comme la corruption. Il peut paraître hors de propos de rechercher la trace et la signification de la corruption dans le langage. En fait, ce témoignage est un des rares qui soit totalement irréfutable. Les mots et les expressions qui sont imposés par l'usage sont indépendants de la volonté immédiate des locuteurs. Ils dressent un état

des lieux qui ne peut être récusé par les acteurs. Le seul regret que nous ayons sur ce point est de ne pouvoir approfondir l'enquête linguistique et de ne pouvoir indiquer que des pistes à explorer. Nous recommandons instamment qu'elles puissent l'être à l'avenir.

Un court détour, à simple titre d'exemple, par un dictionnaire de la langue française, en l'occurrence *le Robert*, montre l'utilité de cette investigation. On y constate que la langue enregistre les étapes de la bataille de valeurs que se livrent, sur plusieurs siècles, la bourgeoisie montante, travailleuse, entreprenante, qui impose sa vision sévère des parasites sociaux que sont à ses yeux les gens de cour, d'armes et d'église et l'aristocratie décadente qui jette un regard outragé et vaincu sur la montée irrésistible de l'argent vulgaire. Tous les termes ordinaires désignant les revenus des classes déclinantes se chargent négativement. La "solde" des soldats et soudards donne les verbes "soudoyer" et "stipendier". La "prébende", profit tiré d'une charge, devient le symbole du parasitisme. La sinécure, bénéfice d'un ecclésiastique, prend le sens d'une oisiveté injustement rétribuée. En réaction, l'investissement de la langue par les nobles tente de dévaloriser la réussite par l'argent. « Les choses sont bien changées à présent : tout est devenu vénal en France » (Bernardin de Saint Pierre). On pourrait, mais ce n'est pas le lieu, multiplier les exemples.

Au Maroc, cette exploration de la langue sur le thème de la corruption serait un moyen efficace de contribuer à la connaissance de cette pratique. Les quelques indications que nous donnons ici sont tirées d'une trop brève enquête, conduite à notre demande par M. Zernine, dont nous n'utiliserons que les parties relatives à l'arabe populaire (dialectal).

Des quelques « mots et expressions pour dire la corruption », rassemblés ici, on peut tenter de tirer quelques enseignements :

1.2.1. Le caractère diffus de la présence de la corruption dans la langue

Ce thème qui n'a pas généré de façon significative son propre vocabulaire, technique ou juridique, du fait sans doute de la trop faible inscription de l'Etat de droit dans la culture, investit métaphoriquement les domaines les plus familiers de la vie sociale : l'alimentation et les manières de table, les outils (couteau, scie, clou, lacet...).

- « Sucre, sucreries et café », *sukar, hlawa, qah.wa* (10), termes classiques pour désigner une gratification pour services rendus.

- « Il traite comme ses frères », *ta yahlab bhal khotou*.

- « Il sait par où commencer à manger une épaule », *taya'rafmnin yakoul el ktef*, il a du savoir-faire pour arranger ses affaires.

- « Graisser le lacet pour qu'il passe », *dh.an essir issir*, graisser la patte.

- « Celui-là est un rasoir », *h.ada zizoir*, il sait se tailler sa part du gâteau.

- « Celui-là est un clou », *h.ada masmar*, il pique et il tient, il est efficace pour tirer parti de son poste.

- « Comme la scie, il mange en montant, il mange en descendant », *kil manchar, tala' yakoul, nazel yakoul*.

(10) La transcription phonétique retenue est une version simplifiée de celle adoptée par le dictionnaire encyclopédique Hachette, 1980.

1.2.2. L'annexion de la langue par le vocabulaire de la corruption obéit à une logique conquérante

N'importe quel domaine du langage peut basculer dans une connotation de corruption. Ainsi, le terme *hagek* « ton droit » peut signifier « ta part du marché ». Les expressions *dawar m'aaya* (littéralement « tourne avec moi », pratiquement « donne-moi quelque chose ») et *nwa'ari*, (adepte de la noria) montre que « tourner en rond » connote des pratiques de corruption.

La vie religieuse n'échappe pas à cette attraction. *Bini ou binek Sidi Qacem*, « entre toi et moi il n'y a que le saint Sidi Kacem ». La référence à ce saint, considéré comme maître partageur, est une demande de partage.

Le fonctionnement de l'administration est, bien sûr, également sollicité. La lettre jim, cinquième lettre de l'alphabet, qui figure sur les plaques des voitures de l'administration pour signaler leur appartenance au domaine de l'Etat, conduit à l'expression *jim fi ejjib*, littéralement « le jim dans la poche », qui désigne un détournement de bien public.

Cette logique d'extension n'est même pas arrêtée par la barrière de la langue. Des mots de français (cadeau, commission, pourcentage), sont introduits, tels quels, dans le parler populaire, avec de légères inflexions de prononciation.

1.2.3. La corruption n'est pas l'objet d'une condamnation sans équivoque dans le parler populaire

Les corrompus y apparaissent plutôt comme des malins qui s'en tirent mieux que les autres. Les qualificatifs dont on les gratifie sont souvent flatteurs : *m'aalem* (maître). La corruption apparaît plus comme un savoir-faire que comme une tare morale ou sociale. D'ailleurs, ce sont ceux qui refusent la corruption qui sont jugés comme naïfs (*niya*), entêtés (*raso qaceh*) et empêcheurs de tourner en rond, *mharamb.a 'ala raso wa 'ala 'ibad allah*. « Il se l'interdit (la corruption) mais l'interdit également aux autres. »

A ce point de notre analyse, il apparaît nécessaire de faire une mise au point. Il ne découle évidemment pas de ce qui précède que l'ensemble de la société serait marquée par une immoralité généralisée. Est-il besoin de dire qu'il existe dans la population de très nombreuses personnes dotées d'une morale individuelle exigeante, souvent d'inspiration religieuse. Le déficit est ailleurs dans l'absence d'une culture de l'intérêt général et du respect du bien public. C'est ce retard dans la formation d'une morale citoyenne qui est en cause et qui se traduit par la formidable banalisation de la corruption. Le redressement du sens civique est bien la tâche prioritaire et de longue haleine qui devra être entreprise sans retard.

2. Les facteurs qui engendrent la corruption

La présence, générale et diffuse, de la corruption dans la société et dans la culture, sa banalisation et, finalement, une forme insidieuse de consentement pour les uns et de résignation pour les autres posent le

redoutable problème de ses causes. Il n'est guère possible, compte tenu du caractère structurel de la corruption, d'en rechercher les raisons dans des explications qui nous rassurent et nous permettent d'espérer un redressement facile et rapide : déviations momentanées des comportements, défaillances circonstancielles de l'éthique collective. C'est le pacte social qui fonde la cohésion de la société globale qu'il nous faut interroger dans ses composantes centrales : le système social, l'Etat, la loi, la justice, le bien public.

