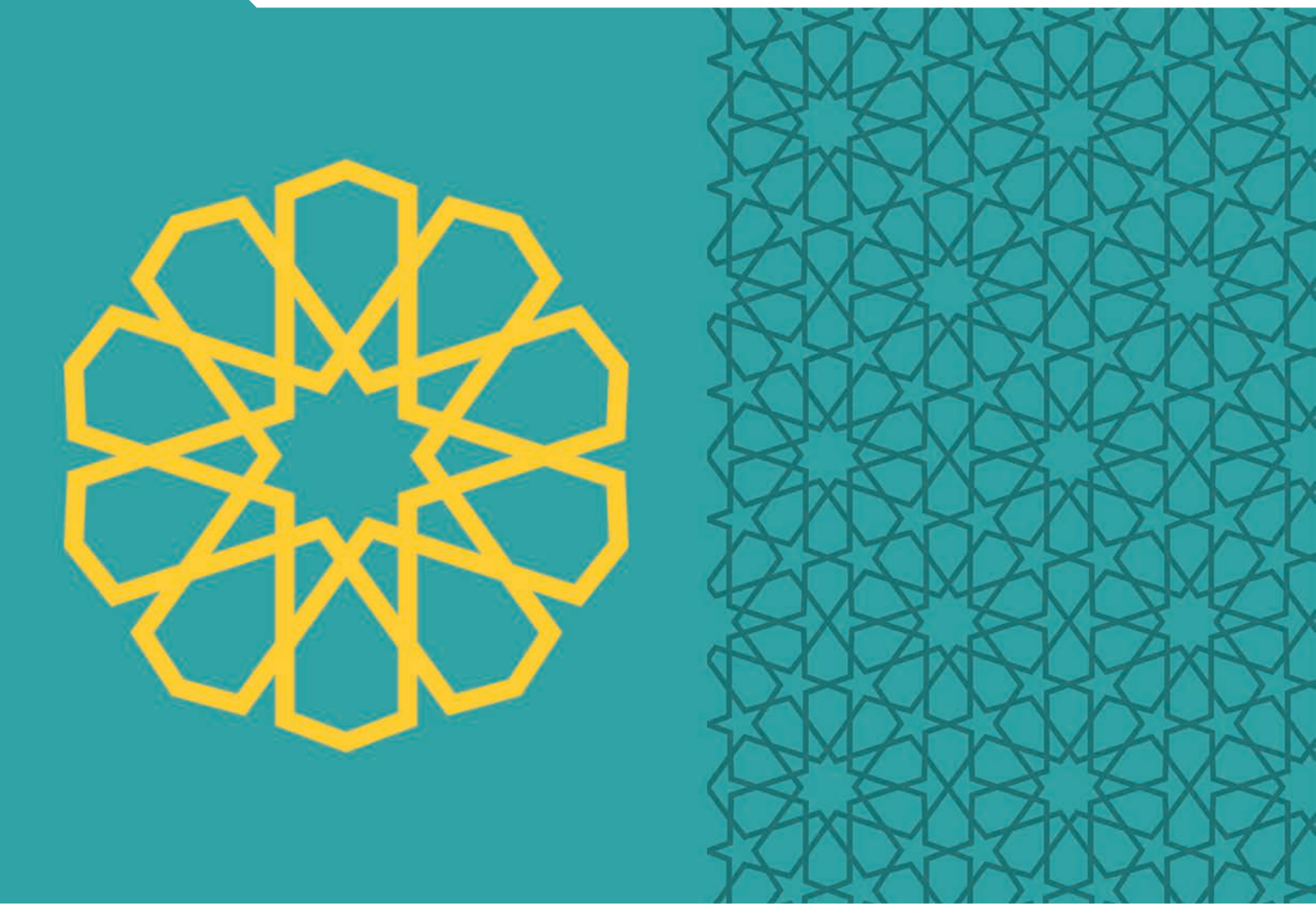
Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Diagnostic d'intégrité au Maroc

METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'INTÉGRITÉ POUR RENFORCER LA CONFIANCE



OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Diagnostic d'intégrité au Maroc

METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'INTÉGRITÉ POUR RENFORCER LA CONFIANCE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2018), *Diagnostic d'intégrité au Maroc : Mettre en œuvre des politiques d'intégrité pour renforcer la confiance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/9789264302693-fr

ISBN 978-92-64-30268-6 (imprimé)
ISBN 978-92-64-30269-3 (PDF)

Série : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Renaud Madignier.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2018

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Réduire les risques de corruption dans les secteurs public et privé est essentiel pour garantir la qualité des services publics, renforcer la confiance dans les institutions et favoriser l'investissement et la concurrence. Au cours des dernières décennies, le gouvernement du Maroc a témoigné d'un solide engagement à lutter contre la corruption, en prenant des mesures concrètes pour y parvenir. Les réformes constitutionnelles qui ont suivi les manifestations de février 2011 visaient à construire une société plus inclusive et contenaient des dispositions importantes en matière d'intégrité, de lutte contre la corruption et de principes de bonne gouvernance.

Bien que le Maroc ait été un exemple de stabilité dans la région MENA à la suite des manifestations de 2011, les récentes tensions internes et une tendance inquiétante de la baisse de confiance du public montrent que la corruption reste un problème. Pour soutenir le gouvernement marocain, l'OCDE a entrepris un «diagnostic d'intégrité» pour comparer les cadres juridiques et politiques existants du pays avec les instruments et outils pertinents de l'OCDE dans 11 domaines politiques: l'intégrité du secteur public, la gestion des finances publiques, les marchés publics, la criminalisation de la corruption, la transparence et l'administration fiscales, la politique de la concurrence, l'intégrité du secteur des affaires, la réglementation du lobbying, la protection des lanceurs d'alerte, l'autonomisation de la société civile et les médias d'investigation.

Ce diagnostic aide à identifier à la fois les points forts et les éventuelles lacunes du système d'intégrité du Maroc. En ce qui concerne le secteur public, le diagnostic suggère d'élaborer un code de conduite pour les agents publics et d'élargir la portée des dispositions relatives aux conflits d'intérêts afin d'atténuer les risques de corruption. Le diagnostic attire l'attention sur les domaines dans lesquels des dispositions susceptibles d'améliorer l'intégrité existent mais qui ne sont pas encore appliquées efficacement, par exemple la législation marocaine sur la concurrence ou le droit d'accès à l'information, qui peuvent entraver le journalisme d'investigation. Dans le secteur privé, le diagnostic suggère que les entreprises peuvent atténuer les risques de corruption en entreprenant des activités de sensibilisation, en formant les employés aux problèmes et risques liés à l'intégrité, et en participant à des initiatives collectives. Dans les secteurs public et privé, les personnes qui signalent des actes répréhensibles pourraient être mieux protégées par la loi pour s'assurer qu'elles ne subissent pas de représailles.

Les recommandations de ce diagnostic d'intégrité sont guidées par les instruments suivants: *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, *Recommandation du Conseil sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* et la *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*. Le diagnostic d'intégrité du Maroc a été un effort concerté de quatre directions au sein de l'OCDE, dirigé par la Direction de la gouvernance publique dans le contexte plus large du programme-pays du Maroc. Le Programme met en œuvre 16 projets articulés autour de trois axes stratégiques pour le Maroc: la compétitivité, la gouvernance publique et

l'inclusion sociale. Grâce à son programme-pays, le Maroc adhère de plus en plus aux instruments juridiques de l'OCDE et participe aux organes de l'OCDE.

Remerciements

Sous la direction et la supervision de Marcos Bonturi, Directeur de la Gouvernance publique, et de Janos Bertók, Responsable de la Division de l'intégrité dans le secteur public, Jeroen Michels et Lisa Kilduff ont coordonné la réalisation de ce Diagnostic de l'intégrité, avec la contribution et les précieux conseils de M. Julio Bacio Terracino. Le Diagnostic est un projet concerté de plusieurs directions de l'OCDE : la Direction de la Gouvernance publique, la Direction des affaires financières et des entreprises, le Centre de politique et d'administration fiscales et le Secrétariat des relations mondiales.

Les chapitres ont été respectivement rédigés par Lisa Kilduff , Division de l'intégrité dans le secteur public ; Delphine Moretti, Division des budgets et des dépenses publiques ; Kenza Khachani, Division de l'intégrité dans le secteur public ; Catherine Marty, Division de la lutte contre la corruption ; Emma Scott et Melissa Dejong, Division de la coopération internationale et de l'administration fiscal ; Pedro Caro de Sousa, Division de la concurrence ; Nicola Ehlermann, Division du Moyen-Orient et Afrique et Katharina Zuegel sous la supervision d'Alessandro Bellantoni, Division des examens sur la gouvernance et des partenariats.

Le rapport a été préparé pour publication par Meral Gedik et Thibaut Gigou. Andrea Uhrhammer et Victoria Elliot ont apporté un soutien rédactionnel et Alpha Zambou a fourni l'assistance administrative.

L'OCDE exprime sa gratitude aux Ministères, aux institutions gouvernementales et aux organisations de la société civile impliquées dans ce Diagnostic d'intégrité : M. Laamoumri, M. Ben Abdelkader et M. Bouggar du Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction publique, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère des Affaires générales et de la gouvernance, le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, la Trésorerie Générale du Royaume du Maroc, le Ministère de la Culture et de la Communication, le Ministère chargé des Relations avec le Parlement et la Société Civile, l'Administration Générale des Impôts, l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC), le Conseil de la Concurrence, la Haute-Autorité de la Communication Audiovisuelle, la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), le Syndicat National de la Presse Marocaine (SNPM), Transparency Maroc, Le Desk, L'Association marocaine pour le journalisme d'investigation, le Réseau Marocain pour la Défense des Biens Publics et l'Espace Associatif.

Table des matières

Avant-propos **3**

Remerciements **5**

Abréviations et acronymes **11**

Résumé **15**

Chapitre 1. Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc **17**

1.1. Rôle de solides systèmes d'intégrité du secteur public dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 18
1.2. Situation actuelle et analyse critique 20
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 37
Références 40

Chapitre 2. Transparence budgétaire pour l'intégrité et la responsabilité au Maroc **41**

2.1. Rôle de la transparence budgétaire dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 42
2.2. État actuel et analyse critique 44
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 51
Notes 52
Références 52

Chapitre 3. Assurer l'intégrité dans les marchés publics au Maroc **53**

3.1. La promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les marchés publics 54
3.2. État actuel et analyse critique 59
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 76
Références 78

Chapitre 4. La criminalisation de la corruption au Maroc **79**

4.1. L'importance de la criminalisation de la corruption pour lutter contre la corruption 80
4.2. Statut actuel et analyse critique 81
Plan d'action et identification des réformes prioritaires 92
Notes 94
Références 95

Chapitre 5. Promouvoir l'intégrité en renforçant l'administration fiscale au Maroc **97**

5.1. Le rôle des administrations fiscales dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 98
5.2. État actuel et analyse critique 100
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 103
Références 105

Chapitre 6. Politique en matière de concurrence au Maroc : promouvoir des marchés efficaces et sains 107

6.1. Rôle de la concurrence dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 108
6.2. État actuel et analyse critique 110
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 118
Références 120

Chapitre 7. Intégrité du secteur privé au Maroc 121

7.1. L'importance de l'intégrité dans le secteur privé pour lutter contre la corruption 122
7.2. État actuel et analyse critique 126
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 132
Références 136

Chapitre 8. Réglementer le lobbying au Maroc pour prévenir la capture des politiques publiques 137

8.1. Rôle de la législation sur le lobbying dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 138
8.2. Situation actuelle et analyse critique 140
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 146
Références 147

Chapitre 9. Encourager le signalement de la corruption au Maroc en renforçant la protection des lanceurs d'alerte 149

9.1. Rôle de la protection des lanceurs d'alerte dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 150
9.2. État actuel et analyse critique 152
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 161
Références 163

Chapitre 10. Autonomiser la société civile au Maroc 165

10.1. Rôle de la société civile dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 166
10.2. Situation actuelle et analyse critique 169
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 179
Notes 181
Références 181

Chapitre 11. Soutenir une activité médiatique indépendante et dynamique au Maroc 183

11.1. Rôle de médias indépendants et dynamiques dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption 184
11.2. État actuel et analyse critique 187
Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE 195
Références 198

Tableaux

Tableau 1.1. Catégories financières à déclarer par les agents publics du Maroc 33
Tableau 2.1. Cadre juridique de la budgétisation au Maroc 44
Tableau 2.2. Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire et le contexte marocain 48
Tableau 3.1. Les liens entre les programmes de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et les marchés publics 59

Graphiques

Graphique 2.1. Acteurs du processus de surveillance budgétaire 50
Graphique 3.1. Poids des marchés publics dans le PIB et dans les dépenses des administrations publiques (en %, en 2007, 2009 et 2015) 55
Graphique 3.2. Les risques de corruption associés aux différentes phases du cycle des marchés publics 56
Graphique 3.3. Fonctions couvertes par les systèmes de marchés publics électroniques dans les pays de l'OCDE 64
Graphique 3.4. Acteurs du système des marchés publics 67
Graphique 9.1. Mesures de protection des lanceurs d'alerte dans les pays de l'OCDE 151
Graphique 9.2. Pays membres de l'OCDE dont les mesures en place empêchent des signalements de mauvaise foi 158
Graphique 10.1. Participation, responsabilisation et contrôle de la corruption au Maroc 167
Graphique 10.2. Guide de l'OCDE relatif à l'implication de la société civile 176
Graphique 11.1. Indices de liberté de la presse marocaine et de la perception de la corruption 186

Encadrés

Encadré 1.1. Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (OCDE, 2017) 19
Encadré 1.2. Le code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique du Canada 24
Encadré 1.3. Programme de sensibilisation au code d'éthique dans le secteur public de l'Australie-Méridionale 26
Encadré 1.4. Principes de l'OCDE pour la gestion des problèmes liés à l'emploi post-public 29
Encadré 1.5. Publication des déclarations de patrimoine en France 32
Encadré 1.6. Gestion du risque dans le gouvernement du Royaume-Uni 35
Encadré 2.1. Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire, OCDE 43
Encadré 2.2. Contrôles sur les passifs éventuels au Royaume-Uni 46
Encadré 3.1. Contribution des principes de la Recommandation de l'OCDE au maintien de l'intégrité et à la lutte contre la corruption 58
Encadré 3.2. Les documents à publier sur le portail des marchés publics marocains 62
Encadré 3.3. Système de marchés publics électroniques en Corée (KONEPS) 63
Encadré 3.4. Formation à l'intégrité en Allemagne 69
Encadré 3.5. Mécanisme des plaintes dans le processus de passation des marchés publics au Japon . 71
Encadré 3.6. Observatoire des dépenses publiques, Brésil 72
Encadré 3.7. Code de conduite pour les agents en charge des marchés publics au Canada 75
Encadré 4.1. La Convention de l'OCDE sur la Lutte Contre la Corruption 81
Encadré 5.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales 99
Encadré 5.2. La coopération inter-institutions aux États-Unis 102

Encadré 6.1. Outils de l'OCDE sur la concurrence 109
Encadré 6.2. Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables, OCDE 113
Encadré 6.3. Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions, OCDE 116
Encadré 6.4. Considérations d'intérêt public et loi sur la concurrence 117
Encadré 7.1. Certaines normes de l'OCDE sur l'intégrité des entreprises 123
Encadré 8.1. Les dix principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying 139
Encadré 8.2. Risque de capture de l'action publique et d'influence indue découlant du lobbying 141
Encadré 8.3. Réglementation sur le lobbying dans les pays membres de l'OCDE 142
Encadré 8.4. Le Code de conduite du lobbying en Australie 144
Encadré 8.5. Le lobbying en Irlande 145
Encadré 9.1. Protection complète des lanceurs d'alerte en Corée 154
Encadré 9.2. Divulgations d'informations protégées en Irlande 156
Encadré 9.3. Loi Sapin II et procédures de divulgation en France 161
Encadré 10.1. Contribution de la société civile à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales 166
Encadré 10.2. Principes directeurs de l'OCDE pour une élaboration ouverte et inclusive des politiques publiques 168
Encadré 10.3. La liberté d'association et de réunion en Suède 172
Encadré 10.4. Réseau Marocain pour la Défense des Biens Publics 173
Encadré 10.5. Le travail de Transparency Maroc la lutte contre la corruption 174
Encadré 10.6. La norme mondiale pour la responsabilisation des OSC 178
Encadré 11.1. Focus sur les médias du Manuel de l'OCDE sur le développement de la gouvernance 185
Encadré 11.2. L'accès à l'information et la protection des sources en Norvège 190
Encadré 11.3. Soutien financier à la presse dans les pays européens 194

Suivez les publications de l'OCDE sur :




http://twitter.com/OECD_Pubs


http://www.facebook.com/OECDPublications


http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871


http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Abréviations et acronymes

AMDH	Association Marocaine des Droits de l'Homme
AMDIE	l'Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations
AMJI	Association Marocaine du Journalisme d'Investigation
AMMC	Autorité Marocaine du Marché des Capitaux
BAFD	Brevet d'Aptitude aux Fonctions de Directeur
BIAC	*The Business and Industry Advisory Committee to the OECD* Comité Consultatif du commerce et de l'industrie auprès de L'OCDE
CAJAC	Centre d'Assistance Judiciaire sur la lutte contre la corruption
CAS	Comptes d'Affectation Spéciale
CCAGT	Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés des travaux
CCAGT OMU	Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux prestations d'études et de maîtrise d'œuvres
CCI	Chambre de Commerce Internationale
CEDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CIPFA	*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*
CJD	Centre des Jeunes Dirigeants
CMF MENA	Centre for Media Freedom in the Middle East and North Africa
CNEA	Comité National pour l'Environnement des Affaires
CNCP	Commission nationale de la Commande Publique
CNUCC	Convention des Nations Unies Contre la Corruption
CSC	Commission Syndicale Consultative auprès de l'OCDE
CSPJ	Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire
CST	Comptes Spéciaux du Trésor
DoJ	*Department of Justice* Ministère de la Justice
DMP	Décret sur les Marchés Publics

FBAR	*Foreign Bank Account Reporting*
FBI	*Federal Bureau of Investigation*
FCMCIS	Fédération des Chambres Marocaines du Commerce, de l'Industrie et des Services
FIDH	Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FF	Formation de Formateurs
FMI	Fonds Monétaire International
FNBT	Farine Nationale de Blé Tendre
G20	*Group of Twenty*
GAFI	Groupe d'Action Financière
GFP	Gestion des Finances Publiques
GID	Gestion Intégrée des Dépenses
GOPAC	*Global Organisation of Parliamentarians Against Corruption*
	Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption
GPBM	Groupement Professionnel des Banques du Maroc
GRH	Gestion des Ressources Humaines
HACA	Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle
HATVP	Haute Autorité pour la Transparence dans la Vie Publique
HCP	Haut Commissariat au Plan
HFB	Hauts Fonctionnaires du Budget
HRW	*Human Rights Watch*
IBI	Institutions Budgétaires Indépendantes
IBP	Partenariat Budgétaire International
ICPC	Instance Centrale de Prévention de la Corruption
IFAC	*International Federation of Accountants*
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	l'Inspection Générale des Ministères
IMA	Institut Marocain des Administrateurs
INPLCC	Instance Nationale de Probité et de Lutte Contre la Corruption
INTERPOL	*International Criminal Police Organisation*
IPC	Indice de Perception de la Corruption
IREX	*International Research & Exchanges Board*
IRS	*Internal Revenue Service*

ISC	Institutions Supérieures de Contrôle
LF	Loi de Finances
LOF	Loi Organique relative à la loi de Finances
MAGG	Ministère chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MENA	*Middle East and North Africa* Moyen-Orient et Afrique du Nord
MIICEM	Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie Numérique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OGP	*Open Government Partnership*
OGPR	*Office of Government Procurement Review*
ONG	Organisations Non-Gouvernementales
ONUDC	Office des Nations unies contre la Drogue et le Crime
OSC	Organisations de la Société Civile
OSCE	*Organisation for Security and Cooperation in Europe*
OPJ	Officiers de la Police Judiciaire
OSPJ	Officiers Supérieurs de la Police Judiciaire
PCN	Point de Contact National
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNDP-ACIAC	*United Nations Development Programme - Anti-Corruption and Integrity in the Arab Countries* Programme des Nations Unies pour le Développement - l'Intégrité et la Lutte contre la Corruption dans les Pays Arabes
PPS	Public Procurement Service
REMDI	Réseau Marocain pour le Droit à l'Information
RMDBP	Réseau Marocain de Défense des Biens Publics
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
RSF	Reporters Sans Frontières
SEGMA	Services d'État Gérés de Manière Autonome
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TI	Transparency International
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication

TPME	Très Petites et Moyennes Entreprises
TPSGC	Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UNESCO	*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
USF	Unités du renseignement financier
WKStA	Austrian State Prosecutor against white collar crime and corruption *Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft*

Résumé

Les citoyens du Maroc veulent une société plus inclusive, résistante à la corruption et ancrée dans l'intégrité. Les manifestations du printemps arabe en 2011 ont été provoquées entre autres par l'aggravation des conditions sociales et les préoccupations liées à la corruption.

Depuis, le gouvernement du Maroc a adopté une approche globale pour favoriser l'intégrité. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption comprend des dispositions visant à accroître la transparence dans le secteur public et à améliorer l'intégrité des entreprises. Néanmoins, des lacunes subsistent dans le système d'intégrité du Maroc. En 2015, un nouvel organe, *l'Instance Nationale de Probité, de Prévention et de Lutte contre la Corruption* (INPPLC), a été créé pour remplacer l'organe précédent, *l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption* (ICPC). Cependant, l'INPPLC n'est toujours pas opérationnel, et l'ICPC n'est pas en mesure d'accomplir efficacement ses tâches.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, des dispositions légales et constitutionnelles existent pour les agents publics, mais concernent uniquement les gains économiques. Actuellement, le système de divulgation des actifs n'exige pas des agents publics qu'ils déclarent des intérêts privés et non financiers. En élargissant la portée de ce qui doit être déclaré et en définissant clairement les activités et les intérêts susceptibles de présenter un conflit d'intérêts, le Maroc pourrait faciliter la détection précoce des activités illicites et prévenir d'éventuelles situations de conflit d'intérêts.

Le statut général de la fonction publique contient certaines dispositions relatives à l'intégrité, mais ne fait aucune référence spécifique aux normes éthiques ou aux valeurs du service public. Le Maroc pourrait établir un code de conduite pour les agents publics afin de communiquer ses attentes et promouvoir des normes élevées d'intégrité. De plus, un programme de formation cohérent à l'échelle du gouvernement sur les questions liées à l'intégrité et les situations de conflit d'intérêts pourrait être introduit parallèlement à un code de conduite.

Au cours de la dernière décennie, le Maroc a déployé des efforts soutenus pour développer une bonne gouvernance fiscale, notamment en adoptant une nouvelle loi budgétaire. Il pourrait élargir la portée des contrôles sur les opérations financières. Les efforts d'information financière pourraient se concentrer sur la rationalisation des procédures de clôture des comptes, et demander formellement des commentaires des principales parties prenantes sur la valeur des rapports budgétaires.

Au Maroc, les marchés publics sont réglementés par plus de 40 décrets, lois et arrêtés, mais aucun organisme spécifique ne supervise le système. En unifiant le cadre juridique et en clarifiant les arrangements institutionnels, le Maroc pourrait améliorer l'efficacité et l'intégrité de son système de passation des marchés publics. En outre, il pourrait officiellement reconnaître les marchés publics en tant que profession spécialisée et élaborer une stratégie globale de renforcement des capacités pour les responsables des achats.

La corruption d'agents publics pour obtenir des avantages excessifs compromet la bonne gestion des entreprises publiques et privées et fausse la concurrence. Une réforme

législative conforme aux normes internationales pourrait revoir la définition d'un agent public, augmenter les sanctions financières pour corruption d'agents publics, et permettre une confiscation adéquate. En s'inspirant de la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers, le Maroc pourrait reconnaître le délit de corruption et renforcer son arsenal juridique.

Au Maroc, les autorités fiscales devraient pouvoir aider les autres agences gouvernementales à lutter contre les crimes financiers en refusant les pots-de-vin comme déduction fiscale, en exigeant le signalement de corruption présumée et en permettant le partage d'informations entre les autorités fiscales et autres. Le Maroc pourrait également envisager une formation ciblée pour les fonctionnaires du fisc.

Le Maroc a récemment adopté une législation sur la concurrence qui est globalement conforme aux pratiques internationales, ce qui inclut l'augmentation des pouvoirs d'enquête et de sanction du Conseil de la concurrence. Cependant, la loi n'a été appliquée qu'en partie. Le gouvernement devrait veiller à ce que la législation soit mise en œuvre pour atténuer les risques de corruption et prévenir les comportements anticoncurrentiels.

Le gouvernement devrait identifier les acteurs, y compris toutes les organisations d'employeurs, pour engager un dialogue institutionnalisé afin d'améliorer la compréhension des effets néfastes de la corruption et promouvoir l'adoption de mesures préventives dans les entreprises. Les membres des associations professionnelles devraient être encouragés à adopter des mécanismes de prévention, y compris des mécanismes d'action collective et d'évaluation de la conformité, le cas échéant. En outre, le Maroc pourrait mieux communiquer avec le public sur les objectifs et la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Un nombre croissant de pays de l'OCDE ont adopté des règlements pour empêcher que des intérêts particuliers ne nuisent à l'intérêt public. Le Maroc pourrait introduire une législation pour réglementer les activités de lobbying afin d'éviter un accès inégal au processus décisionnel.

Au Maroc, les lanceurs d'alerte des secteurs public et privé bénéficient d'une certaine protection, mais les dispositions existantes concernent davantage la protection des témoins, ne différencient pas les employés des secteurs public et privé et ne décrivent pas clairement les formes de représailles. Conformément aux bonnes pratiques de l'OCDE, une loi spécifique sur la protection des lanceurs d'alerte peut encourager davantage de salariés à se manifester lorsqu'ils soupçonnent ou ont connaissance d'une faute professionnelle.

La Constitution de 2011 du Maroc contient des dispositions sur l'engagement des citoyens et la participation de la société civile à l'élaboration des politiques. La société civile et le secteur privé ont participé à l'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et au comité chargé de superviser sa mise en œuvre. Pour renforcer la confiance, le gouvernement pourrait rendre compte plus efficacement aux citoyens des résultats de leur engagement, tandis que la société civile pourrait renforcer sa propre transparence.

Les médias peuvent accroître la sensibilisation à l'intégrité et à la corruption et aider à demander des comptes au gouvernement. La mise en œuvre du droit à l'accès à l'information et à la protection des sources permettrait aux médias marocains de mieux jouer ce rôle. Le renforcement de l'indépendance et de la transparence des médias contribuerait à créer un climat plus propice aux médias d'investigation.

Chapitre 1. Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc

Ce chapitre évalue les éléments fondamentaux du système d'intégrité du secteur public au Maroc. Le chapitre étudie l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption du Maroc par rapport aux acteurs institutionnels concernés, tout en abordant les questions liées à la coordination entre ces acteurs. Le paysage juridique actuel en matière d'éthique et d'intégrité sera couvert avant d'évaluer les mécanismes de surveillance qui sont en place pour protéger l'intégrité dans le secteur public marocain.

1.1. Rôle de solides systèmes d'intégrité du secteur public dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

L'intégrité est au cœur d'une gouvernance publique efficace. Maintenir des normes d'éthique et veiller à ce que les fonctionnaires agissent avec intégrité crée des institutions réactives et renforce la confiance du public. Pour y parvenir, un système d'intégrité solide et efficace doit être mis en place dans le secteur public.

La promotion d'une culture d'intégrité exige des efforts cohérents de la part d'un éventail d'acteurs institutionnels. À cette fin, il est essentiel que des mécanismes de coordination efficaces existent pour assurer une coopération entre les entités du secteur public. Le système d'intégrité doit inclure des normes d'éthique clairement définies que les fonctionnaires peuvent mettre en œuvre, fournir des conseils et des incitations et instaurer des mécanismes de surveillance pour veiller à ce que les processus soient entrepris de manière éthique.

Un système d'intégrité doit être en mesure de s'adapter à la nature changeante des risques de corruption afin de conserver la confiance du public. En effet, une récente enquête a révélé que la corruption est désignée comme la première préoccupation des citoyens (Baromètre de confiance Edelman 2017), soulignant le caractère inadapté des seules approches traditionnelles basées sur la conformité dans la prévention de la corruption pour faire face au manque considérable de confiance dans les institutions publiques. C'est pour cette raison que l'introduction de la *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (OCDE, 2017) est particulièrement opportune. Cette recommandation donne un aperçu complet de tous les éléments nécessaires à un système efficace d'intégrité dans le secteur public (Encadré 1.1). En particulier, la recommandation souligne la nécessité d'une approche englobant toute la société pour renforcer l'intégrité, et d'intégrer les mécanismes de prévention de la corruption dans les processus quotidiens au lieu de les considérer comme module complémentaire aux services du gouvernement. Plus important encore, la recommandation préconise de promouvoir une culture d'intégrité en combinant une approche fondée sur les valeurs et une approche basée sur la conformité.

Fondamentalement, les gouvernements doivent veiller à respecter les conditions suivantes :

- *Environnement favorable* - Les dirigeants politiques doivent démontrer des normes élevées de conduite éthique, incarner l'exemple pour les fonctionnaires. Un engagement de haut niveau en faveur de valeurs éthiques restaure également la confiance du public ;
- *Normes d'intégrité* - Les agents publics doivent avoir connaissance des valeurs fondamentales de la fonction publique qui sous-tendent leurs fonctions. En plus, ils doivent appliquer ces principes dans leurs activités quotidiennes ;
- *Cartographie des risques* - L'identification des risques de corruption et de violations de l'intégrité dans les activités gouvernementales est un élément clé des politiques de prévention de la corruption. Il devrait y avoir une intégration efficace des pratiques de gestion des risques dans toutes les organisations du secteur public ;
- *Mesures de contrôle* - Des mécanismes de contrôle interne doivent être en place pour renforcer le système de gestion des risques et doivent se coordonner avec les mécanismes de contrôle externes ;
- *Transparence et ouverture* - Les organisations de la société civile, les médias et le grand public devraient avoir la capacité de contrôler efficacement les actions du gouvernement. Les gouvernements démontrent ainsi leur engagement envers la transparence et le renfort des mécanismes de responsabilisation.

Ce chapitre évalue le système d'intégrité du secteur public au Maroc. Des questions telles que les codes d'éthique, le cadre législatif pour les conflits d'intérêts, la déclaration de patrimoine et l'environnement de contrôle interne et de gestion des risques dans le secteur public marocain sont discutés par rapport aux normes de l'OCDE et internationales.

Encadré 1.1. Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (OCDE, 2017)

I. Construire un système d'intégrité publique cohérent et complet

1. Faire preuve d'engagement au plus haut niveau politique et de gestion dans le secteur public afin d'améliorer l'intégrité publique et réduire la corruption
2. Clarifier les responsabilités institutionnelles dans le secteur public pour renforcer l'efficacité du système d'intégrité publique
3. Mettre au point une approche stratégique pour le secteur public qui repose sur des preuves et vise à atténuer les risques pour l'intégrité publique
4. Établir des normes de conduite strictes pour les agents publics

II. Cultiver une culture d'intégrité publique

5. Promouvoir une culture d'intégrité publique à l'échelle de toute la société, en partenariat avec le secteur privé, la société civile et les individus
6. Investir dans l'autorité morale en matière d'intégrité afin de démontrer l'engagement d'une organisation du secteur public envers l'intégrité
7. Promouvoir un secteur public professionnel, basé sur le mérite et dédié aux valeurs du service public et à la bonne gouvernance
8. Fournir suffisamment d'informations, une formation, une orientation et des conseils en temps opportun pour permettre aux agents publics d'appliquer les normes d'intégrité publique au travail
9. Soutenir une culture organisationnelle de la transparence dans le secteur public pour réagir aux problèmes d'intégrité

III. Favoriser une responsabilisation efficace

10. Appliquer un cadre de contrôle et de gestion des risques pour protéger l'intégrité dans les organisations du secteur public
11. Veiller à ce que les mécanismes d'application fournissent des réponses appropriées à toutes les violations présumées des normes d'intégrité publique par des agents publics et d'autres personnes impliquées dans de telles violations
12. Renforcer le rôle de la surveillance et du contrôle externes au sein du système d'intégrité publique
13. Encourager la transparence et l'engagement des parties prenantes à tous les stades du processus politique et du cycle des politiques pour promouvoir la responsabilité et l'intérêt public

Source : OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*.