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

2.1. Une société clientéliste

L'analyse du clientélisme marocain a déjà été menée à plusieurs reprises (11), et il n'est pas question de la reprendre ici, sinon pour signaler ses rapports avec la diffusion de la corruption dans la société. La société marocaine a été, pour simplifier, analysée comme un système de patronage généralisé, du sommet à la base, dans lequel, à chaque niveau, le patron entretient et retient ses clients, indispensables à son maintien à son rang, par des faveurs. Lorsque, au XX^e siècle, ont été édifiés l'Etat et la bureaucratie modernes, ce système s'est maintenu et a doublé les rapports légaux et la hiérarchie administrative en les vidant de leur contenu. On a parlé pour qualifier cette situation de "retraditionnalisation" des institutions. Les nouveaux "patrons", détenteurs d'une fraction du pouvoir politique ou administratif, ont continué à entretenir une clientèle en octroyant des faveurs (des postes par exemple) et en ponctionnant dans les ressources publiques.

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

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

(11) Citons J. Waterbury, *le Commandeur des croyants*, Princeton, 1976 ; R. Leveau, *le Fellah marocain, défenseur du trône*, Paris, 1985 ; A. Hammoudi, *Genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les pays arabes*, Princeton, 1998.

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

2.2. Les finances de l'Etat makhzénien

La gestion financière de l'ancien makhzen, comme celle de la plupart des Etats de la région jusqu'au XIX^e siècle, était gouvernée par des règles simples. Les dépenses étaient limitées : pas de fonction publique salariée, ni d'armée permanente avec solde, pas de grands chantiers publics d'équipement, des dépenses sociales réduites qui ne sont pas prises en charge par l'Etat mais couvertes par le système autonome des habous (fondations religieuses). Les recettes, souvent prélevées en nature, sont d'origine diverse et changent avec le temps. La plupart sont perçues par des agents qui n'ont guère de compte à rendre et qui pressurent les contribuables. Les occasions de prélèvement plus ou moins légitimes sont multiples : *sokhra* (somme payée à un agent du makhzen qui résout une affaire), *mouna* (entretien obligatoire d'un agent en mission par les habitants). Citons ce qu'en dit un juriste algérien formé à l'école française à la veille du protectorat : « Le makhzen fixe souvent l'impôt que devrait fournir chaque tribu. Mais les caïds prélèvent sur les contribuables de leur circonscription le plus qu'ils peuvent de façon à pouvoir réserver à leur profit au moins le triple de ce qu'ils doivent remettre au Sultan. La perception de l'impôt de *hadya* offre particulièrement l'occasion aux caïds de commettre les abus les plus criands.

Mais jusqu'à une certaine mesure, ces fonctionnaires sont excusables de leurs prévarications. En effet, pour la plupart d'entre eux, avant d'obtenir l'investiture de leur fonction, ils sont généralement tenus de payer leurs charges souvent à des prix fabuleux. De plus, une fois en exercice, ils ne peuvent compter sur aucun traitement du makhzen (...). En réalité, leurs fautes peuvent s'expliquer jusqu'à un certain point. En effet, il est naturel qu'ils prélèvent sur leurs administrés une part à leur profit pour recouvrer leurs fonds d'abord et réaliser ensuite un certain bénéfice. D'autant plus qu'ils n'ont aucune sécurité et ne sont jamais sûrs du lendemain (12). »

Dans l'ensemble, du fait de ces abus incessants, la population est peu à peu conduite à voir les agents du makhzen sous la forme quasi exclusive de prédateurs fiscaux.

L'affermage de l'impôt (qui commence au XVII^e et reste très présent au XIX^e) permet à l'Etat d'anticiper sur les recettes. Il a cependant pour conséquence d'aggraver la pression fiscale et de rendre encore plus opaque

(12) T. Abdesslem,
*l'Organisation financière
de l'Empire marocain*,
Paris, 1911.

aux yeux des contribuables le lien entre le devoir fiscal et l'intérêt du pays. Un autre document est également significatif pour rendre compte du problème des finances publiques, le projet de constitution de 1908. Ce texte a été publié dans *Lissan el Maghrib*, un journal syro-libanais de Tanger de tendance réformiste. Ses articles rendent compte en négatif de l'Etat et des finances de l'époque. Ce qui est proposé dans le texte c'est évidemment ce qui manque aux yeux des réformistes salafis :

- le consentement à l'impôt (article 68) ;
- le contrôle et l'inspection des finances (article 70) ;
- l'égalité devant l'impôt (articles 19-22) ;
- la sauvegarde des biens et l'interdiction du séquestre (article 24) ;
- l'interdiction du pillage par les harkas : « Il n'est pas permis aux troupes du Makhzen de piller les biens d'une tribu avec laquelle elles sont en combat et de se les partager, comme il est de coutume. Tout caïd ayant commis un tel acte sera responsable devant le Conseil consultatif et le Sultan » (article 31) (13).

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 peu profitable à la communauté.

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

Un élément décisif du pacte social n'est pas respecté : le citoyen doit payer ses impôts mais en échange, il a le droit de demander des comptes, à travers un système de représentation politique, sur l'utilisation des ressources.

2.3. L'émergence contrariée de l'Etat de droit

2.3.1. Ineffectivité de la loi

« Est-il utile d'avoir de bonnes lois si on ne les applique pas ? ». Cette réflexion est revenue de façon insistante et systématique dans les

(13) D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, *Trente ans de vie constitutionnelle au Maroc*, Paris, 1993.

interventions des associations et les comptes-rendus de presse dans le débat sur la lutte contre la corruption et en particulier au moment de la présentation par le gouvernement du nouveau texte sur les “marchés publics” (décret n° 2.98.482 du 30 décembre 1998 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l’Etat ainsi que certaines dispositions relatives à leur contrôle et à leur gestion). Ce décret a été présenté comme une arme majeure dans un secteur névralgique (les marchés) du front de la lutte pour la moralisation. Cette interrogation sur l’effectivité devrait conduire à juste titre à déplacer l’intérêt de tous ceux qui sont concernés par l’assainissement de l’examen du contenu des lois à celui de leur applicabilité. On a pu en effet comparer le *Journal officiel* du Royaume à un cimetière de lois inappliquées.