1.2. Situation actuelle et analyse critique

1.2.1. Dispositifs institutionnels pour l'intégrité

Un système d'intégrité du secteur public doit veiller à la mise en place de politiques et de règlements clairs pour guider les fonctionnaires et les institutions dans leur conduite éthique. Ces politiques devraient définir quelles sont les responsabilités éthiques des individus, et souligner comment ils peuvent agir avec intégrité dans leurs fonctions respectives. Les dispositions stipulées doivent prendre en compte les mesures d'intégrité horizontale et verticale ; les dispositifs institutionnels du pays doivent faire en sorte que les mesures d'intégrité soient efficacement coordonnées et mises en œuvre dans tout le gouvernement.

En mai 2016, le Maroc a lancé la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption (SNLCC) qui s'échelonnera jusqu'en 2025. Ses objectifs plus vastes sont de renforcer la confiance envers les institutions publiques, d'accroître la transparence dans le secteur public et d'améliorer l'intégrité dans le milieu des affaires au Maroc. La mise en œuvre et la coordination de la SNLCC a surtout été chapeautée par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Il est essentiel que le système d'intégrité public d'un pays soit abordé du point de vue du fonctionnaire ; le ministère est bien équipé pour superviser la stratégie à cet égard. Toutefois, comme on le verra plus loin dans ce chapitre, il n'existe pas de code de conduite ou d'éthique pour les fonctionnaires au Maroc. Il est donc difficile pour le ministère ou d'autres acteurs institutionnels de fournir une approche cohérente à l'éthique et à l'intégrité des employés du gouvernement, car les codes sont souvent considérés comme une base pour les systèmes d'intégrité. De plus, la Stratégie définit des indicateurs pour mesurer ses résultats, tous sont externes. Il s'agit notamment de l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International, de l'indicateur Doing Business de la Banque mondiale, et de l'Open Government Index du World Justice Project. Bien que l'utilisation d'indicateurs externes puisse aider le Maroc à se conformer aux normes internationales, un ensemble d'indicateurs doit permettre de mesurer le succès de la mise en œuvre de la stratégie. Par exemple, des indicateurs et des mesures politiques au niveau institutionnel sur les normes d'éthique et d'intégrité fourniraient une image plus détaillée du paysage de l'intégrité dans le secteur public et mettraient en évidence les améliorations supplémentaires à apporter.

Un élément clé dans la prévention de la corruption du secteur public est la mise en place d'une institution spécialisée de lutte contre la corruption. En effet, l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption exige des États qu'ils veillent à l'existence d'un organe de prévention de la corruption qui joue un rôle actif dans la coordination, la mise en œuvre et la surveillance des politiques préventives de lutte contre la corruption. Ces responsabilités nécessitent l'implication d'un éventail d'institutions, et en tant que tel, il est essentiel qu'un organe de lutte contre la corruption ait l'indépendance et l'autonomie d'entreprendre son mandat sans ingérence politique indue. Pour ce faire, un cadre juridique solide doit être mis en place en vue de régir l'institution et ses activités.

L'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) a été créée en mars 2007 par le décret n° 2-05-1228, mais a commencé ses activités en janvier 2009. Le mandat initial de l'ICPC était le suivant : recueillir des renseignements sur les questions liées à la corruption et produire des examens thématiques à verser dans une base de données gérée par l'ICPC ; renforcer les capacités et l'expertise au sein des institutions publiques du Maroc en échangeant des expériences avec les partenaires internationaux ; produire des campagnes de sensibilisation pour le public ; coordonner, superviser et évaluer les politiques nationales

de lutte contre la corruption ; et recevoir les plaintes ou les signalements d'actes répréhensibles. En outre, l'Article 36 de la nouvelle Constitution prévoit la création de l'Instance Nationale de Probité et de Lutte Contre la Corruption (INPLCC) qui remplacerait l'ICPC. En 2015, le dahir 1-15-65 du 21 chaâbane 1436 (9 juin 2015) portant promulgation de la loi 113-12 relative à l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPLCC) a été adopté. Cependant, l'INPLCC n'est pas encore opérationnelle : elle devra notamment être dirigée par un Président, qui n'est pas encore nommé. Cela a empêché l'INPLCC de devenir la nouvelle instance. En l'état, la loi prévoit un rôle réduit pour l'ICPC, fixe un seuil plus élevé que prévu pour la recevabilité des plaintes, et réduit son autonomie sur le plan de la désignation de ses membres (OCDE, 2016).

Malgré ces difficultés, l'ICPC a entrepris des initiatives de sensibilisation efficaces ciblant le public. Citons par exemple une bande dessinée sur le thème de la corruption, qui a été produite par l'instance et distribuée aux écoliers. L'accent mis sur l'éducation scolaire en ce qui concerne les questions de corruption et d'intégrité présente une approche globale de la société pour la prévention de la corruption. L'instance a également organisé des ateliers à Marrakech et Tanger pour sensibiliser le public à la corruption et donner des conseils sur la façon de signaler des actes répréhensibles. L'ICPC a, depuis son installation, animé plusieurs sessions de formation et de sensibilisation destinées à plusieurs catégories de cadres et hauts responsables publics marocains notamment dans le secteur de la sureté nationale, la gendarmerie royale et les collectivités territoriales. Dans le même sens, plusieurs ateliers de formation thématiques ont été organisés en collaboration avec certains départements ministériels notamment sur le thème de l'intégrité dans les marchés publics, l'éthique et la bonne gouvernance. Cependant, en ce qui concerne les activités de sensibilisation dans le secteur public, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative devrait être responsable de la formation des fonctionnaires. Un programme cohérent de formation pourrait être développé pour les services gouvernementaux par le biais d'un processus de consultation avec l'ICPC, ou bien l'INPLCC quand elle deviendra opérationnelle.

En ce qui concerne la base de données en ligne que l'ICPC a été chargée de créer et de maintenir, il n'en existe pas qui soit accessible au public. Le site Web de l'ICPC contient des rapports et des études thématiques, par exemple, des études sur les partenariats public-privé, sur la corruption et les droits de l'homme et sur les conflits d'intérêts. Cependant, l'étude la plus récente de ce genre mise en ligne sur le site date de décembre 2014. L'ICPC prétend également produire un rapport annuel de ses activités et évaluations de la SNLCC qui doit être mis en ligne sur le site ; ces rapports ne semblent pas être publiés chaque année, et le plus récent date de décembre 2015.

En juin 2017, le Maroc a publié un décret (n ° 2-17-264) relatif à la création d'un nouvel organe de lutte contre la corruption, la Commission nationale de lutte contre la corruption (CNAC). La Commission, dirigée par le Premier ministre Saadeddine Othmani et composée de 23 membres, a été créée pour superviser et coordonner la mise en œuvre de la SNLCC, de ses projets pertinents et de ses programmes sectoriels. La CNAC a commencé ses activités en avril 2018.

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager d'élaborer des indicateurs internes dans la SNLCC pour évaluer les mesures d'intégrité dans le secteur public. Cela peut impliquer l'introduction

d'indicateurs et de mesures politiques en matière d'éthique au niveau institutionnel. Cela renforcera les normes d'éthique et d'intégrité dans les entités du secteur public.

Le Maroc pourrait envisager d'adopter une approche plus cohérente et constante pour renforcer ses activités de sensibilisation. Cela peut inclure d'évaluer les efforts de sensibilisation de l'ICPC pour déterminer quels programmes ont porté leurs fruits, et d'utiliser ces évaluations pour développer des initiatives plus régulières.

Le Maroc pourrait envisager de mettre en œuvre le nouveau mandat pour l'INPLCC et sa loi pour qu'elle puisse assumer ses nouvelles fonctions. La nouvelle Instance devrait développer un plan stratégique pour cibler ses activités.

1.2.2. Prévention globale pour l'intégrité

Code d'éthique

L'établissement de normes de conduite éthique assure que les fonctionnaires agissent avec intégrité et c'est un élément essentiel de la prévention de la corruption dans le secteur public. Formaliser les valeurs fondamentales guide la conduite des agents publics dans leurs activités quotidiennes et assure qu'ils agissent avec impartialité, objectivité et transparence (Gilman, 2005). En effet, la *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (OCDE, 2017) reconnaît l'importance d'établir des normes de conduite élevées et donne des indications sur la manière de procéder ; y compris les normes d'intégrité dans le cadre juridique, décrivant clairement les attentes en termes de comportement, et la communication des valeurs de service public sont autant de moyens efficaces pour les gouvernements d'établir des normes d'intégrité.

Une grande majorité des pays de l'OCDE ont établi par écrit des codes officiels sur les normes de comportement. Ceux-ci peuvent décrire dans les grandes lignes les principes fondamentaux qui définissent le rôle professionnel des fonctionnaires, comme par exemple, agir avec honnêteté et intégrité, ou exécuter leurs fonctions en toute transparence. Des codes plus spécifiques peuvent aborder certaines questions susceptibles de causer des problèmes d'éthique, par exemple les situations de conflit d'intérêt, l'emploi à l'extérieur de la fonction publique ou l'utilisation des ressources publiques. Quelle que soit la forme, l'objectif principal est de donner aux fonctionnaires un instrument cohérent et flexible qui énonce les principes communs de la fonction publique et guide leur comportement.

Le code des valeurs et de l'éthique pour la fonction publique du Canada est un document complet qui décrit les valeurs éthiques, professionnelles et démocratiques qui orientent les actions des fonctionnaires (Encadré 1.2). Le Code aborde également des mesures autour des conflits d'intérêts et de l'après-emploi, fournissant des directives claires sur les mesures que les fonctionnaires doivent prendre s'ils sont confrontés à une situation contraire aux valeurs énoncées dans le Code. Cette approche établit des normes d'intégrité élevées, le code servant de point de référence global pour les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

En ce qui concerne les codes et directives spécifiquement dédiés aux fonctionnaires qui travaillent dans des secteurs sensibles, le Royaume-Uni a mis en place un code de conduite pour les conseillers spéciaux qui porte sur leur rôle et le comportement qui est attendu d'eux. Les conseillers spéciaux ajoutent une dimension politique aux conseils et à l'assistance dont bénéficient les ministres et illustrent dans quels domaines il serait inapproprié pour des fonctionnaires permanents de s'impliquer, mais de telles fonctions peuvent soulever des préoccupations d'ordre éthique. À ce titre, le Code stipule clairement ce que les conseillers spéciaux ont l'interdiction de faire, tout en offrant des conseils sur la façon dont ils peuvent agir dans le respect des valeurs fondamentales telles que la transparence et l'impartialité. En développant des codes pour un large éventail d'acteurs du secteur public, en particulier pour les postes considérés à risque en matière de corruption, les gouvernements renforcent leurs systèmes d'intégrité et veillent à ce que les employés connaissent les valeurs de service public qui sous-tendent leur rôle.

Encadré 1.2. Le code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique du Canada

Le code des valeurs et de l'éthique du Canada est un outil complet destiné aux fonctionnaires pour guider leur conduite et un comportement éthique dans le cadre de leurs fonctions. Le code décrit les valeurs de service public en vigueur dans le secteur public canadien tout en fournissant des conseils sur la façon de traiter les conflits d'intérêts, et quelles mesures post-emploi doivent être entreprises pour réduire la probabilité de violations de l'intégrité. La finalité du Code est de guider les fonctionnaires dans leurs activités professionnelles et de maintenir la confiance du public en l'intégrité de la fonction publique.

En termes de valeurs de la fonction publique, le Code identifie quatre types de valeurs : Démocratiques, professionnelles, éthiques et humaines.

- **Valeurs démocratiques** : les fonctionnaires doivent donner des conseils honnêtes et impartiaux, loyalement mettre en œuvre les décisions qui sont prises légalement et fournir au Parlement et aux citoyens des informations sur les résultats de leurs travaux ;
- **Valeurs professionnelles** : les fonctionnaires doivent avoir conscience que dans la fonction publique, les moyens par lesquels une finalité est obtenue sont tout aussi importants que les réalisations. Ils doivent constamment s'efforcer d'améliorer la qualité du service public par l'innovation et l'efficacité tout en faisant preuve de transparence au sein du gouvernement ;
- **Valeurs éthiques** : les fonctionnaires doivent exercer leurs fonctions dans le respect des valeurs d'impartialité, d'objectivité et d'intégrité. Ils doivent prendre des décisions dans l'intérêt public et se comporter d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus minutieux qui soit ; une obligation dont on ne saurait s'acquitter pleinement par simple respect de la loi ;
- **Valeurs humaines** : les organisations de la fonction publique devraient être dirigées par la participation et l'ouverture, et tous les individus doivent être traités de manière égale, équitable et respectueuse. Les décisions de nomination dans la fonction publique doivent être fondées sur le mérite, tandis que les processus de recrutement, d'évaluation et de promotion doivent être sous-tendus par les valeurs fondamentales de la fonction publique.

En outre, le Code décrit les rôles des fonctionnaires responsables de l'intégrité dans le secteur public :

- **De hauts responsables des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique** soutiennent le directeur adjoint pour s'assurer que l'organisation illustre les valeurs de service public à tous les niveaux. Le haut responsable entend promouvoir la sensibilisation, la compréhension et la capacité d'appliquer le code parmi les employés et s'assure que des pratiques de management sont en place pour soutenir le leadership fondé sur les valeurs ;
- **Les agents du ministère chargés des mesures relatives aux conflits d'intérêts et à l'emploi d'après-mandat** sont des spécialistes dans leurs organisations respectives qui ont été désignés pour conseiller les employés sur les mesures liées aux conflits d'intérêts et à l'emploi d'après-mandat dans le code des valeurs et de l'éthique.

Source : Code des valeurs et de l'éthique pour la fonction publique du Canada ; Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html.

Au Maroc, l'article 157 de la Constitution de 2011 reconnaît la nécessité d'une charte de la fonction publique pour promouvoir une culture de bonne gouvernance ; toutefois, il n'existe pas à l'heure actuelle un code de conduite général pour les fonctionnaires du gouvernement. Cela a été pris en compte en vertu de la SNLCC et un projet de code est en cours d'élaboration par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Le Statut général de la fonction publique contient des dispositions relatives à l'intégrité et à l'éthique dans le secteur public. Bien qu'il ne soit pas aussi vaste qu'un code de conduite, il aborde certaines des questions qu'un code peut présenter. En particulier, le chapitre 5 décrit les sanctions disciplinaires et les sanctions administratives auxquelles s'exposent les fonctionnaires s'ils commettent des actes illicites dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, le Statut ne fait aucune référence spécifique à des normes éthiques ou à des valeurs de service public, il ne stipule pas non plus ce qui est considéré comme une violation de l'éthique. Ceci est une lacune importante du cadre sur l'intégrité ; les fonctionnaires doivent pouvoir bien comprendre les valeurs éthiques qui sont censées les guider dans leur rôle, et un soutien doit leur être fourni s'ils se retrouvent dans une situation difficile et discutable sur le plan éthique. Le manque de clarté autour des normes d'intégrité dans les opérations quotidiennes et l'incertitude sur les mesures à prendre en cas de violation de l'intégrité entravent le développement d'une culture organisationnelle ouverte. Le futur code de conduite devrait combler ces lacunes afin de renforcer le cadre éthique public au Maroc.

Les fonctionnaires du ministère de la Fonction publique et la Réforme administrative constatent que des codes de conduite doivent être mis au point par secteur afin d'atténuer les différents risques d'intégrité. Dans ce cas, il faut prévoir des mécanismes de coordination efficaces entre les différents services et ministères. Si ces codes sont développés en tant qu'instruments juridiques, la coordination entre les différents organismes du secteur public veillera à ce qu'ils soient cohérents. En outre, la formation des fonctionnaires sur l'intégrité devrait accompagner les codes d'éthique et de conduite pour favoriser une culture d'intégrité. En juillet 2015, l'Australie a mis en ligne un programme de sensibilisation au code d'éthique destiné aux fonctionnaires de l'Australie-Méridionale. Les organismes du secteur public informent régulièrement leurs employés du programme, et certains exigent des activités de suivi pour s'assurer que les employés ont bien suivi les cours (Encadré 1.3). Au Maroc, la formation sur l'éthique varie en fonction des différents ministères ; des fonctionnaires du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative notent qu'il incombe à chaque ministère de fournir une formation à ses employés. Par conséquent, il n'existe pas de programme de formation cohérent sur l'éthique et l'intégrité, ni aucun suivi des activités de formation qui sont organisées au sein de différents organismes.

Encadré 1.3. Programme de sensibilisation au code d'éthique dans le secteur public de l'Australie-Méridionale

Le programme de sensibilisation à l'éthique du secteur public se compose d'un cours en ligne que les fonctionnaires sont invités à suivre dans le secteur public de l'Australie-Méridionale. Des conseils sont fournis sur cinq éléments clés : le code d'éthique ; les fondements solides de la fonction publique ; les valeurs du secteur public ; les normes de conduite professionnelle ; et l'application du code d'éthique.

Dans le dernier volet, « l'application du code d'éthique », le cours met en avant un modèle décisionnel que les fonctionnaires peuvent utiliser pour veiller à agir en conformité avec le Code. Le modèle ACTION se compose des éléments suivants :

- **A -** Agir de manière responsable
- **C -** Considérer le code des fondements de l'éthique et les valeurs du secteur public
- **T -** Tester votre jugement
- **I -** Identifier l'impact sur les parties prenantes
- **O -** Obéir aux règles
- **N -** Notification aux personnes concernées

Le programme encourage les individus à prendre des mesures s'ils sont témoins d'actes répréhensibles ou d'inconduite dans un organisme du secteur public. À la fin du cours en ligne, des situations difficiles et discutables sur le plan éthique sont exposées pour montrer comment les individus peuvent appliquer le processus décisionnel ACTION et quelles mesures entreprendre face à un dilemme éthique. Ceci est particulièrement utile car en réalité de telles situations peuvent être extrêmement complexes, et les individus peuvent être tiraillés entre des loyautés contradictoires ou concurrentes dans leur travail. Le programme s'avère être un outil efficace pour fournir des solutions pratiques aux problèmes d'éthique auxquels les fonctionnaires sont confrontés dans leurs tâches quotidiennes.

À la fin du programme, les employés doivent attester dans une base de données de formation qu'ils ont effectivement suivi le cours. Le programme est obligatoire dans certains organismes du secteur public en Australie-Méridionale, mais pour l'instant il n'est pas obligatoire pour tous les fonctionnaires.

Source : Office for the Public Sector, Government of South Australia.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait veiller à ce que le projet de code de conduite pour les agents publics contienne des dispositions détaillées pour les employés en stipulant clairement quelles valeurs de service public sous-tendent leurs fonctions et leurs activités quotidiennes. Le code devrait également fournir des conseils et des orientations sur les mesures à prendre face à une situation discutable sur le plan éthique, par exemple, lorsqu'une personne soupçonne un conflit d'intérêts potentiel.

Le Maroc pourrait envisager d'élaborer des programmes de formation sur l'intégrité pour les organismes du secteur public, abordant les risques et les questions éthiques spécifiques au secteur. Cela pourrait se faire en conjonction avec le code de conduite qui est en train

d'être rédigé à l'attention des fonctionnaires ou comme démarche à part entière. Ce type de formation apporte soutien et conseils aux employés dans leurs activités quotidiennes.

Le Maroc pourrait envisager d'élaborer un mécanisme de coordination pour assurer la cohérence entre les codes de conduite spécifiques qui sont en cours d'élaboration pour chaque secteur.

Prévention des conflits d'intérêts

La gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public est essentielle pour maintenir la confiance dans les institutions publiques car elle garantit que les employés du gouvernement exercent leurs fonctions en toute impartialité et avec intégrité. Un conflit d'intérêts désigne l'influence indue des intérêts privés d'un agent public sur l'exercice de ses fonctions (OCDE, 2005), la détection d'un tel conflit d'intérêts constituant souvent une question complexe. Un conflit d'intérêts peut être réel, apparent ou potentiel. Un conflit d'intérêts se produit lorsqu'un agent public détient des intérêts privés susceptibles d'influencer injustement leurs fonctions dans le secteur public. Un conflit d'intérêts apparent se produit lorsqu'il semble que l'intérêt privé d'un agent public puisse influencer l'exercice de ses fonctions, mais que tel n'est pas le cas en réalité. Enfin, un conflit d'intérêts potentiel existe lorsqu'un agent public détient des intérêts privés susceptibles d'entraîner une influence indue à l'avenir (OCDE, 2005). Des conflits peuvent se produire si les individus ont, par exemple : un intérêt financier direct ou indirect, des intérêts personnels ou non financiers ou des loyautés contradictoires où les décideurs ont des obligations concurrentes envers différentes personnes ou entités (National Audit Office, 2015).

S'agissant d'une problématique potentiellement complexe, il est impératif que le système d'intégrité d'un pays prévoie des mécanismes de prévention et de gestion efficaces des conflits d'intérêts dans le secteur public. Ceci peut prendre la forme de conseils adressés aux employés sur la façon d'identifier les conflits potentiels et sur les mesures à prendre une fois qu'ils ont connaissance d'un conflit d'intérêts avéré. En outre, les organismes du secteur public peuvent proposer une formation ou entreprendre des activités de sensibilisation sur le sujet afin de gérer les conflits d'intérêts dès qu'ils se présentent.

Au Maroc, des dispositions légales et constitutionnelles sont en place pour la gestion des conflits d'intérêts. L'article 36 de la Constitution stipule que les infractions relatives aux conflits d'intérêts et aux délits d'initiés, ou d'ordre financier, sont sanctionnées par la loi ; en outre, le trafic d'influence ou de privilèges et l'abus de position dominante contraires aux principes de concurrence libre et loyale dans les relations économiques, sont autant de pratiques sanctionnables. L'article 245 du Code pénal fait référence aux sanctions qui pèsent sur les fonctionnaires qui se livreraient à des activités aux fins d'enrichissement personnel illicite dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 247 stipule que les fonctionnaires y sont soumis pendant une période de cinq ans après avoir quitté leurs fonctions. Enfin, les articles 15 et 16 du Statut général de la fonction publique stipulent que les fonctionnaires ont l'interdiction d'occuper un poste rémunéré dans le secteur privé ou de détenir des intérêts économiques qui peuvent compromettre l'exercice de leurs fonctions en qualité de fonctionnaire.

Les dispositions décrites ci-dessus en ce qui concerne les conflits d'intérêts se rapportent uniquement aux gains économiques et à l'enrichissement illicite. Il n'y a pas de description claire précisant quelles activités ou intérêts personnels peuvent présenter un conflit d'intérêts, ou être contraires aux bonnes pratiques éthiques dans le secteur public ; des dispositions plus spécifiques et la clarification des situations potentielles de conflit

d'intérêts pour les fonctionnaires favoriseraient peut-être la détection précoce et l'atténuation des activités contraires à l'éthique.

En outre, un rapport national sur l'éthique et la lutte contre la corruption qui a été présenté par des membres de la délégation marocaine lors d'une série de réunions au Qatar, en novembre 2009, cite qu'en vertu de l'article 2bis d'un décret royal adopté le 23 septembre 1975, les membres du gouvernement ont l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou commerciale dans le secteur privé ; en particulier, il est interdit aux fonctionnaires de participer à la gestion ou à l'administration d'une entreprise privée (Transparency Maroc, 2015). Toutefois, ce texte est resté introuvable, malgré une recherche approfondie dans le Journal officiel. Une circulaire du bureau du Premier ministre en date du 5 juin 1998 qui se trouve dans la base de données du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative mentionne ledit décret, et l'a peut-être introduit. Malgré la confusion qui entoure ce décret, à l'instar des autres dispositions légales régissant les situations de conflit d'intérêts, les mesures à prendre ou les sanctions disciplinaires auxquelles s'expose un fonctionnaire en cas de non-respect de la loi ne sont pas suffisamment précisées.

Une autre question importante à considérer dans le contexte marocain est la question des conflits d'intérêts en matière d'emploi pré et post-public. En dehors de l'article 247 du Code pénal cité précédemment, aucune des dispositions légales en vigueur au Maroc ne fait référence à la prévention des conflits d'intérêts, soit en ce qui concerne l'ancien poste occupé par un fonctionnaire, soit en ce qui concerne les emplois futurs auxquels pourra prétendre un fonctionnaire après avoir quitté la fonction publique. Il est important de trouver un équilibre entre attirer des collaborateurs qualifiés et expérimentés, et permettre qu'une influence indue soit exercée sur la prise de décisions dans le secteur public (OCDE, 2015). L'OCDE a mis en place un ensemble de principes sur l'emploi post-public pour guider les pays dans l'élaboration d'une politique d'emploi post-public (Encadré 1.4). Il convient de noter ici que le Maroc est en train de développer de nouvelles dispositions pour aligner son cadre juridique de gestion des conflits d'intérêts sur les normes internationales. Ces dispositions devraient tenir compte des risques d'emploi pré- et post-public auxquels peuvent s'exposer les employés du gouvernement.

Encadré 1.4. Principes de l'OCDE pour la gestion des problèmes liés à l'emploi post-public

Problèmes qui se posent principalement lorsque les fonctionnaires sont encore en poste au gouvernement

- Les fonctionnaires ne doivent pas améliorer leurs perspectives d'emploi futures dans les secteurs privés et à but non lucratif en accordant un traitement préférentiel à des employeurs potentiels.
- Les fonctionnaires devraient, en temps opportun, divulguer leur recherche ou leur négociation d'un emploi ainsi que les offres d'emploi susceptibles de constituer un conflit d'intérêts.
- Les fonctionnaires devraient, en temps opportun, divulguer leur intention de rechercher et de négocier un emploi et l'acceptation d'une offre d'emploi dans les secteurs privés et à but non lucratif qui pourrait constituer un conflit d'intérêts.
- Les fonctionnaires qui ont décidé de prendre des fonctions dans les secteurs privé et à but non lucratif, doivent, dans la mesure du possible, être dispensés des devoirs actuels qui sont les leurs et qui pourraient constituer un conflit d'intérêts avec leurs responsabilités probables auprès de leur futur employeur.
- Avant de quitter le secteur public, les fonctionnaires dont le poste les expose à un conflit d'intérêts devraient avoir un entretien de sortie avec l'autorité compétente pour étudier d'éventuels conflits d'intérêts et, le cas échéant, déterminer les mesures appropriées pour y remédier.

Problèmes qui se posent surtout après que les fonctionnaires aient quitté le gouvernement

- Les fonctionnaires ne doivent pas utiliser d'informations confidentielles ou d'autres informations « privilégiées » après avoir quitté le secteur public.
- Les fonctionnaires qui quittent le secteur public doivent se voir imposer des limites dans leurs efforts de lobbying vis-à-vis de leurs anciens subordonnés et collègues dans le secteur public. On pourrait envisager d'imposer une limite sur les domaines d'exercice, les délais, ou encore une période de « récupération ».
- Le système d'emploi post-public devrait envisager des mesures appropriées pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts lorsque des fonctionnaires acceptent des nominations dans des entités avec lesquelles les autorités avaient des rapports officiels avant leur départ du secteur public.
- Les fonctionnaires doivent avoir l'interdiction de « changer de camp » et de représenter leur nouvel employeur dans une procédure en cours sur une question litigieuse dont ils avaient la responsabilité avant de quitter le secteur public.

Obligations des fonctionnaires actuellement en poste et confrontés à d'anciens fonctionnaires

- Les fonctionnaires actuels doivent avoir l'interdiction d'accorder un traitement préférentiel, un accès particulier ou des informations privilégiées à quiconque, y compris à d'anciens fonctionnaires.
- Les fonctionnaires actuels qui engagent d'anciens fonctionnaires sur une base contractuelle pour faire essentiellement le même travail que ces anciens fonctionnaires effectuaient dans l'organisme public qui les employait doivent

veiller à ce que le processus d'embauche ait été suffisamment compétitif et transparent.
- Le système d'emploi post-public doit réfléchir à la façon de gérer les indemnités de licenciement perçues par d'anciens fonctionnaires lorsqu'ils sont réembauchés.

Responsabilités des organisations qui emploient d'anciens fonctionnaires

- Des limites doivent être imposées aux entreprises privées et aux organismes à but non lucratif qui chercheraient à solliciter ou encourager des fonctionnaires qui souhaiteraient quitter le gouvernement ou qui l'ont déjà quitté, à se livrer à des activités interdites par la loi ou la réglementation.

Source : OCDE (2010).

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait veiller à ce que les modifications des dispositions légales actuelles concernant les conflits d'intérêts incluent des définitions claires et précises de ce qui constitue des intérêts personnels et non financiers. Ceci apportera des éclaircissements aux fonctionnaires sur ce qui constitue un conflit d'intérêts.

Le Maroc pourrait envisager de fournir une formation régulière aux fonctionnaires sur les conflits d'intérêts et les mesures à adopter dans une telle situation. Ces activités de formation permettront la détection et la gestion précoces des conflits d'intérêts.

Le Maroc devrait envisager de préciser dans la législation concernée quelles dispositions peuvent être appliquées à un emploi avant et après un passage dans le secteur public afin de réduire les risques en matière d'intégrité dans le secteur public.

Déclarations de patrimoine

Obliger les agents publics à divulguer leurs intérêts privés est un moyen efficace d'empêcher l'enrichissement illicite et de maintenir des normes d'intégrité élevées. Les principaux objectifs de la déclaration de patrimoine incluent notamment :

- Accroître la transparence et la confiance des citoyens dans l'administration publique ;
- Aider les responsables des institutions publiques à éviter les conflits d'intérêts chez leurs employés ;
- Surveiller la variation des richesses des employés du gouvernement pour les dissuader de commettre des actes répréhensibles et les protéger contre de fausses accusations (OCDE, 2011).

En plus d'une déclaration de patrimoine, les agents publics doivent également avoir l'obligation de déclarer les autres mandats qu'ils sont susceptibles de détenir, ou les intérêts privés qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts, comme indiqué plus haut dans ce chapitre. La prise en compte de tous ces éléments contribue à renforcer le système d'intégrité du secteur public d'un pays.

Un système efficace de déclaration de patrimoine doit comporter plusieurs éléments clés. Tout d'abord, un tel système exige une base juridique solide qui définit la finalité de la déclaration de patrimoine, par exemple, éviter l'enrichissement illicite et les conflits

d'intérêts. Il faut également des informations complètes sur ce que les agents publics doivent déclarer ; les principaux flux financiers entrants et sortants, y compris les prêts reçus ou les cadeaux, les comptes bancaires et les actifs immobiliers tels que les biens immobiliers sont autant d'actifs à rapporter. Des informations sur l'emploi externe ou sur des intérêts non financiers, par exemple la participation à des conseils administratifs d'entreprises, peuvent révéler des conflits d'intérêts potentiels. La soumission des déclarations est un autre élément clé ; une déclaration doit être fournie dès la prise de fonction d'un agent public, puis à intervalles réguliers pendant son mandat. Idéalement, ce processus devrait se faire en ligne, pour faciliter l'analyse automatique et la publication ultérieure des déclarations. Un système de vérification efficace doit être mis en place pour vérifier la soumission des déclarations ; il doit s'accompagner d'un organisme de surveillance qui dispose de ressources suffisantes pour contrôler les déclarations ; un tel organisme doit avoir accès à des technologies actuelles pour prendre en charge la soumission, le traitement et la publication en ligne des informations (Transparency International, 2015). Une coordination efficace entre les organismes de surveillance et d'autres organismes (par exemple, les services de poursuites) peut également contribuer à la détection des activités illicites. Si les employés omettent de fournir des déclarations opportunes, complètes et exactes, des sanctions proportionnées et dissuasives doivent être en place. Enfin, un élément clé d'un système de divulgation qui protège l'intégrité et favorise la confiance du public est la publication de déclarations de patrimoine. Ces informations devraient être accessibles en ligne et mises à la disposition du public, augmentant ainsi la surveillance de la société civile sur les agents publics et renforçant la responsabilisation. Ces dernières années, la France a rendu obligatoire la publication des déclarations de patrimoine des responsables du gouvernement ; une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la Transparence dans la Vie Publique (HATVP), est responsable de la réception, de la gestion et de la publication des déclarations (Encadré 1.5). Un tel système renforce la gestion de l'intégrité dans le secteur public.