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

Car il y a un vrai problème de l’effectivité de la loi, et cela pour de nombreuses raisons, la première étant le pluralisme des sources. Pour simplifier, rappelons que le droit appliqué aujourd’hui provient, dans l’ordre de leur apparition, de trois grandes sources historiques : la coutume appliquée surtout dans les campagnes et les montagnes, la *chari’a* (loi musulmane) appliquée surtout dans le domaine du statut personnel (mariage, filiation, succession), la loi de l’Etat central moderne dans tous les autres domaines. Les limites entre ces trois sources ne sont jamais ni très nettes ni définitives. Au niveau du justiciable, « cette diversité produit également ses effets puisque la même personne selon qu’elle se présentera comme père, comme contribuable, comme propriétaire foncier, comme électeur, comme investisseur ou comme héritier se situera soit dans un ordre soit dans l’autre, passera dans la même journée de l’un à l’autre et relèvera soit du cadi soit du tribunal “moderne” (...) Combien de registres s’offrent aux plaignants ! On en voit certains, pour qui telle insistance ou tel droit n’ayant pas été propice, qui déclare le renier pour un autre qu’ils avaient d’abord refusé. Dans ce domaine, la démystification du droit est achevée ; trop de claviers et une trop grande cacophonie pour que le justiciable puisse croire et à l’autorité de la chose jugée et à la neutralité du droit. Ici, les choses sont claires : c’est le rapport direct des forces qui fait la loi (14) ». On voit bien que cette complexité changeante est un obstacle à la reconnaissance indispensable à terme pour l’édification de l’Etat de droit de la ligne séparant le droit et le fait. Elle contribue bien sûr à l’ineffectivité de la loi.

2.3.3. Mode d’adoption de la loi et effectivité

Dans un Etat de droit, l’ajustement entre le contenu d’une loi et les besoins d’une “majorité” de la société se produit au cours d’un débat qui a lieu avant son adoption. Le rapport de force est enregistré par le système représentatif et par le vote de la loi, après débat. Dans une société dans laquelle le système de représentation souffre d’imperfection, la loi est, le

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

plus souvent, préparée dans des bureaux et adoptée par l'exécutif, sans vrai débat. Il y a pourtant dans cette société, comme dans toutes autres, des groupes qui ont intérêt à l'adoption de la loi et d'autres groupes dont les intérêts sont menacés par cette même loi. Comme la loi est adoptée sans que ces intérêts aient pu s'exprimer, ils s'expriment donc après l'adoption de la loi, en paralysant son application. On peut très bien imaginer une loi limitant la corruption adoptée par le pouvoir politique pour son effet positif d'annonce sur l'opinion publique et paralysée ensuite par l'influence des grands intérêts menacés.

2.3.4. Secteur informel et Etat de droit

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

Toute société en développement comporte un important secteur informel qui représente un pourcentage notable de l'activité économique (au Maroc, 40 %) et qui est une composante nécessaire à l'équilibre social. Il mobilise, à un coût très faible, une créativité et une force de travail qui seraient, sans lui, improductives. Le problème réside dans la contradiction majeure entre le maintien indispensable de ce secteur informel et la consolidation de l'Etat de droit, tout aussi nécessaire, qui suppose son recul et même, à terme, sa disparition.

2.4. L'indépendance des juges

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

Au Maroc, l'indépendance de la justice est garantie par la constitution (titre 7, article 80) : « L'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et exécutif. » Mais l'interprétation par la Cour suprême et par le Souverain est sans équivoque. Le Roi ne fait pas partie du pouvoir exécutif. Il est, en tant que Commandeur des croyants, au-dessus des trois pouvoirs. Il a eu l'occasion de le déclarer en 1987 : « J'ai dit et Je répète que pour Moi... il n'y a pas à vrai dire de séparation des pouvoirs. Je suis le père de tous. » La Cour suprême dans son arrêt "Société agricole Abdelaziz" de 1970 est très nette : « Attendu que le fonctionnement judiciaire fait partie de l'ensemble des attributions qui relèvent en premier lieu du chef des croyants, que le juge exerce ladite fonction par simple délégation (15). »

(15) A. Manouni,

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

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

2.5. Le recul de l'Etat

Dans le monde des entreprises et dans la presse économique circule l'idée que le secteur privé est moins perméable à la corruption à condition qu'il soit concurrentiel. On cite en exemple de graves dysfonctionnements des secteurs économiques qui sont sous forte tutelle de l'Etat comme celui des céréales. C'est une idée intéressante et qui mérite d'être examinée. Elle est sans doute juste dans les cas, rares, d'activités réellement concurrentielles. Une entreprise de presse privée comme *l'Economiste*, qui se veut concurrentielle, a développé une stratégie anti-corruption dont on a toutes les raisons de penser qu'elle est efficace.

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

II. L'expérience marocaine de lutte contre la corruption

La grande noria

« Il existe un jeu déjà ancien qui ressemble au jeu de l'oie et s'appelle : "la rotation des ministres" ou "grande noria". La règle vient d'en être légèrement modifiée.

Auparavant, il n'y avait pas de case "prison". Lorsqu'un joueur tombait sur la case "corruption", il lui était prescrit ceci : allez sur la case "voie de garage", laissez-passer un tour et reprenez votre place dans la grande noria.

Les meneurs de jeu viennent de rajouter une case "prison" et de changer comme ceci la règle : si après être tombé sur la case "corruption" vous tombez sur la case "forte tête" ou "égoïste en affaires" allez directement en prison, vous attendrez pour en sortir qu'un autre joueur tombe sur la case "remaniement ministériel". Aux dernières nouvelles, rien ne va plus. Les joueurs se font rares. Sans doute manque-t-il plus d'une case à ce jeu pour que la règle en devienne tolérable. » (Al Maghrabi, *Maghreb-Information*, lundi 8 novembre 1971)

1. Evolution des mesures anti-corruption depuis l'indépendance (16)

La corruption, même si l'on s'en tient à la seule partie visible pour le public, est quasi endémique au Maroc. Ce diagnostic est encore plus vrai si l'on rappelle que cette partie émergée de l'iceberg représente une très faible part de sa masse totale. Cependant, la présence de la corruption n'est pas étale, elle est marquée par des intensités différentes. Signalons les thèmes principaux et les crises ouvertes.

(16) Cette évolution sera étudiée à partir de la chronologie des faits de corruption en annexe.

1.1. La répression dans les domaines connexes

1.1.1. La lutte contre la vie chère et le contrôle des prix

C'est un thème récurrent qui revient presque chaque année, notamment avant et pendant le mois de ramadan en raison de la sensibilité populaire aux prix à la consommation pendant cette période. Mais c'est surtout pendant l'année 1969 que la tension est forte après une hausse des prix consécutive au relèvement de la taxe sur les produits et services (TPS) : sanctions administratives contre les commerçants fautifs, grève des épiciers. Notons que ces mesures sont prises dans un contexte de tensions politiques fortes entre le pouvoir et l'opposition de gauche qui fait campagne sur le thème de la responsabilité du gouvernement dans la dégradation du pouvoir d'achat des classes populaires.