Encadré 1.5. Publication des déclarations de patrimoine en France

La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) est une autorité administrative indépendante qui a été créée en France en 2013. La HATVP est chargée de garantir l'intégrité des fonctionnaires. Plus précisément, en vertu de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence dans la vie publique, l'Autorité est chargée de la réception et du contrôle des déclarations de patrimoine et des déclarations d'intérêts présentées par les fonctionnaires. Une déclaration doit être soumise à la HATVP au début et à la fin du mandat d'un fonctionnaire ; toute personne qui omet de soumettre une déclaration ou qui dresse une évaluation mensongère de son patrimoine s'expose à des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à trois ans de prison et 45 000 EUR d'amende. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, la HATVP a reçu les déclarations de 15 000 fonctionnaires.

Les déclarations de patrimoine des membres du gouvernement sont publiées par la HATVP sur son site Web dans un délai de trois mois après que l'Autorité ait reçu le retour des autorités fiscales. Toute évaluation faite par la HATVP accompagne la publication de la déclaration de patrimoine de l'individu concerné. Le site de l'Autorité comporte une fonction de recherche qui permet au public de trouver les déclarations d'un fonctionnaire spécifique. Ce système renforce l'intégrité et réduit les risques de corruption dans le système politique en permettant un contrôle accru du public sur les actions des responsables publics.

Source : La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.

Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, le suivi du patrimoine des fonctionnaires est devenu une exigence constitutionnelle au Maroc. L'article 158 stipule que tout élu ou fonctionnaire nommé doit déposer une déclaration écrite des biens et des avoirs qu'il possède, directement ou indirectement, au moment de sa prise de fonctions, pendant son mandat et à la fin de son mandat dans la fonction publique. Cette disposition vise à empêcher l'enrichissement et les gains financiers illicites, mais ne couvre pas le risque de conflit d'intérêts ; il n'y a pas d'obligation de déclarer les intérêts privés au Maroc (Tableau 1.1). Les déclarations sont à remettre lors de l'entrée en fonction, tous les trois ans au cours du mandat et à l'issue du mandat. La déclaration doit indiquer les changements (le cas échéant) dans les revenus, les actifs ou les activités entreprises par le fonctionnaire. Les organes de contrôle chargés de recevoir les déclarations des employés du gouvernement sont les suivants :

- Le *Greffier de la Cour des comptes* reçoit les déclarations des membres du gouvernement et des fonctionnaires ayant des compétences nationales ;
- Les élus des conseils locaux et les agents publics ou fonctionnaires ayant des compétences au niveau régional soumettent leurs déclarations au *Greffier de la Cour des comptes régionale.*

Tableau 1.1. Catégories financières à déclarer par les agents publics du Maroc

Revenus	Dépenses / Style de vie
Salaire	Espèces
Revenus locatifs	Dépôts bancaires
Honoraires pour prestation de service	Immobilier
Intérêts, redevances	Biens meubles (obligations, bijoux, actifs commerciaux, etc.)
Prêts reçus	Titres
Dettes remboursées au fonctionnaire	Prêts accordés
« Revenus exonérés » (cadeaux, héritages, actifs vendus, etc.)	Prêts remboursés par le fonctionnaire

Source : Transparency International (2015).

Étant donné que les dispositions légales en vigueur au Maroc couvrent largement les agents publics, on estime que 110 000 employés du gouvernement sont tenus de déclarer leur patrimoine (Transparency International, 2015). Face à l'important volume de déclarations, la Cour des comptes se voit contrainte d'endosser un rôle plus administratif ; l'organisme s'assure que les exigences de soumission sont respectées, mais ne traite pas les déclarations, à l'exception de cas particuliers qui font l'objet d'une enquête. La Cour des comptes dispose de pouvoirs limités pour procéder à un audit financier si une déclaration n'est pas plausible. Le décret royal n°1-02-124 du 13 juin 2002 stipule que la Cour peut enquêter sur toute inexactitude ou omission constatée dans une déclaration, et a le droit de demander des preuves (par ex., des justificatifs pertinents) si elle le juge nécessaire. Cependant, les demandes d'informations auprès de l'administration fiscale doivent être formulées sur ordre du président de la Cour des comptes. En outre, le juge rapporteur peut également demander des informations pertinentes auprès des banques ou établissements de crédit (là encore, sur ordre du président de la Cour) sur les comptes de dépôt ou de titres de l'individu.

Le dernier rapport annuel de la Cour des comptes ne cite pas de statistiques sur les déclarations qui ont fait l'objet de vérifications ou ont conduit à une enquête par les organismes d'application de la loi. En ce qui concerne le contrôle public, toutes les personnes qui traitent les déclarations de patrimoine sont liées par le secret professionnel en vertu de l'article 446 du Code pénal ; les personnes qui communiquent des renseignements concernant les déclarations de patrimoine s'exposent à une amende ou à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois. Cette disposition affaiblit les mécanismes de responsabilisation en limitant le contrôle public sur les actions des agents publics.

Enfin, les organismes responsables de la réception des déclarations peuvent imposer des sanctions disciplinaires aux fonctionnaires qui omettent de fournir une déclaration. Dans un premier temps, un avertissement écrit peut être envoyé; l'organisme peut ensuite demander le renvoi des agents publics qui ne respectent pas les obligations de déclaration. Les affaires impliquant de hauts fonctionnaires sont soumises au Roi. En 2008, un amendement a été apporté au Code pénal, en vertu de l'article 262bis qui impose une amende de 3 000 à 15 000 dirhams aux individus qui omettent de remplir correctement leur déclaration, ou d'en soumettre une. Ce montant est toutefois très faible compte tenu de la quantité de richesses illicites qui pourraient être amassées par des personnes (ce montant est équivalent à 815 - 4 080 USD, soit 700 - 3 000 EUR). Un régime disciplinaire n'a nul besoin d'être excessivement sévère, mais les sanctions doivent tenir compte de la gravité de l'inconduite qu'elles sanctionnent.

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager de rationaliser son système de déclaration de patrimoine afin d'en améliorer l'efficacité. Ceci est possible en traitant les déclarations selon des catégories spécifiques, ou en utilisant différentes méthodes d'échantillonnage. La vérification des soumissions, la vérification formelle et les audits financiers devraient être opérationnels et stipulés dans le cadre juridique. Cela permettra aux organismes de surveillance de traiter efficacement l'important volume de déclarations qui sont demandées.

Le Maroc devrait envisager d'étendre les déclarations obligatoires aux intérêts privés et non financiers. De telles mesures renforcent l'intégrité dans le secteur public en atténuant les conflits d'intérêts potentiels.

Le Maroc devrait envisager de modifier la législation afin de permettre le contrôle public des déclarations de patrimoine. Cela permettrait de renforcer les mécanismes de responsabilisation et de promouvoir la confiance dans les institutions publiques.

Le Maroc pourrait envisager de pénaliser toute infraction relative aux déclarations de patrimoine. Les sanctions existantes ne constituent pas un moyen de dissuasion efficace pour la non-conformité ou la falsification et l'omission de renseignements concernant les déclarations de patrimoine.

1.2.3. Une détection et une mise en application fortes

Contrôle interne et gestion des risques

Les systèmes de contrôle interne assurent que les entités publiques fonctionnent de manière effective et conformément aux lois et règlements pertinents qui régissent le secteur public. L'exigence de rapports financiers et de respect des lois en vigueur renforce la responsabilité et fournit un mécanisme de surveillance des activités du gouvernement. Un système de contrôle interne solide doit refléter l'engagement d'une organisation vis-à-vis des principes éthiques ; ces valeurs doivent être au cœur des organismes du secteur public, et se traduire par des actions dans leurs processus et activités. Bien qu'il soit essentiel que la haute direction démontre son engagement envers des principes tels que l'honnêteté et l'intégrité, les entités du secteur public doivent aller au-delà des approches qui « donnent le ton au sommet » afin d'intégrer des valeurs fondamentales dans les opérations quotidiennes, impliquant tous les employés dans le processus.

Le système de contrôle interne ne doit pas être mis en œuvre comme un module complémentaire aux organismes et services existants ; au contraire, le système doit fonctionner comme partie intégrante des pratiques et processus existants dans les entités gouvernementales. Cela implique d'écarter un état d'esprit qui se limite à la conformité ou qui consiste à traiter l'atténuation des risques comme un exercice exclusivement négatif. À cet effet, les systèmes de contrôle interne doivent être caractérisés par :

- Un accent sur les principes et la performance : le système ne doit pas se contenter d'approches fondées sur les règles ;
- Une connaissance de la culture et de l'attitude organisationnelle : il faut donc éviter les seuls « contrôles durs » et l'intégration des valeurs de base dans le système de contrôle interne ;
- Une nature dynamique : les systèmes de contrôle interne doivent évoluer et s'adapter à une organisation. Les systèmes obsolètes ou statiques sont incapables de remplir efficacement leur fonction en tant que mécanisme de responsabilisation ;

- Une approche adaptée à l'entité : les approches universelles sont à proscrire. Au lieu de quoi, le système de contrôle interne doit répondre aux besoins spécifiques de l'organisation (CIPFA et IFAC, 2014).

Un élément clé d'un système de contrôle interne solide est une approche positive et intégrée de la gestion des risques de corruption ; le système doit permettre d'identifier les risques potentiels et contenir les mécanismes de contrôle appropriés pour les traiter efficacement. Le Cadre pour la gestion des risques au Royaume-Uni au sein du gouvernement (Encadré 1.6) en est un bon exemple. Le cadre est un outil complet qui regroupe les bonnes pratiques applicables à différents ministères pour atténuer les risques. Il utilise l'approche des « trois lignes de défense » : dans un premier temps, les gestionnaires devraient identifier et gérer activement les risques dans le cadre de leurs processus quotidiens ; ensuite, le processus de gestion des risques utilisé par l'entité doit faciliter la gestion de l'organisation et la surveillance des risques, par exemple en renforçant les capacités de l'organisation face au risque et en définissant clairement ses pratiques en matière de gestion des risques ; enfin, le processus d'audit interne doit fournir une assurance indépendante et objective sur l'efficacité des mécanismes de gestion des risques, et partager les bonnes pratiques grâce à une évaluation comparative (Cabinet Office & Civil Service, 2017).

Encadré 1.6. Gestion du risque dans le gouvernement du Royaume-Uni

Le Cadre du Royaume-Uni pour la gestion des risques au sein du gouvernement permet aux employés du secteur public d'identifier et d'atténuer les risques possibles, y compris les infractions de corruption et d'intégrité. Le cadre décrit quatre types de risques : Risques internes (fraude, santé et sécurité, capacité et aptitude), externes, stratégiques et pour les projets majeurs. Le cadre identifie trois éléments qui sont essentiels à la gestion des risques une fois qu'ils ont été identifiés. Tout d'abord, des blocs de construction essentiels doivent être en place, ce sont les fondations d'un système efficace de gestion des risques. Ceux-ci incluent de créer une culture positive de gestion des risques, établir clairement les rôles et les responsabilités, communiquer des informations sur les risques et renforcer la capacité de gestion des risques grâce à la formation. Deuxièmement, les processus de routine doivent atténuer les risques. Par exemple, l'identification et l'évaluation efficaces des risques permettent à l'organisation d'aborder et d'examiner ce type de problèmes. L'environnement doit également être propice au signalement des risques. Enfin, les activités périodiques doivent veiller à la gestion efficace des risques dans le secteur public. Il s'agit notamment des examens par les pairs, de l'analyse de données, de l'élaboration et du test des cadres de résilience. Le cadre définit également le rôle de différents acteurs au sein des entités du secteur public concernant le risque, comme les ministres, les gestionnaires et les comités d'audit et d'assurance des risques.

Source : Cabinet Office & Civil Service, United Kingdom (2017).

Au Maroc, l'Inspection Générale des Ministères (IGM) est l'un des mécanismes de surveillance et de contrôle du gouvernement, qui relève du ministre concerné. Son mandat est de faire un rapport sur le fonctionnement des services, effectuer des missions d'audit, entreprendre des évaluations des performances et des enquêtes dans le but d'améliorer la qualité des services publics. L'IGM a la responsabilité verticale des audits au sein des ministères. Son mandat est le suivant :

- Contrôler la mise en œuvre de la gestion administrative et financière afin de préserver l'intérêt public, lutter contre l'abus de pouvoir et le gaspillage des fonds publics ;
- Promouvoir une culture de transparence, d'éthique, d'équité, d'efficacité et de citoyenneté dans l'administration publique, ainsi que des valeurs morales ;
- Coopérer avec d'autres organes de lutte contre la corruption et d'audit, comme l'ICPC et la Cour des comptes.

Dans la pratique, peu d'audits et d'évaluations sont réalisés, et le suivi des recommandations n'est pas systématique.

L'Inspection Générale des Finances (IGF) a été créée par la loi en 1960 et dépend du ministère de l'Économie et des Finances (MEF) ; elle assure la fonction d'audit et de contrôle internes dans le secteur public marocain. L'IGF a le pouvoir de procéder au contrôle des services de trésorerie et de comptabilité, de la trésorerie et des actifs, des experts-comptables, et des cadres de l'État en général, des conseils locaux, des entreprises publiques et d'autres organismes de l'État. Cet organe supervise également la gestion des comptes publics et évalue la façon dont sont gérées les opérations. La planification des audits par l'IGF dépend de l'importance des activités à auditer, des conclusions des précédents audits, des demandes particulières du ministère des Finances ou du gouvernement, ou des questions soulevées dans le débat parlementaire ou dans les médias.

Afin de renforcer sa capacité technique, l'IGF a conclu des alliances stratégiques avec la Banque mondiale et d'autres pays. Elle a mis au point un plan stratégique sur cinq ans qui comprend un programme de formation complet, et une spécialisation technique connexe dans les fonctions d'audit, d'inspection, d'évaluation et de recherche. En 2013, l'IGF a signé un mémorandum de coopération avec l'ICPC afin de renforcer les mécanismes de coordination entre les organismes chargés de la prévention de la corruption. Son objectif principal est de promouvoir les principes de bonne gouvernance économique et financière dans le secteur public, ainsi que des mécanismes de prévention des différentes formes de corruption.

La fonction d'audit externe au Maroc relève de la Cour des comptes. Créée en 1979, la Cour a été incorporée dans la Constitution en 1996, et son indépendance est officiellement reconnue par la Constitution. Son mandat couvre à la fois la vérification des états financiers et des performances. La Cour est tenue de produire des rapports annuels qu'elle soumet au Parlement, ces rapports sont également mis à la disposition du public sur le site de la Cour des comptes. La Cour dispose d'une grande autonomie financière et ses juges sont nommés par décret royal. Neuf tribunaux régionaux ont été établis en 2004 pour améliorer l'audit des collectivités et des entreprises publiques locales.

Les dernières conclusions de la Cour qui ont été présentées en juillet 2017 par le premier président de la Cour des comptes, M. Jettou, révèlent de graves problèmes dans plusieurs institutions publiques, services et ministères du gouvernement. En particulier, M. Jettou a mentionné la mauvaise gestion et l'abus apparent des comptes spéciaux du Trésor. De telles questions soulignent la nécessité pour le gouvernement de mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour.

Au niveau départemental, les fonctionnaires du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative précisent qu'ils sont en train d'élaborer des procédures de cartographie des risques spécialement adaptées aux différentes entités gouvernementales. En particulier, le renforcement de l'intégrité dans les processus de recrutement est une priorité. La gestion des ressources humaines (GRH) dans le secteur public devrait reposer

sur trois principes : le recrutement et la promotion basés sur le mérite, la durée de l'emploi pour protéger l'indépendance des fonctionnaires contre toute influence politique indue et un cadre normalisé de rémunération et de conditions (U4, 2015). Au Maroc, le ministère a proposé un roulement des fonctionnaires tous les quatre ans qui permettrait de s'assurer que ces derniers restent impartiaux, toutefois le processus n'a pas encore été mis en place. Conjointement à cette démarche, un concours sera introduit pour garantir la sélection des candidats sur la base du mérite.