1.1.2. La lutte contre le trafic de drogue

Le trafic sur le kif est une activité pérenne, mais elle s'est aggravée au cours des dernières années par l'utilisation du territoire marocain pour le trafic international de drogues dures.

L'image internationale du pays en est affectée. Des pressions européennes et des programmes de soutien internationaux pour l'éradication du kif interviennent. Des trafiquants sont traduits en justice.

1.1.3. Le trafic des faux papiers

Portant sur les passeports, visa, contrats de travail, permis de conduire, ce trafic donne lieu à des sanctions contre des fonctionnaires, en particulier des consuls et des policiers. Ces affaires augmentèrent dans les années quatre-vingt-dix avec la fermeture progressive des frontières européennes et le développement de l'émigration clandestine.

1.2. La répression de la corruption proprement dite

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

1.2.1. En 1964-1965, dans un contexte de crise politique entre le gouvernement et l'opposition, sont annoncés la création de commissions d'enquêtes parlementaires (pour demander des comptes à tous les anciens ministres) et des projets de loi sur la lutte contre la corruption et le trafic d'influence. La Cour spéciale de justice (loi n° 4.64) chargée de la répression des crimes de concussion, corruption, trafic d'influence, commis par des fonctionnaires est installée en juillet 1965 au palais de justice de Rabat.

1.2.2. En 1971-1972, après les deux tentatives de coup d'Etat, le Roi annonce une lutte sévère contre la corruption et la réforme de l'administration et de la justice. De nombreuses personnalités sont arrêtées : anciens ministres, secrétaires généraux de préfectures, pachas, hauts fonctionnaires, hommes d'affaires qui sont traduits devant la Cour spéciale de justice.

Trois procès se déroulent pendant cette période (17) : celui des mutins (janvier 1972 pour les mutins de Skhirat et octobre 1972 pour les aviateurs de Kénitra), celui des militants de l'extrême-gauche (procès de Kénitra et de Marrakech) et celui des corrompus. Ce dernier est considéré par les observateurs comme la réponse du pouvoir aux problèmes posés par les deux autres. Aussi bien la partie mutinée de l'armée que la gauche ont dénoncé la corruption et les abus de pouvoir du gouvernement et de l'administration. Le pouvoir répond en faisant "la part de feu" : il sacrifie plusieurs de ses anciens serviteurs.

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

1.2.3. La campagne dite d'"assainissement" de 1996

Elle commence par la lutte contre la contrebande et la corruption des services de la douane et s'étend par la suite à la fraude fiscale, aux détournements des ressources communales, au trafic de drogue et à l'activité pharmaceutique. Les opérations-chocs menées par la commission nationale de lutte contre la contrebande attachée au ministère de l'Intérieur, soutenues par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, provoquent rapidement des protestations dont la presse se fait largement l'écho. L'Organisation marocaine des droits de l'homme, l'Association des barreaux du Maroc, des groupes d'intellectuels dénoncent le caractère expéditif des contrôles et la brutalité des arrestations.

(17) M. Roudan, « Justice, pouvoir et politique au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS, 1972.

Mais c'est surtout l'affaire du pharmacien Abdelrazik qui enflamme le débat. C'est un cas exemplaire par sa complexité et par l'ambiguïté de sa signification en ce qui concerne la lutte contre la corruption (18).

Le pharmacien est accusé en premier lieu de détenir des stocks de sérums périmés. On laisse entendre, après saisie, qu'ils pourraient être "contaminés". Il est condamné très rapidement, le 5 février 1995, à une lourde peine de 6 ans de prison ferme pour détention de médicaments périmés et fraude commerciale. Le 9 avril 1996, il est condamné à nouveau par le tribunal de première instance de Casablanca avec une peine aggravée (9 ans de prison ferme) pour « importation illégale de produits nuisibles à la santé ». Il fait appel, mais l'affaire qui, désormais, embarrasse tout le monde, ne reçoit pas une solution judiciaire normale. Il sort de prison, en même temps d'ailleurs que d'autres inculpés, contrebandiers notoires dont l'implication dans des trafics paraissait établie, mais sans avoir été régulièrement réhabilité. La campagne d'assainissement s'arrête sur un compromis entre le ministre d'Etat à l'Intérieur et la CGEM (Confédération générale des entreprises marocaines). La campagne d'assainissement laisse place à une « politique d'assainissement que pouvoirs publics et acteurs économiques s'accordent dorénavant à conduire de concert (19) ».

Pendant près de deux ans, le point de vue de l'administration (ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Santé), la conduite des procès par la justice, l'expertise de l'Institut Pasteur Maroc ont été violemment contestés par des autorités médicales de premier plan, la profession pharmaceutique, le barreau, la presse écrite. Le débat, qui a été largement relayé dans les journaux, a fait émerger les critiques suivantes :

- la justice n'a pas été indépendante, la procédure judiciaire n'a pas été respectée ;
- les poursuites à l'encontre du pharmacien n'ont guère été inspirées par un souci de lutte contre l'illégalité et la corruption mais dans le but d'éliminer un concurrent sur le marché de la pharmacie.

1.3. Conclusion provisoire sur l'évolution de la corruption

1.3.1. L'inefficacité des campagnes contre la corruption

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

1.3.2. Caractère circonstanciel des mesures

Les mesures contre la corruption n'ont pas été mises en œuvre comme un programme continu de lutte mais comme des réponses circonstancielles

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

(19) M. Laurent et G. Deneux, *op. cit.*

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

1.3.3. Mesures de pure forme

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

2. Les chances de l'expérience actuelle de réforme

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

Dans le domaine de la moralisation de la vie publique et de la lutte contre la corruption, nous ne savons pas encore – après un an il est encore trop tôt – si les premières initiatives vont dépasser les effets d'annonce et conduire à des transformations réelles. Nous ne savons pas non plus si ces premières mesures vont s'amplifier et avoir des effets durables. Mais nous avons cependant la conviction qu'il se passe quelque chose d'insusité par rapport aux précédentes crises d'assainissement.

Le gouvernement, en proclamant activement son intérêt pour la moralisation de l'Etat et de la société, a créé un climat nouveau propice à l'émergence de dossiers occultés et, d'une façon générale, à une plus grande transparence.

Deux exemples :

- Le Premier ministre déclare en avril 1998 : « Le gouvernement a le devoir de fonder son action sur une éthique basée sur les valeurs d'intégrité et de probité, de compétence et de mérite, de clarté et de transparence, de

respect de la loi et de sens de la responsabilité (...) Nous appelons les membres du gouvernement à respecter scrupuleusement les dispositions du dahir n° 1.92.143 du 7 décembre 1992 instituant la déclaration sur l'honneur relatif à l'état de leur patrimoine (20). »

- Une enquête générale sur les traitements et salaires du gouvernement et de la haute administration a été publiée par *la Vie économique* du 1^{er} janvier 1999 dans laquelle sont mentionnés les rémunérations de base mais aussi les primes et avantages multiples (21).