Recommandation de réforme

Tandis que le Maroc prend actuellement des mesures pour améliorer la capacité technique de l'IGF à mener des vérifications internes, le pays devrait chercher à intégrer les valeurs d'intégrité et d'éthique dans son système de contrôle interne. Cela peut être fait conjointement au développement d'un code de conduite pour les agents publics et les fonctionnaires.

Les procédures de cartographie des risques qui sont en cours d'élaboration par le ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative doivent être conformes aux normes et aux bonnes pratiques internationales.

Le Maroc pourrait envisager d'intégrer des mesures d'intégrité dans les processus RH. Par exemple, l'introduction de tests d'intégrité, de la vérification des antécédents et d'évaluations régulières du rendement permettrait de maintenir des normes élevées en matière d'intégrité dans la fonction publique.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Le Maroc pourrait envisager d'élaborer des indicateurs internes dans la SNLCC pour évaluer les mesures d'intégrité dans le secteur public. Cela peut impliquer l'introduction d'indicateurs et de mesures politiques en matière d'éthique au niveau institutionnel.
- Le Maroc pourrait envisager d'adopter une approche plus cohérente et constante pour renforcer ses activités de sensibilisation. Cela peut inclure d'évaluer les efforts de sensibilisation de l'ICPC pour déterminer quels programmes ont porté leurs fruits, et d'utiliser ces évaluations pour développer des initiatives plus régulières.
- Le Maroc pourrait envisager de mettre en œuvre le nouveau mandat pour l'INPLCC et sa loi pour qu'elle puisse assumer ses nouvelles fonctions, et surtout son mandat d'enquête sur les infractions de corruption et les violations de l'intégrité. La nouvelle Instance devrait développer un plan stratégique pour cibler ses activités.
- Le Maroc devrait veiller à ce que le projet de code de conduite pour les agents publics contienne des dispositions détaillées pour les employés en stipulant clairement quelles valeurs de service public sous-tendent leurs fonctions et leurs activités quotidiennes. Le code devrait également fournir des conseils et des orientations sur les mesures à prendre face à une situation discutable sur le plan éthique.
- Le Maroc pourrait envisager d'élaborer des programmes de formation sur l'intégrité pour les organismes du secteur public, abordant les risques et les questions éthiques spécifiques au secteur. Cela pourrait se faire en conjonction avec le code de conduite qui est en train d'être rédigé à l'attention des fonctionnaires ou comme démarche à part entière.

- Le Maroc pourrait envisager d'élaborer un mécanisme de coordination pour assurer la cohérence entre les codes de conduite spécifiques qui sont en cours d'élaboration pour chaque secteur.
- Le Maroc devrait veiller à ce que les modifications des dispositions légales actuelles concernant les conflits d'intérêts incluent des définitions claires et précises de ce qui constitue des intérêts personnels et non financiers.
- Le Maroc pourrait envisager de fournir une formation régulière aux fonctionnaires sur les conflits d'intérêts et les mesures à adopter dans une telle situation. Ces activités de formation permettront la détection et la gestion précoces des conflits d'intérêts.
- Le Maroc devrait envisager de préciser dans la législation concernée quelles dispositions peuvent être appliquées à un emploi avant et après un passage dans le secteur public afin de réduire les risques en matière d'intégrité dans le secteur public.
- Le Maroc pourrait envisager de rationaliser son système de déclaration de patrimoine afin d'en améliorer l'efficacité. Ceci est possible en traitant les déclarations selon des catégories spécifiques, ou en utilisant différentes méthodes d'échantillonnage. La vérification des soumissions, la vérification formelle et les audits financiers devraient être opérationnels et stipulés dans le cadre juridique.
- Le Maroc devrait envisager d'étendre les déclarations obligatoires à aux intérêts privés et non financiers.
- Le Maroc devrait envisager de modifier la législation afin de permettre le contrôle public des déclarations de patrimoine. Cela permettrait de renforcer les mécanismes de responsabilisation et de promouvoir la confiance dans les institutions publiques.
- Le Maroc pourrait envisager de pénaliser toute infraction relative aux déclarations de patrimoine.
- Tandis que le Maroc prend actuellement des mesures pour améliorer la capacité technique de l'IGF à mener des vérifications internes, le pays devrait chercher à intégrer les valeurs d'intégrité et d'éthique dans son système de contrôle interne. Cela peut être fait conjointement au développement d'un code de conduite pour les agents publics et les fonctionnaires.
- Les procédures de cartographie des risques qui sont en cours d'élaboration par le ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative doivent être conformes aux normes et aux bonnes pratiques internationales.
- Le Maroc pourrait envisager d'intégrer des mesures d'intégrité dans les processus RH. Par exemple, l'introduction de tests d'intégrité, de la vérification des antécédents et d'évaluations régulières du rendement permettrait de maintenir des normes élevées en matière d'intégrité dans la fonction publique.

Plan d'action

Domaines de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Améliorer les normes d'intégrité dans le secteur public en établissant des codes de conduite pour les agents publics et des codes spécialisés pour les postes à risque - Élaborer des indicateurs internes sur l'éthique dans le secteur public - Aligner la législation sur les conflits d'intérêts avec les bonnes pratiques à l'échelle internationale - Améliorer le système actuel de déclaration de patrimoine - Développer des procédures de cartographie des risques	- Examen de l'intégrité - Examen sectoriel des domaines à haut risque - Ateliers d'intégrité pour chacun des domaines de réforme identifiés

Pour en savoir plus

CIPFA & IFAC (2014), International Framework: Good Governance in the Public Sector, https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector

OCDE (2014), CleanGovBiz Toolkit, OECD, Paris, https://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/

OCDE (2013), Ethics Training for Public Officials, https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf

OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en.

OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : Mode d'emploi,* Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264018259-fr.

The World Bank (2012), Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure, Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Washington DC, https://star.worldbank.org/star/publication/public-office-private-interests

Références

Cabinet Office & Civil Service (2017) Management of Risk in Government: Framework, United Kingdom, https://www.gov.uk/government/publications/management-of-risk-in-government-framework.

CIPFA & IFAC (2014), International Framework: Good Governance in the Public Sector, https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector.

Gilman, S. (2005) "Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons", Paper prepared for the PREM, The World Bank, Washington DC.

National Audit Office (2015), Conflicts of Interest, Session 2014-15, 27 janvier 2015, Royaume-Uni, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Conflicts-of-interest.pdf.

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*. http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf

OCDE (2016), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr.

OCDE (2015), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.

OCDE (2014), Lobbyists, Governments and Public Trust: Volume 3, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en.

OCDE (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en.

OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : Mode d'emploi*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264018259-fr.

The World Bank (2012), Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure, Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), Washington DC, https://star.worldbank.org/star/publication/public-office-private-interests.

Transparency International (2015), Asset Declarations in Morocco: Illicit Enrichment and Conflicts of Interest of Public Officials, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/asset_declarations_in_morocco_illicit_enrichment_and_conflicts_on_interest.

Transparency Maroc (2015), Les conflits d'intérêts, Rabat, http://transparencymaroc.ma/TM/fr/page/conflits-d%E2%80%99int%C3%A9r%C3%AAt.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2015), Corruption and anti-corruption practices in human resource management in the public sector, U4 Expert Answer 2015:2, www.u4.no/publications/corruption-and-anti-corruption-practices-in-human-resource-management-in-the-public-sector/.

Chapitre 2. Transparence budgétaire pour l'intégrité et la responsabilité au Maroc

Le budget est un document central pour le gouvernement, car il présente les moyens financiers mobilisés pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. En d'autres termes, le budget est un contrat entre les citoyens et l'État, indiquant quelles sont les ressources mobilisées pour la fourniture de services publics et comment ces ressources sont attribuées aux différentes politiques publiques.

Il est donc important que les processus budgétaires soient transparents et crédibles et que les procédures de reddition de comptes soient fiables, afin que les décisions du gouvernement soient comprises et ses résultats perçus avec confiance.

Dans ce cadre, ce chapitre évalue l'état de la transparence budgétaire au Maroc, en décrivant les pratiques spécifiques, les lois et les réglementations actuellement en vigueur, et en proposant des améliorations supplémentaires.

2.1. Rôle de la transparence budgétaire dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

L'intégrité financière du gouvernement devrait être une préoccupation majeure dans tous les pays. Les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) peuvent en effet faire peser d'importants risques budgétaires, économiques et politiques, en ce qu'elles peuvent saper les efforts déployés pour faire respecter la discipline budgétaire et détourner les ressources publiques de leur usage annoncé. Les faiblesses des systèmes de GFP peuvent également engendrer une utilisation abusive des fonds publics, voire de la fraude, ce qui entraîne une baisse du niveau de confiance envers le gouvernement et peut provoquer une instabilité politique. Pour atténuer ces risques, les gouvernements doivent veiller à ce que leurs processus budgétaires se caractérisent par les éléments suivants :

- Des principes et processus clairement définis de gestion des fonds publics doivent guider les représentants gouvernementaux quant à la façon de dépenser les fonds publics avec probité, en prévenant la fraude. À cette fin, les réglementations, manuels et conseils accessibles au public doivent préciser les responsabilités et devoirs des ministres et fonctionnaires en matière de dépenses publiques, ainsi que les contrôles et procédures de vérification à effectuer par rapport à ces responsabilités et devoirs ;
- Les rapports budgétaires doivent aider à prévenir le détournement ou la mauvaise utilisation des ressources publiques. La documentation budgétaire doit être complète et écrite dans un langage simple pour permettre aux citoyens et à leurs représentants de comprendre la nature des dépenses publiques, et les rapports financiers doivent démontrer de quelle manière les ressources ont été utilisées dans l'intérêt public ;
- L'ouverture et la transparence en matière de politique budgétaire donnent de la crédibilité aux décisions et actions du gouvernement. Un processus budgétaire structuré, avec des explications claires sur les choix politiques, est essentiel pour maintenir la confiance du public ;
- Les audits externes fournissent une fonction de responsabilisation de la gestion financière des affaires publiques. Pour ce faire, des organismes indépendants tels que les institutions supérieures de contrôle (ISC) devraient disposer des ressources, des informations, des mandats et de la capacité adéquats pour identifier et sanctionner les abus de ressources publiques.

Dans le domaine de la budgétisation, l'OCDE organise chaque année les réunions du réseau de pairs des hauts fonctionnaires du budget (HFB) et ses réseaux homologues régionaux. Des normes internationales et des documents d'orientation ont été mis au point sur la base de ces activités qui visent à promouvoir l'intégrité dans le processus budgétaire. Ceux-ci incluent :

- *Transparence budgétaire - Les meilleures pratiques de l'OCDE* (2002) - La transparence budgétaire est définie comme la divulgation complète de toutes les informations budgétaires pertinentes de manière systématique et en temps opportun. Les principaux rapports liés au budget devraient être préparés par les gouvernements et comprendre une série d'informations (telles que des hypothèses économiques, les actifs et passifs financiers et les passifs éventuels) à inclure dans les rapports budgétaires. Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire couvrent des questions liées à l'intégrité, au contrôle et à la reddition de comptes, notamment sur des politiques comptables claires, aux

processus de contrôle interne, aux rapports d'institutions supérieures de contrôle, et à l'importance d'un examen public et parlementaire ;

- *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire* (OCDE, 2015a) – Cette recommandation comprend dix principes budgétaires sur la façon dont différents aspects de la budgétisation moderne (y compris les règles budgétaires, la budgétisation fondée sur les performances, les cadres budgétaires de moyen terme, et le rôle des parlements et des institutions gouvernementales) devraient se connecter pour former un système de budgétisation cohérent et efficace. Ces principes soulignent l'importance de s'assurer qu'il existe un débat budgétaire participatif et inclusif (Encadré 2.1) ;
- *Boîte à outils sur la transparence budgétaire* (OCDE, 2018) - Conçue par l'OCDE en collaboration avec plusieurs autres institutions internationales travaillant dans le domaine de la transparence budgétaire (y compris le FMI et la Banque Mondiale), cette boîte à outils présente les éléments clés des instruments et normes officiels et propose des solutions pratiques pour accroitre la transparence et l'intégrité dans les processus budgétaires.

Encadré 2.1. Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire, OCDE

La Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire a été élaborée sous la direction du Groupe de travail des hauts fonctionnaires du budget, qui réunit depuis 1980 des directeurs du budget et d'autres hauts fonctionnaires impliqués dans la budgétisation de la plupart des pays de l'OCDE. Elle identifie dix principes de gouvernance budgétaire :

1. Gérer les budgets en respectant des limites claires, crédibles et prévisibles en matière de politique budgétaire
2. Faire étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement
3. Élaborer le cadre de budgétisation des investissements afin de répondre aux besoins de développement nationaux de manière efficiente et cohérente
4. Veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires
5. Assurer l'existence d'un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires
6. Rendre compte des finances publiques de manière exhaustive, précise et fiable
7. Planifier, gérer et surveiller activement l'exécution du budget
8. S'assurer que la performance, l'évaluation et l'optimisation des ressources font partie intégrante du processus budgétaire
9. Identifier, évaluer et gérer avec prudence les risques en matière de viabilité à long terme et autres risques budgétaires
10. Promouvoir l'intégrité et la qualité des prévisions et plans budgétaires et fiscaux ainsi que de l'exécution du budget grâce à un contrôle de qualité rigoureux reposant notamment sur un audit indépendant

Source : OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire.*

2.2. État actuel et analyse critique

Au cours de la dernière décennie, le Maroc a fait des efforts soutenus pour développer un système efficace de gouvernance budgétaire, qui a abouti à l'adoption d'une nouvelle loi organique relative à la loi de finances (*Loi Organique relative à la Loi de Finances* - LOF). La nouvelle LOF est entrée en vigueur le 1er janvier 2016, à l'exception de certaines dispositions qui seront progressivement mises en place jusque janvier 2020.

Les résultats du Maroc dans le cadre de l'Enquête sur le budget ouvert menée par le Partenariat Budgétaire International (IBP), et plusieurs évaluations et examens récents de GFP (par exemple, la revue du *Gouvernement Ouvert au Maro*c publiée en 2015 (OCDE, 2015b), indiquent un impact positif de ces réformes.

Suite à l'adoption de la LOL, le cadre juridique pour la budgétisation et la gestion des finances publiques au Maroc comporte un ensemble rénové de lois dans les domaines de la budgétisation, de la gouvernance régionale, de l'audit de l'État, de la lutte contre la corruption et de la divulgation d'informations publiques. Les principaux documents juridiques qui régissent la budgétisation et le système financier au Maroc sont présentés dans le Tableau 2.1.

Tableau 2.1. Cadre juridique de la budgétisation au Maroc

Textes fondamentaux	Points clés
Constitution (2011)	La Constitution de 2011 a introduit de nouveaux droits quant à la participation publique, y compris le droit des citoyens à déposer une demande auprès des organismes publics, à présenter des motions législatives au Parlement et à obtenir l'accès à l'information du secteur public - qui sont tous en cours de formalisation dans le cadre juridique. En particulier, les articles 49, 75, 76, 77, 92, 147 et 148 de la Constitution précisent les rôles et les principes applicables à la budgétisation.
Loi organique relative à la loi de Finances (LOF-015)	L'objectif principal de la LOF de 2015 (*loi organique n°130-13 relative à la loi de finances*, LOF) est de faire correspondre le cadre budgétaire avec des principes énoncés dans la nouvelle Constitution et de renforcer le rôle du Parlement dans le processus budgétaire. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de présenter au Parlement de meilleurs documents budgétaires et rapports financiers, qui soient aussi plus complets - c'est-à-dire des documents budgétaires et des rapports financiers qui fournissent une perspective pluriannuelle sur les finances publiques, incluent des données de performance détaillées et comprennent des données basées sur la comptabilité d'engagements relatives à la situation des finances publiques. Certaines dispositions de la LOF2015 ont déjà commencé à être mises en œuvre dès 2016, tandis que d'autres seront progressivement appliquées dans les années à venir.
Décret n° 2-15-426 relatif à l'élaboration et à l'exécution des LF (2015) tel qu'il a été modifié et complété	Ce décret stipule les exigences légales dans un certain nombre de domaines couverts par la loi organique relative à la Loi de Finances, comme le contenu des rapports de performance.
Réglementation comptable générale (1967)	La Réglementation comptable générale (ordonnance n° 330-66 du 21 avril 1967) stipule les fonctions et processus du Trésor (*Trésorerie Générale du Royaume,* TGR) en ce qui concerne le contrôle des dépenses publiques et la comptabilité.

Source : Informations fournies par les autorités publiques marocaines.

2.2.1. Gestion des fonds publics

Comme mentionné précédemment, les bonnes pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire insistent sur l'importance des systèmes de contrôle et de l'existence de normes professionnelles pour les responsables budgétaires et comptables, pour préserver l'intégrité du système de GFP.

Au Maroc, les responsabilités de tous les intervenants (ministres et fonctionnaires) et les procédures pour les engagements et le contrôle des dépenses sont définies dans une série de lois et réglementations, qui établissent quatre principes fondamentaux :

- Certains acteurs sont personnellement responsables des opérations financières qu'ils autorisent et exécutent ;
- Il existe une stricte séparation des compétences entre les ordonnateurs, les agents de contrôle comptable et les comptables ;
- Les contrôles ex ante et ex post sont effectués sur les dépenses publiques, de la phase initiale de l'engagement à la phase du paiement, conformément aux principes de la chaîne de la dépense ;
- Les contrôles et audits sont régulièrement effectués par des auditeurs internes (*Inspection générale des finances* - IGF) sur les dépenses et certaines autres opérations financières du gouvernement.

Ces principes sont systématiquement mis en œuvre dans l'ensemble du secteur public. Les responsabilités des agents de contrôle comptable, des comptables et des ordonnateurs sont définies dans la législation qui est applicable au gouvernement central et local, aux organismes publics et aux entreprises publiques. En outre, il convient de noter que toutes les dépenses du gouvernement central sont traitées par le biais d'un système informatique intégré (*Gestion Intégrée des Dépenses* - GID).

Toutefois, des dérogations à certains de ces principes et règles sont autorisées par le cadre juridique (par exemple, certains des principes énoncés *supra* ne s'appliquent pas dans le cadre des régies d'avance). De plus, les contrôles ex ante et ex post sont axés sur les dépenses publiques, c'est-à-dire les opérations de trésorerie. Certaines opérations financières (par exemple, les garanties gouvernementales, les contrats de prêt et le nantissement d'actifs) ne sont soumises qu'à l'autorisation ministérielle. Dès lors, l'introduction d'un plus large éventail de contrôles financiers, comme ceux effectués au Royaume-Uni (Encadré 2.2), permettrait une plus grande responsabilisation dans le système de GFP.

Enfin, il est à noter que les organismes publics et les entreprises publiques sont soumis à des contrôles financiers spécifiques, tels que prévus par la loi nº 69-00 relative au contrôle financier de l'État sur les entreprises publiques et autres organismes.

Encadré 2.2. Contrôles sur les passifs éventuels au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les contrôles financiers et les obligations en matière de rapports ne se limitent pas aux engagements juridiques et aux dépenses à engager dans l'exercice, mais s'appliquent également aux passifs et passifs éventuels, tels que les garanties financières du gouvernement et les prêts impayés.

Les nouveaux passifs et passifs éventuels passent par une série de contrôles financiers supervisés par le Trésor. Ces contrôles visent à répondre aux questions suivantes :

- Qu'est-ce qui justifie la réalisation de l'opération financière ?
- Quelle est l'exposition financière maximale ?
- Quelle est la probabilité d'assister à une cristallisation du passif ou du passif éventuel ?
- Qui va gérer les risques ?
- Si le passif ou le passif éventuel se cristallise, dans quelle mesure sera-t-il possible d'assurer le paiement requis à partir du budget?

En outre, le Parlement est informé des passifs incertains ou des passifs précédemment notifiés qui ont connu une modification significative.

Source : Trésor de Sa Majesté, Royaume-Uni (2017), https://www.gov.uk/government/publications/contingent-liability-approval-framework

Recommandation de réforme

Le Maroc peut envisager d'élargir le périmètre des contrôles sur les opérations financières du gouvernement, au-delà du focus actuel sur les dépenses publiques.

Afin de développer efficacement les contrôles financiers, il serait idéal que les opérations financières considérées « à risque », notamment en termes de corruption ou de fraude, soient préalablement identifiées.

2.2.2. Exhaustivité et utilité des documents budgétaires et des rapports financiers

Comme noté en introduction de ce chapitre, le budget est l'un des documents politiques les plus importants produits par les gouvernements. Non seulement les gouvernements devraient publier un ensemble complet de documents budgétaires, mais ces rapports devraient également comporter des informations spécifiques, listées par l'OCDE (cf. paragraphe 2.1), afin de promouvoir la transparence et l'intégrité au sein du gouvernement.

Au Maroc, l'exhaustivité de la documentation budgétaire a augmenté après l'adoption de la LOF 2015: le Ministère des Finances prépare un projet de budget qui présente les dépenses sur une base programmatique, publie la loi de finances initiale, et fournit des rapports mensuels sur l'exécution du budget.

S'agissant de la reddition des comptes, cependant, seule la Loi de règlement de 2014 avait été publiée à la date de rédaction de ce rapport.

En dépit de net progrès, les documents budgétaires et comptables pourraient être améliorés. Par exemple, les hypothèses économiques qui sous-tendent le budget sont explicitement

présentées dans le rapport économique et financier, qui accompagne le projet de loi de finances. Ces analyses ne sont cependant pas accompagnées d'une analyse de sensibilité. En outre, l'exhaustivité et la qualité des informations comptables sont limitées : par exemple, la valeur des actifs et passifs publics et la nature de ses passifs éventuels, ne sont pas retracées dans les comptes, établis sur la base d'une comptabilité de caisse.

En outre, plusieurs entités gèrent leurs propres ressources et dépenses avec une gouvernance spécifique. En dépit des récents efforts pour réduire leur nombre, il existe encore environ 71 comptes spéciaux (*Comptes spéciaux du Trésor* - CST), 208 services gouvernementaux autonomes (*Services d'État gérés de manière autonome* - SEGMA) et 210 organismes publics (*Établissements publics* - EPP), et environ 43 entreprises publiques.

Les informations liées aux opérations financières de ces entités, des organismes publics et des entreprises publiques sont fournies dans les annexes de la proposition de budget exécutif, mais le niveau de détail est limité pour les organismes et entreprises publiques. Leurs comptes de fin d'exercice ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement central, ni systématiquement publiés.

En matière d'information sur les objectifs de performance des politiques publiques, les vagues de préfigurations menées entre 2014 et 2017 ont permis d'identifier des indicateurs de performances au niveau des *Projets de Performance* établis par les départements ministériels. La production de ces documents, en accompagnements des budgets des départements, est devenue obligatoire en vertu de la LOF pour le budget 2018.

Au total, la documentation budgétaire est riche, mais des améliorations restent nécessaires au regard des bonnes pratiques internationales (Tableau 2.2).

Des efforts pour améliorer la documentation budgétaire et financière sont en cours au Maroc, qui pourraient remédier aux faiblesses restantes. Notamment, à partir de 2019, la programmation budgétaire triennale couvrira le budget général, les SEGMA et CAS, ainsi que les EEP bénéficiant de recettes affectées ou de subventions de l'État. Par ailleurs, d'autre améliorations de la documentation budgétaire sont prévues, telles que la consolidation des états financiers du secteur public.

Tableau 2.2. Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire et le contexte marocain

Les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire	Documents publiés par le Ministère des Finances, Maroc (exercice financier 2016)
1. Rapports budgétaires	
1.1. Budget	Loi des finances
1.2. Rapport pré-budgétaire	Aucun rapport pré-budgétaire, mais le Haut-Commissariat au Plan publie un document pré-budgétaire (*Budget économique exploratoire*)
1.3. Rapports mensuels	N/A - Informations non disponibles pour l'évaluation
1.4. Rapport semestriel	Chaque année avant le 31 juillet, le ministre des Finances présente l'état d'exécution du budget devant la Commission des finances, mais aucun rapport n'est publié.
1.5. Rapport de fin d'exercice	À la date du présent rapport, seul le rapport de fin d'exercice de 2014 (*Loi de règlement*) a été publié sur le site web du Ministère des Finances.
1.6. Rapport préélectoral	Non conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire
1.7. Rapports à long terme	Aucun rapport à long terme n'est publié par le gouvernement, mais la viabilité à long terme des finances publiques est discutée dans le Rapport économique et financier.
2. Informations spécifiques	
2.1. Hypothèses économiques	Rapport économique et financier
2.2. Dépenses fiscales	Rapport sur les dépenses fiscales
2.3. Passifs et actifs financiers	Rapport sur la dette publique
2.4. Actifs non financiers	Rapport sur le foncier public mobilisé pour l'investissement
2.5. Obligations découlant des régimes de retraite des salariés	Non conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire
2.6. Passifs éventuels	Non conforme aux meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire

Source : Informations fournies par les autorités publiques marocaines.

Recommandation de réforme

Des efforts restent nécessaires pour que la reddition des comptes soit effectuée de manière plus régulière et rapide. Par ailleurs, alors que la nature des informations produite dans les documents budgétaires s'est considérablement enrichie, il serait utile que le Ministère des Finances évalue l'utilité et l'intelligibilité de cette information pour les principaux utilisateurs (parlementaires, citoyens, etc.), au moyen par exemple d'une consultation formelle annuelle.

2.2.3. Ordre et ouverture du processus budgétaire

Comme énoncé dans la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire*, faciliter l'implication des parlements, des citoyens et des organisations de la société civile dans un débat réaliste sur les priorités clés, les échanges, les coûts d'opportunité et le rapport qualité-prix est un pilier essentiel de la gouvernance budgétaire moderne. La recommandation appelle un débat participatif sur les choix budgétaires à toutes les étapes clés du cycle budgétaire : dans un processus budgétaire plus ouvert, les parties prenantes ont la possibilité d'exprimer leurs préoccupations, et le cycle se caractérise par une plus grande transparence.

Au Maroc, la Constitution, la LOF et les règlements budgétaires fournissent un cadre juridique clair et exhaustif du calendrier budgétaire et de son contenu. Conformément aux exigences légales, le projet de budget est déposé au plus tard le 20 octobre de chaque année soit près de 70 jours avant le début du nouvel exercice. Le cadre juridique limite le pouvoir

du législatif de modifier le projet de budget : les membres du Parlement ne peuvent ni créer ni augmenter les dépenses publiques, mais ils peuvent réaffecter les fonds, conformément à l'article 56 de la LOF. Dans cette limite, le Parlement joue un rôle actif dans la discussion budgétaire : des séances publiques sont tenues avec les deux chambres du Parlement, après quoi la Commission des finances, du plan et du développement économique, qui est le comité parlementaire directement chargé d'examiner le projet de budget, prépare deux rapports : un rapport préliminaire qui présente son analyse du budget proposé, et un rapport complémentaire écrit après le débat qui reflète les recommandations formulées par les membres du Parlement lors du débat.

Il n'existe pas de processus budgétaire participatif au Maroc. Le site web-LOF et le principal canal d'information et de communication. Depuis 2012, le gouvernement marocain prépare un guide de 40 pages à l'attention du citoyen au sujet du budget (*Budget Citoyen*), publié en même temps que le projet de budget. Le guide présente les implications du budget pour un citoyen lambda, avec des explications claires et courtes sur les secteurs auxquels le gouvernement affecte des dépenses. Une perspective de genre sur le projet de budget est également fournie dans un rapport distinct (*Rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre*). Les communications auprès des citoyens sur la LOF et ses résultats, notamment en ce qui concerne la transparence, sont également effectuées via des caravanes d'information à travers le Maroc.

Tous les documents budgétaires sont mis à la disposition du public au format PDF sur le site web du Ministère des Finances. Cependant, les données représentées dans les graphiques et tableaux ne sont pas disponibles dans les formats tels que Excel ou CSV, ce qui limite la capacité des parlementaires et du public à analyser le budget et les données comptables plus en détail.[1] Le cadre juridique solide du Maroc offre la possibilité aux parlementaires de participer au processus budgétaire, et plusieurs initiatives destinées au grand public ont aidé les citoyens à mieux comprendre le fonctionnement du processus budgétaire et les conséquences des politiques budgétaires. Ces efforts doivent être poursuivis, notamment en ce qui concerne la promotion de la participation citoyenne dans le processus budgétaire.

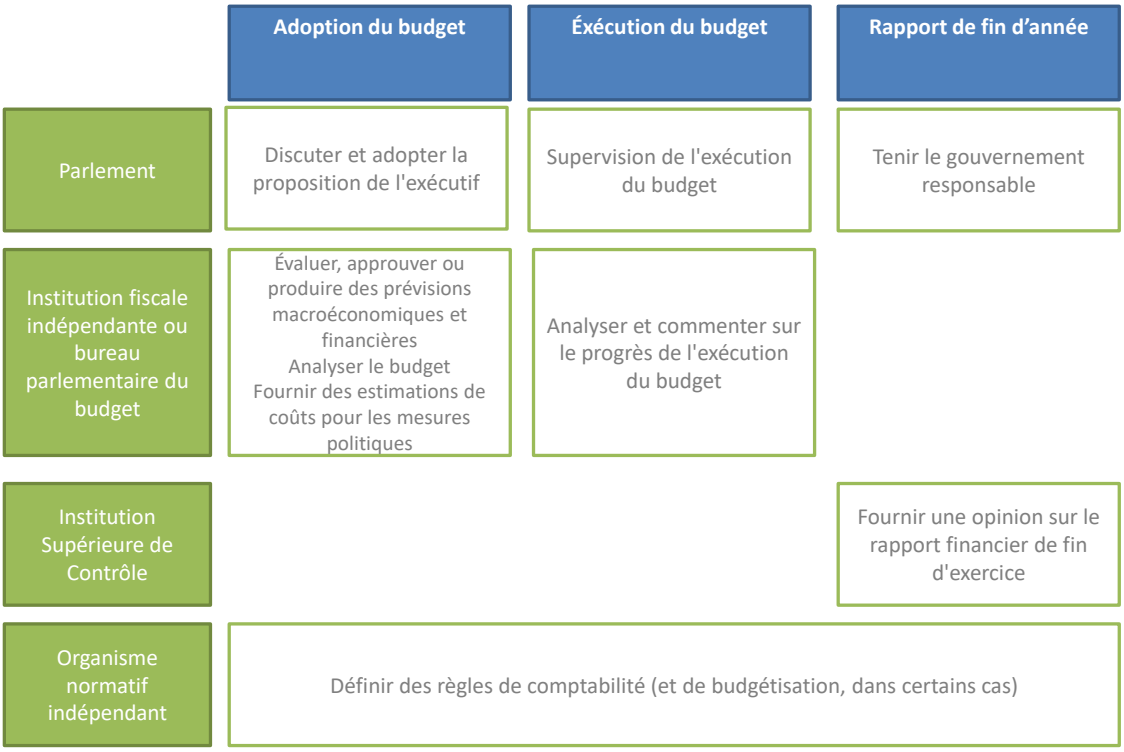
Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager d'accroître la transparence et l'inclusivité du processus budgétaire, au moyen notamment de l'intégration de portails de données budgétaires dans les sites web existants (tels que celui du Ministère des Finances) pour rendre les données plus accessibles ou d'une plus grande participation au cycle budgétaire en organisant des forums consultatifs. Encourager la participation des citoyens assurerait une plus grande transparence et crédibilité du processus budgétaire.