Nous savons que ces changements restent menacés et qu'il faut une très grande ténacité pour leur faire produire des effets durables. Ce qui nous paraît nouveau, malgré tout, c'est qu'ils affectent en même temps un certain nombre d'acteurs sociaux majeurs :

2.1. Le gouvernement

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

2.2. Un changement de comportement dans le patronat

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

- développer une éthique managériale ;
- promouvoir le sens de la moralité des affaires ;
- introduire la transparence sur la scène économique ;
- baser les relations avec l'administration sur la lutte contre les habitudes qui faussent la concurrence loyale.

Deux points du programme sont importants à signaler :

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

On peut s'interroger sur les raisons de ce revirement. L'entreprise marocaine n'a pas dans le passé beaucoup revendiqué d'entrer dans un cercle vertueux, et elle passait pour être (du moins pour la grosse entreprise) largement « sous influence », c'est-à-dire déterminée par des intérêts extra-économiques. Il est incontestable qu'apparaît aujourd'hui dans le monde de l'entreprise un pôle modernisateur qui déclare accepter les exigences de la mise à niveau des entreprises pour affronter la compétition internationale et qui demande à l'Etat de garantir le respect de la libre concurrence. Il est

(20) Cité dans S. Assidon, « Pour un système national d'intégrité », *le Quotidien du Maroc*, 14 avril 1998.

(21) Par exemple, le Président de la chambre des représentants reçoit 42 666,66 Dh comme rémunération forfaitaire et trois indemnités (mensuelle, de représentation, de logement), soit une rémunération nette mensuelle de 80 666,66 Dh. Il faut y ajouter la voiture de service, un chauffeur, un maître d'hôtel, deux cuisiniers, un jardinier.

vrai que cette dernière revendication, de même que la transparence dans l'attribution des marchés, est aussi inspirée par l'inquiétude de voir de très importants marchés (port de Tanger, aéroport de Nador, gestion des eaux à Casablanca et à Rabat) échapper aux entreprises marocaines et être attribués sans transparence à de puissants groupes étrangers. Cette inquiétude s'est également exprimée au moment de la préparation du décret sur les marchés publics avec la revendication insistante d'une clause de préférence nationale qui figure effectivement dans le décret du 30 décembre 1998 (art. 77). Mais cette revendication peut se justifier (avantage pour l'économie nationale et pour l'emploi) autrement que comme un privilège. Il n'y a pas de raison de mettre en doute la volonté d'une partie du patronat (le monde des entreprises n'est pas homogène) d'introduire, parce que c'est son intérêt, plus de transparence et d'intégrité dans les affaires. C'est d'ailleurs ce pôle modernisateur et moralisateur qui, dans le cadre de la CGEM, parle au nom de toutes les entreprises.

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

2.3.1. Le parcours d'obstacles de Transparency-Maroc pour sa légalisation

T.M. est la première association marocaine de lutte contre la corruption. Au Maroc, le droit d'association est réglementé par le dahir du 15 août 1958. Il prévoit que les associations peuvent se former librement (art. 2) sous la simple réserve d'une déclaration préalable au siège de l'autorité et chez le procureur du Roi. Il est donné récépissé de toute déclaration ou dépôt (art. 13). Malgré ce cadre juridique limpide, nous allons voir que le processus de reconnaissance a donné lieu à une résistance procédurière de l'administration qui a duré plus de 36 mois et qui n'a abouti, jusqu'à aujourd'hui, qu'à une légalisation encore imparfaite.

Citons quelques étapes de ce marathon administratif et judiciaire :

- entre novembre et décembre 1995, 7 démarches sont faites auprès des services de la préfecture pour obtenir l'autorisation de réunions publiques constitutives, elles restent sans réponses ;
- entre janvier 1996 et novembre 1997, une dizaine de démarches sont encore faites auprès de la préfecture dont certaines avec le soutien d'associations des droits de l'Homme, des protestations sont envoyées à la presse, et trois requêtes sont introduites devant les tribunaux, toujours sans résultats ;
- en novembre 1997, l'avocat de T.M. obtient l'inscription du dépôt de la demande sur le registre du procureur général de Casablanca ;
- le 2 janvier 1998, l'avocat de T.M., qui dépose les statuts au bureau du wali de Casablanca, en reçoit non pas encore un récépissé mais un exemplaire revêtu du cachet de la wilaya ; pour les services de la wilaya, tant que l'association ne sera pas inscrite sur le registre déposé au bureau des associations, elle n'aura pas une existence légale complète.

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

Nous n'avons rappelé ces péripéties que pour montrer que des résistances encore très fortes existent à l'action de ceux qui souhaitent lutter contre l'intégrité. Il ne s'agit plus, désormais, comme il y a quelques années, d'une résistance indifférenciée à l'émergence du mouvement associatif. Les associations sont désormais très nombreuses, et elles rencontrent beaucoup moins de difficultés à être admises que par le passé. Dans le cas de T.M., il s'agit d'une résistance liée spécifiquement à l'objet de l'association : la lutte contre la corruption.

2.3.2. La mobilisation des associations contre la corruption

Le soutien des associations à l'action de T.M. s'est renforcé avec le temps. Ce sont d'abord les associations des droits de l'Homme (AMDH, OMDH, LDH) qui ont soutenu T.M. dans ses démarches pour soutenir sa légalisation formelle et qui ont participé à ses activités et aux journées nationales de lutte contre la corruption. La troisième journée nationale a eu un retentissement sans précédent. Ce sont plus de 40 associations regroupées en collectif contre la corruption qui ont animé la troisième journée de lutte le 6 janvier 1999. Les organisations des droits de l'Homme y sont toujours très présentes, mais on y retrouve également des associations sur la condition de la femme, des associations professionnelles (avocats, architectes, journalistes), culturelles, sanitaires, de jeunesse, de quartier... Ces associations participent aux travaux de la troisième journée nationale, concluent un pacte pour un Maroc sans corruption et adressent au Premier ministre un mémorandum dans lequel elles demandent une meilleure transparence de l'action administrative, une sensibilisation des citoyens à la question de l'intégrité, le soutien des institutions et des réformes judiciaires. Le Premier ministre répond au mémorandum en proposant une forme de coopération entre le collectif et le gouvernement. Il reçoit une délégation du collectif le 13 janvier 1999. A l'issue de l'entretien, le collectif diffuse un communiqué de presse qui souligne que « le Premier ministre a insisté sur l'idée que le développement de l'investissement intérieur et extérieur, la réforme de la justice et la moralisation de l'administration (...) se heurtent à la prolifération du cancer de la corruption. Il a mis l'accent sur le fait que le phénomène est systématique et que les corrompus jouissent de protections et de garanties (...). Il a affirmé que la collaboration du gouvernement avec les associations était une composante nécessaire du traitement de ces problèmes, en exprimant son vif intérêt pour les propositions contenues dans le mémorandum et a désigné deux de ses proches collaborateurs comme canal de liaison avec le collectif ».

2.4. Le rôle actif de la presse

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

3. Les instruments de la lutte contre la corruption

3.1. Le droit et la procédure pénaux

Le Maroc dispose d'un code pénal dont le contenu ressemble beaucoup à celui de la plupart des codes modernes. On ne fera donc pas d'analyse de fond du texte mais seulement quelques observations sur l'utilisation du code dans la lutte contre la corruption au sens large (22).

3.1.1. Le rôle du parquet dans le déclenchement des poursuites

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

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

3.1.2. Corruption passive et corruption active

Le code pénal considère comme également condamnable la corruption passive et la corruption active. Cette équivalence est trompeuse et dissimule

(22) Toute cette partie se réfère à des textes ou des entretiens de M. Zirari, professeur de droit pénal, à l'université Mohammed V-Agdal, Rabat.

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

3.1.3. La Cour spéciale de justice

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

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

3.1.4. Le rôle préventif de la loi

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

3.2. La réforme de la justice

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

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

Le ministère de la Justice avait fini par se constituer en citadelle isolée fonctionnant en vase clos et tolérant toutes sortes de dérives. « Face à une situation critique, une action urgente de redressement, de réhabilitation et de moralisation de la justice doit être entreprise afin de rétablir l'autorité du droit et de l'Etat (23). »

(23) Programme d'action du ministère de la Justice, 1998.

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

- d'importants hauts fonctionnaires qui avaient mis les services en coupe réglée, ont été contraints de quitter leurs postes ; ils n'ont été ni ouvertement sanctionnés, ni traduits devant la justice ;

- le Conseil supérieur de la magistrature, réuni au début d'octobre 1998, a pris un certain nombre de sanctions : 61 magistrats suspectés d'irrégularités ont été traduits devant le CSM ; 26 ont été acquittés, 13 exclus temporairement de 1 à 6 mois et 9 révoqués pour motifs graves dont la corruption. Les juges radiés pour motifs graves devaient être déferés devant la justice. Il semble qu'ils y aient échappé.

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

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

3.3. La réforme de l'administration

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

Par leurs positions dans l'administration, les fonctionnaires détiennent le pouvoir d'accepter ou de refuser d'accorder des droits ou des avantages aux administrés, et ils sont donc en situation de monnayer ce pouvoir. C'est pourquoi la réforme des services publics est un objectif sans cesse réitéré, par le Souverain en 1971 et en 1995, par le Premier ministre en janvier

1999. L'administration occupe une place forte au milieu de la société. La Banque mondiale critique dans son fameux rapport de 1995, publié dans toute la presse marocaine, le poids relatif et les rigidités : 720 000 fonctionnaires, 27 agents pour 1 000 habitants (19,3 en Argentine et 12 au Liban) ; une masse salariale de l'Etat qui représente 11,5 % du PIB (seulement 6 à 7 % pour l'Egypte, la Turquie, la Malaisie).

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

- moralisation de l'administration ;
- rationalisation de la gestion publique ;
- communication, concertation, ouverture.

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

On ne peut que souscrire dans le principe à tous ces engagements et à souhaiter leur mise en œuvre. Il faut, cependant, s'interroger sur les motivations des fonctionnaires à entrer dans ce cercle vertueux. Pour beaucoup de raisons (coût trop élevé de la fonction publique, nécessité de réduire les charges de fonctionnement, contrôle plus rigoureux des revenus parallèles), l'avenir pour les fonctionnaires n'est pas à une amélioration significative de leur revenu. Cette motivation étant devenue hasardeuse, il est nécessaire de leur en trouver une autre. On décrit souvent l'administration comme un lieu où les agents travaillent peu et s'ennuient beaucoup, sont soumis à une hiérarchie qui ne leur permet aucune initiative et sont coupés de l'extérieur. En ce sens, le programme de modernisation de l'administration qui se propose de mettre les services publics en mouvement par la déconcentration, le décloisonnement, la responsabilisation des agents, paraît aller dans la direction appropriée. Il est de nature, s'il est mené à bien, à stimuler l'intérêt des fonctionnaires pour leur propre travail et leur donner le sentiment de faire œuvre utile. Cette reconquête de la dignité du travail administratif pourrait, si elle réussissait, leur faire

découvrir un véritable intérêt à accomplir leur tâche : il faudrait bien cela pour compenser l'effacement relatif de la motivation par le revenu.

3.3.2. La réforme des procédures de passation des marchés publics

Le décret n° 2.98.482 fixant les conditions et les formes de passation des marchés publics de l'Etat a été présenté lors d'une conférence de presse commune le 4 janvier 1999 par les ministres des Finances (F. Oualalou) et de l'Equipeement (B. Taghouane). Ce texte, en préparation depuis longtemps, était très attendu. Il concerne, en effet, « un des aspects les plus décriés de l'administration, à savoir la corruption que génère, entre autres, l'opacité qui entourait la passation des marchés publics (24) ». La CGEM l'attendait d'autant plus qu'elle avait protesté quand deux gros marchés, les régies d'eau et d'électricité de Casablanca et de Rabat, avaient été attribués en gestion déléguée à des consortiums étrangers, « dans l'irrespect total des règles de transparence ».

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

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

Certaines réserves ont cependant été formulées :

- ce texte ne concerne pas toute la commande publique puisque les régies entre autres sont exclues de son application, ce qui représente une part du marché public estimée à 50 % ; il s'agit en effet de très gros marchés comme on a pu le voir à propos des régies en gestion déléguée de Casablanca et Rabat ;
- ce texte n'est que le dernier en date d'une liste impressionnante de 54 textes réglementant les marchés publics, de 1913 à aujourd'hui ; le récent décret est lié à cet écheveau complexe dont il faudra revoir la cohérence pour éviter que ses bonnes dispositions ne soient vidées de leur contenu ;
- la clause de préférence nationale ne concernerait qu'un petit nombre d'entreprises marocaines (*Libération*, 4 janvier 1999), celles qui ont une dimension qui leur permet d'affronter la concurrence internationale. Certains observateurs craignent que cette clause transforme les marchés publics les plus intéressants en chasse gardée pour quelques entreprises nationales sans pression concurrentielle sur les coûts.

(24) S. Agueniou, *la Vie économique*, 8 janvier 1999.

En fait, la réserve la plus forte ne porte pas sur le contenu du texte. Nombreux sont ceux qui pensent que les textes existants avant la parution du décret auraient pu permettre des progrès substantiels en matière de transparence et de moralisation s'ils avaient été appliqués avec rigueur. On note un certain scepticisme dans les commentaires : « le texte est bon mais serait-il appliqué ? ». C'est finalement sur la détermination de ceux qui sont chargés de l'application et qui la contrôlent que reposent les chances du changement.

4. Deux cas : l'affaire des cantines scolaires et la stratégie anti-corruption de *l'Economiste*

4.1. L'affaire des cantines scolaires

Cette affaire a été choisie pour plusieurs raisons : elle a fait scandale dans la presse pendant plusieurs mois ; elle concerne un ministère, l'Education nationale, qui regroupe la majorité des fonctionnaires du pays ; elle implique un programme de coopération internationale, celui du PAM ; elle a été ressentie comme particulièrement scandaleuse parce qu'elle consistait à détourner des ressources destinées à soutenir la scolarisation des enfants des campagnes.

C'est un programme déjà ancien (années quatre-vingt) de soutien aux cantines comme moyen de rattraper le retard important de la fréquentation scolaire des enfants ruraux pauvres. Il a fonctionné sans attirer l'attention jusqu'en 1990, date à laquelle l'attention du PAM a été attirée par des dysfonctionnements nombreux. Le ministère de l'Education nationale qui gère les aides n'arrive pas à toutes les consommer et n'est pas en mesure de répondre aux demandes d'éclaircissements du PAM. Des enquêtes administratives et judiciaires sont diligentées qui mettent à jour l'ampleur des détournements et conduisent à la mise en examen de hauts fonctionnaires du ministère.

L'essentiel du circuit frauduleux peut être résumé ainsi. Les services concernés du MEN gonflent considérablement les prévisions des besoins des cantines scolaires. Le PAM livre donc des quantités de produits alimentaires nettement supérieures à ce qui peut être utilisé par les cantines. C'est sur l'utilisation de ce surplus que des détournements massifs sont opérés soit directement, en nature, soit en espèces, après vente à des opérateurs privés complices.

La presse a été très active sur cette affaire, en particulier *l'Economiste* et *Libération*. *L'Economiste* en a fait en 1996 et 1997 un véritable feuilleton judiciaire dont on peut apprécier la vivacité par les quelques manchettes suivantes : « aides internationales : un vent de scandale (12 septembre 1996) » ; « cantines scolaires : comment la mauvaise gestion sert à détourner (24 octobre 1996) » ; « cantines scolaires : le détail des vols et détournements (31 octobre 1996) » ; « cantines scolaires : comment gaspiller les millions de dollars (25 septembre 1997) » ; « les enfants des gendarmes vont-ils à la cantine ? (octobre 1997) ».

En novembre 1996, 23 personnes (la plupart agents du MEN) sont déférées devant la Cour spéciale de justice pour détournements de fonds publics, corruption, faux et usage de faux. A ce jour, l'affaire en est toujours à sa phase d'instruction devant la Cour spéciale de justice.

Les enseignements suivants peuvent être tirés de ce scandale financier :

- L'administration de l'EN, pendant de longues années, n'a pas été en mesure de détecter les fraudes pourtant massives et de prendre des sanctions administratives. Lorsque les détournements sont devenus évidents après une enquête administrative ordonné par le Premier ministre, M. Filali, au printemps 1996, M. Sbiti, secrétaire général du MEN, et ses collaborateurs impliqués dans les détournements ont été mis à l'écart. Mais ils ont retrouvé leur poste en juin 1996, ce qui a été interprété comme une volonté d'enterrer l'affaire. C'est à ce moment que l'insistance de la presse a conduit à réactiver les enquêtes.

- Les lenteurs de la justice : cette affaire est en instance devant la Cour spéciale depuis près de trois ans sans que rien n'ait filtré sur les progrès de l'instruction. L'impression se crée qu'il s'agit d'atermoiements.

- La présence d'un partenaire international, le PAM, n'a permis ni une plus grande transparence, ni une plus grande vigilance. La commission administrative constituée pour enquêter sur l'affaire lui a fait dans son rapport les reproches suivants : « Il n'a pas veillé à une stricte application des dispositions des plans d'opération, notamment en n'exigeant pas de la partie marocaine la production de comptes vérifiés et certifiés par un vérificateur extérieur et en accordant son consentement, d'abord tacite, puis explicite, aux transactions sur les denrées alimentaires. »

L'affaire est toujours en instance à la Cour spéciale, et l'équipe actuelle du MEN s'est engagée dans un processus d'assainissement difficile. Mais elle investit également dans le long terme en tentant des expériences de sensibilisation civique en direction des enfants scolarisés.

4.2. La stratégie anti-corruption du journal *L'Economiste*

Il ne s'agit pas ici de la contribution rédactionnelle du journal à la lutte pour l'intégrité dans le pays mais de sa stratégie pour prévenir l'intrusion de toutes formes de corruption dans le fonctionnement interne du quotidien.

L'Economiste est le seul quotidien économique de langue française au Maroc. Il a été créé en 1991 comme hebdomadaire et n'est passé au rythme quotidien que le 5 octobre 1998. Le journal emploie 68 personnes et 30 journalistes. C'est une PME moderne qui tire à 30 000 exemplaires. Sa stratégie contre la corruption repose sur les bases suivantes :

4.2.1. L'indépendance économique du journal

Elle est évidemment nécessaire pour résister aux pressions externes. L'équipe rédactionnelle détient un peu moins de 50 % du capital social, le reste étant réparti entre quelques gros actionnaires. Mais c'est une

disposition ingénieuse des statuts qui protège la rédaction contre une influence excessive au conseil d'administration : aucun actionnaire, quel que soit le montant de sa part de capital, n'a un droit de vote supérieur au double de la moyenne des parts des autres actionnaires. Cette moyenne est actuellement de 19,5 %. Ces statuts lui ont permis de résister à trois tentatives de prises de contrôle du journal par des groupes extérieurs. Cette recherche de l'équilibre s'étend aussi à la gestion de la publicité. L'entreprise est organisée pour ne pas dépendre trop fortement de l'un ou de plusieurs de ses annonceurs. Elle a pu ainsi persister dans la campagne qu'elle avait entamée sur les malversations à la Banque populaire, bien que cette dernière lui ait retiré, par mesure de rétorsion, ses annonces. Bien sûr, toutes ces mesures ne sont vraiment efficaces que si l'entreprise est en bonne santé.

4.2.2. La séparation des fonctions commerciale et rédactionnelle

Les journalistes de la rédaction ne sont jamais en charge de la recherche de publicité ou de la gestion financière. Ils reçoivent une petite formation sur les moyens de résister, et ils sont avertis, dès leur arrivée au journal, des conséquences définitives pour eux d'un manquement à cette discipline. Une journaliste a été effectivement renvoyée pour avoir accepté de l'argent pour orienter un article. Dans le même sens, des membres influents du conseil d'administration qui s'étonnaient de ne pas avoir été consultés pour une décision grave de la rédaction (éditorial blanc à la suite d'un conflit avec le gouvernement) se sont vus répondre que ce genre de décisions relevait exclusivement de la rédaction. Nous savons qu'il n'y a pas de corruption zéro, que les ruses des corrupteurs sont infinies et toujours capables de contourner toutes les défenses. Nous savons aussi qu'une entreprise comme *l'Economiste*, quels que soient ses mérites, ne touche que des élites par définition peu nombreuses. Mais l'expérience nous paraît intéressante et prometteuse parce qu'elle est rigoureuse et qu'elle forme des jeunes porteurs d'avenir et d'intégrité.

5. Bilan et stratégie de lutte

5.1. Le bilan de l'expérience marocaine

5.1.1. La compréhension du phénomène

Un progrès considérable a été fait au Maroc dans ce domaine. La corruption devient visible et elle est désormais considérée comme un problème majeur de société dont il est enfin possible de débattre avec une liberté qui n'est pas encore totale mais qui s'est considérablement élargie. Certains journaux peuvent poursuivre leurs investigations sur les affaires et interpeller les pouvoirs et les centres de corruption sur leurs pratiques. Les associations qui luttent contre la corruption ont pu s'exprimer, et leur combat est maintenant reconnu par le gouvernement. Cette émergence du problème sur le devant de la scène médiatique et politique est sans doute le progrès le plus net. Certains sceptiques disent qu'il est le seul. Les

recherches de fond sur le phénomène ont commencé timidement. Elles sont encore largement cantonnées dans l'inventaire et la description des différents types de corruption, dans la diversité des domaines sociaux affectés. Les travaux sur la genèse historique de la corruption, sur ses liens avec les structures sociales et le système politique sont encore à faire. De même, la comparaison avec les situations dans d'autres régions du monde ne sont pas encore entamées. L'exploration des théories sur la corruption, qui atteignent parfois un stade avancé dans certains pays, doit être entreprise pour nourrir un débat théorique interne approfondi. Le pays devra se doter des instruments appropriés à cette tâche.

5.1.2. Les résultats de la lutte contre la corruption

Nous avons vu plus haut que les campagnes d'assainissement ressemblaient à des feux de paille. Chacun est bien conscient de l'extrême fragilité et réversibilité des résultats obtenus. Le Premier ministre déclare aux associations en janvier 1999 que l'intégrité ne se décrète pas et que la lutte sera de longue haleine. Les associations, la presse, les organisations politiques parlent de premier pas à confirmer. En ce qui concerne l'expérience en cours depuis quelques mois, les observateurs les plus sceptiques n'y voient que des effets d'annonce. Il est beaucoup trop tôt pour pouvoir se prononcer sur l'avenir et sur la pérennité des nouvelles mesures. Mais nous pouvons raisonnablement affirmer qu'il se passe quelque chose de nouveau sur le front de la lutte contre la corruption. Les principaux acteurs sociaux – gouvernement, patronat, associations, presse écrite – prennent des engagements publics. Des réformes sont entreprises pour moraliser l'administration, la justice, l'éducation nationale, les affaires. C'est la simultanéité de toutes ces initiatives qui est nouvelle et qui pourrait créer, si l'effort se prolongeait, une synergie au bénéfice de l'intégrité.

Certes, nous savons aussi que le système qui génère la corruption est toujours installé au cœur de la société, qu'il peut s'appuyer sur des traditions très enracinées (clientélisme, Etat prédateur), qu'il n'a guère été ébranlé par ces premières mesures d'assainissement et que, d'une certaine façon, il peut encore compter sur un certain acquiescement de ses propres victimes. Mais il nous paraît également faux et particulièrement inopportun d'accréditer l'idée que ce centre corrompé est irrésistible et que sa capacité à récupérer toutes les réformes pour les retourner contre ses adversaires est sans limites. Les changements globaux dans l'économie et la société qui échappent à son contrôle créent des brèches par lesquelles les réformes peuvent peu à peu s'introduire. La lutte pour l'intégrité peut alors avoir un avenir. Une hirondelle ne fait pas le printemps, mais est-il interdit de penser qu'elle peut l'annoncer ?

5.2. Une stratégie de lutte contre la corruption

Il doit être bien clair qu'on ne va pas trouver ici des réponses précises à la question de la stratégie. Ces réponses vont peu à peu être élaborées

par le mouvement social qui s'engage dans la lutte : TM, le collectif des associations contre la corruption, les organisations politiques et syndicales, les chercheurs en sciences sociales... On ne trouvera ici qu'une proposition de méthode à discuter et de pistes à explorer.

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

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

On peut présenter un tableau indicatif des composantes des trois grands objectifs :

(i) La transparence (court terme)

- Création d'un « observatoire de la moralisation de la vie publique » ;
- Consolidation du rôle des médias :
 - protection statutaire de leur indépendance ;
 - code de déontologie ;
 - qualification des journalistes dans les enquêtes d'investigation et le suivi judiciaire.
- Ouverture des dossiers de l'administration, changement d'attitude sur la rétention et la confidentialité.

(ii) La réforme de l'Etat et des institutions (moyen terme)

- L'administration :
 - modernisation et pacte de bonne gestion ;
 - le central et le local : déconcentration et moralisation ;
 - la transparence (les revenus des fonctionnaires).
- La justice :
 - indépendance des juges ;
 - publication des jugements.
- Les marchés publics.

(iii) L'exigence citoyenne (long terme)

C'est le plus important, le plus long et le plus difficile à atteindre des objectifs.

- Changement dans la culture familiale : importance des mères dans la première éducation. Scolarisation générale des mères de demain, notamment rurales.
- Formation civique à l'école : élaboration des manuels d'instruction civique. Le circuit de l'argent public. L'argent de l'Etat, c'est celui des citoyens contribuables. Il est normal qu'ils demandent des comptes.
- Contribution des média et de la société civile à la formation civique.
- Un observatoire de la lutte contre la corruption qui :
 - rassemble la documentation sur le thème de la corruption et de la moralisation ;
 - assure le suivi de l'actualité des « affaires », des réformes, des décisions judiciaires ;
 - fait des recherches en réseau avec les universités, les centres de recherche, la société civile ;
 - produit des textes d'analyse pour alimenter les média et des textes didactiques pour le système scolaire.