2.2.4. Supervision externe de l'intégrité de la documentation budgétaire et des informations financières

Pour garantir que les informations contenues dans les documents budgétaires et comptables soient fiables, il est important que ceux-ci soient soumis à des revues et évaluations indépendantes. Dans ce cadre, le contrôle parlementaire est essentiel. En outre, il est utile que des institutions indépendantes soient chargées d'évaluer les éléments spécifiques des données et rapports fiscaux publiés par les gouvernements. Notamment, une institution supérieure de contrôle (ISC) doit vérifier les rapports financiers de fin d'exercice (Graphique 2.1). En outre, une institution budgétaire indépendante peut effectuer une revue des documents budgétaires, fournissant une assurance quant à leur fiabilité et à leur qualité.

Graphique 2.1. Acteurs du processus de surveillance budgétaire



Au Maroc, outre le Parlement, la Cour des comptes est également un acteur clé dans la surveillance des opérations financières du gouvernement. Le rôle central et traditionnel de la Cour des comptes est de préparer et de publier le Rapport sur l'exécution du budget de l'État et la Déclaration générale de conformité en mai, chaque année. Cela permet d'avoir la garantie que le rapport financier de fin d'exercice est cohérent avec les comptes établis par les comptables publics individuels. Cependant, le rôle de la Cour des comptes ne couvre que depuis peu la certification des comptes des EPP, l'efficacité du dispositif reste donc encore à apprécier. Les entreprises publiques sont tenues par la loi de faire vérifier leurs comptes par des cabinets d'audit privés.

La Constitution et la LOF contiennent des dispositions qui obligent le gouvernement à rendre des comptes, non seulement pour l'exécution du budget public, mais de plus en plus pour l'utilisation toujours plus efficace et économique des fonds publics. Par conséquent, un processus de renforcement des capacités des organes de contrôle est en cours :

- Depuis l'adoption de la LOF, les parlementaires ont reçu une formation soutenue dans le domaine de la budgétisation fondée sur les performances et de l'évaluation des politiques publiques. De plus, afin de renforcer la capacité de supervision du Parlement, un comité parlementaire (la commission de contrôle des finances publiques) a été créé en avril 2014 sous l'autorité de la Chambre basse du Parlement. Quarante-trois membres issus d'une large palette de partis politiques sont représentés dans ce comité. Dans le cadre de ses tâches de supervision, le Comité fournit une analyse des rapports de fin d'année de la Cour des comptes, évalue les politiques et programmes publics par le biais de demandes d'audit ad hoc envoyées à la Cour des comptes, et surveille la gestion des finances publiques et les

réformes budgétaires. En raison de son introduction relativement récente, l'impact de cet organisme reste à évaluer ;

- Les missions de la Cour des comptes sont susceptibles d'englober plus d'audits de performance, et devraient aboutir à terme à l'examen des informations sur la performance publiées avec les chiffres de l'exécution budgétaire en fin d'année par le gouvernement. Cela impliquera de la part de la Cour des comptes un renforcement de sa planification d'audit, une priorisation des améliorations pour un contrôle efficace et une consolidation des capacités des auditeurs.

Recommandation de réforme

Bien que le renforcement des capacités des institutions existantes devrait être considéré comme une priorité, le Maroc pourrait envisager de mettre au point de nouvelles réformes pour renforcer la surveillance budgétaire. Par exemple, une institution budgétaire indépendante pourrait soutenir le processus de budgétisation, garantir l'objectivité professionnelle des prévisions économiques et le respect des règles budgétaires, et fournir un soutien à long terme dans la gestion des risques budgétaires. À titre de comparaison internationale, on peut noter notamment que depuis 2008, le nombre d'institution budgétaire indépendante a triplé au sein de l'OCDE.[2]

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Élargir le périmètre des contrôles sur les opérations financières du gouvernement.
- Améliorer les procédures de reddition des comptes.
- Effectuer une enquête auprès des parlementaires sur l'utilité et la clarté de la documentation budgétaire.
- Fournir un accès aux données budgétaires (format xls ou csv).
- Étudier des pistes pour accroitre la participation des citoyens au processus budgétaire.
- Étudier la faisabilité de la création d'une institution budgétaire indépendante.

Plan d'action

Domaines de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Renforcement des contrôles financiers	- Examen des procédures budgétaires par l'OCDE (*pour couvrir chacun des domaines de réforme décrits*)
- Rationalisation et amélioration des documents budgétaires et des rapports financiers	- Atelier sur les meilleures pratiques en matière de documentation budgétaire et comptable fondée sur les études de l'OCDE.
- Accroissement de la transparence du processus budgétaire	- Atelier sur les approches thématiques et les méthodes de budgétisation participative
- Renforcement de la crédibilité de la budgétisation nationale	- Atelier sur les rôles et fonctions des institutions budgétaires indépendantes

Pour en savoir plus

OCDE (2018), *Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire : Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264293335-fr.

OCDE (2017), *Designing effective Independent Fiscal Institutions (IFIs)* (Concevoir des institutions fiscales indépendantes (IFI) efficaces), www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf.

OCDE (2015b), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

Notes

[1] Le tableau des charges et ressources du Trésor, les comptes nationaux, les indicateurs sociaux, le bulletin statistique de la dette sont toutefois fournis sous format Excel.

[2] Von Trapp, L., I. Lienert and J. Wehner (2016), "Principles for independent fiscal institutions and case studies", OECD Journal on Budgeting, vol. 15/2, http://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625.

Références

Banque mondiale (2009), Royaume du Maroc : Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PEFA), Washington.

OCDE (2018), *Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire : Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264293335-fr.

OCDE (2017), *Institution supérieure de contrôle du Royaume du Maroc : Une étude d'apprentissage conjointe pour l'amélioration de la gouvernance au moyen d'un contrôle externe*, www.oecd.org/gov/ethics/institution-superieur-controle-Maroc.pdf.

OCDE (2015a), *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire*, www.oecd.org/mena/governance/Recommandation-du-Conseil-sur-la-gouvernance-budg%C3%A9taire.pdf.

OCDE (2015b), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries* (Pratiques et procédures budgétaires dans les pays de l'OCDE), Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en.

OCDE (2002), *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/Transparence%20budg%C3%A9taire%20meilleures%20pratiques%20COMPLET.pdf.

Chapitre 3. Assurer l'intégrité dans les marchés publics au Maroc

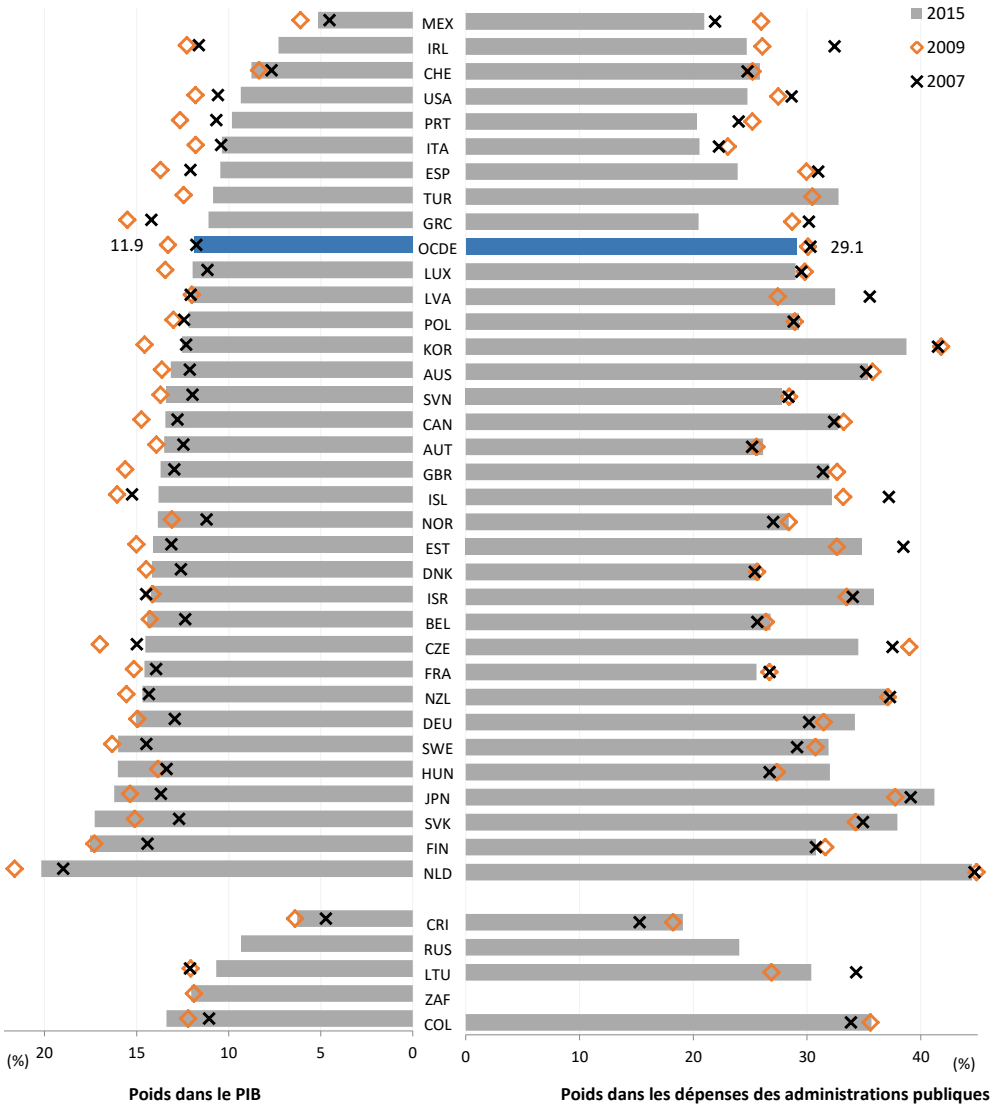
Les marchés publics sont considérés comme un domaine à haut risque en raison des montants en jeu et de l'interaction et le contact étroit entre les secteurs public et privé. Ce chapitre aborde les normes générales relatives aux procédures de marchés publics ainsi que les garanties spécifiques visant à préserver et renforcer l'intégrité dans le système de passation des marchés publics au Maroc. À cette fin, ce chapitre traitera des sujets tels que la transparence et la dématérialisation du système de passation des marchés publics, la capacité agents en charge des marchés publics, la responsabilisation et les mesures visant à prévenir les atteintes à l'intégrité et les conflits d'intérêts dans le système des marchés publics.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

3.1. La promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les marchés publics

La passation de marchés publics est le processus qui consiste à définir le besoin; déterminer quelle est la personne ou l'organisation la mieux à même de fournir ce besoin; veiller à ce que le besoin soit fourni au bon endroit, au bon moment, au meilleur prix, et selon un processus équitable et ouvert. Plus important encore, toutes ces actions doivent être menées de manière équitable et ouverte. Comme le montre le Graphique 3.1, les marchés publics représentent une part importante du budget des contribuables dans les pays de l'OCDE : en moyenne 12 % du PIB et 29 % de la dépense publiques (OCDE, 2017). Au Maroc, cette part est supérieure à la moyenne de l'OCDE, représentant 16 % du PIB. Les marchés publics constituent donc un pilier fondamental de la gouvernance stratégique et des prestations de services pour les pouvoirs publics, et représentent une activité économique gouvernementale majeure. Compte tenu des intérêts financiers en jeu, du volume de transactions et du contact étroit entre le secteur public et le secteur privé, les marchés publics sont sujets à des risques de corruption et d'enrichissement personnel et de gaspillage, aux dépends du contribuable.

Graphique 3.1. Poids des marchés publics dans le PIB et dans les dépenses des administrations publiques (en %, en 2007, 2009 et 2015)



Source : OCDE (2017c), *Panorama des administrations publiques 2017*.

Les gouvernements devraient chercher à prévenir et atténuer ces risques et mener leurs achats publics efficacement, avec des normes de conduites élevées afin d'assurer une haute qualité de service public, tout en préservant l'intérêt public à chaque phase du cycle de passation des marchés publics et à tous les niveaux des administrations où des atteintes à l'intégrité sont susceptibles de se produire. En effet, les atteintes à l'intégrité et les conduites contraires à l'éthique peuvent survenir à chaque phase du cycle de passation des marchés publics ; chaque phase étant toutefois sujette à des menaces spécifiques (Graphique 3.2).

Graphique 3.2. Les risques de corruption associés aux différentes phases du cycle des marchés publics

Phase de pré-soumission	**Évaluation des besoins et analyse du marché**	• Absence d'évaluation adéquate des besoins • Influence d'acteurs externes sur les décisions publiques • Accord informel sur contrat
	Planification et budgétisation	• Mauvaise planification des marchés publics • Marchés publics non alignés avec le processus global de prise de décision d'investissement • Budgétisation irréaliste ou déficit budgétaire
	Développement des spécifications / exigences	• Spécifications techniques adaptées à une entreprise spécifique • Critères de sélection définis subjectivement et non établis à l'avance • Demande d'échantillons inutiles de biens • Achat d'informations sur les spécifications du projet • Manque de justifications appropriées pour l'utilisation de procédures non concurrentielles
	Choix de la procédure de passation des marchés	• Abus de procédures non concurrentielles sur la base d'exceptions légales : fractionnement des marchés, abus de l'extrême urgence, modifications non prises en charge
Phase de soumission	**Demande de proposition/offre**	• Absence d'avis public relatif à l'invitation à soumissionner • Critères d'évaluation et d'attribution non annoncés • Informations sur les marchés publics non divulguées et non rendues publiques
	Soumission des offres	• Absence de concurrence ou appels d'offres collusoires (appel d'offres de couverture, suppression des offres, rotation des offres, attribution du marché)
	Évaluation des offres	• Conflits d'intérêts et corruption dans le processus d'évaluation : ➢ Familiarité avec les soumissionnaires au fil du temps ➢ Intérêts personnels comme des cadeaux reçus ou des emplois futurs/supplémentaires ➢ Aucune mise en œuvre effective du « principe des quatre yeux »
	Attribution de marché	• Les fournisseurs ne parviennent pas à divulguer des données précises sur les coûts ou les prix dans leurs propositions, entraînant une augmentation des prix de contrat (c.-à-d. factures majorées) • Conflit d'intérêts et corruption dans le processus d'approbation (pas de séparation effective des autorités financières, contractuelles et du projet) • Manque d'accès aux documents sur la procédure
Phase post-adjudication	**Gestion / performances du contrat**	• Abus du fournisseur dans l'exécution du contrat, notamment en ce qui concerne la qualité, les prix et le calendrier : ➢ Modification substantielle des conditions du contrat pour donner davantage de temps au fournisseur pour exécuter le contrat et/ou des prix plus élevés ➢ Substitution de produits ou travaux de mauvaise qualité ou service non conforme aux spécifications du contrat ➢ Vol de biens avant la livraison à l'utilisateur final ou avant leur enregistrement ➢ Déficience de la supervision des agents publics et/ou collusion entre les entrepreneurs et les officiels chargés de la supervision ➢ Sous-traitants et partenaires choisis de façon non transparente ou non responsabilisés
	Commande et paiement	• Absence de séparation entre les fonctions financières et/ou manque de supervision des agents publics entraînant : ➢ Fausse comptabilité et mauvaise répartition des coûts ou migration des coûts entre les contrats ➢ Retards de paiement des factures • Fausse ou double facturation de produits et services non fournis

Source : OCDE (2016a), *Prévention de la corruption dans les marchés publics*, OCDE, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf.

C’est dans ce contexte que les pays membres de l'OCDE ont adopté en 2008 la Recommandation sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics, remplacée en 2015 par la Recommandation sur les marchés publics. Cette dernière s’appuie sur les principes fondateurs de la Recommandation de 2008 de l’OCDE sur le renforcement de l’intégrité dans les marchés publics, en les élargissant pour tenir compte du rôle crucial que doit jouer la gouvernance des marchés publics en termes d’efficience et de réalisation des objectifs des politiques publiques. (OCDE, 2015a).

La Recommandation repose sur douze principes intégrés, couvrant l'ensemble du cycle de passation des marchés publics, essentiels pour un système de passation des marchés publics fiable et solide tout garantissant l’intégrité du système. L’Encadré 3.1 décrit la contribution de certains des 12 principes intégrés au maintien de l’intégrité et à lutte contre la corruption.

Encadré 3.1. Contribution des principes de la Recommandation de l'OCDE au maintien de l'intégrité et à la lutte contre la corruption

Transparence : La divulgation de l'information contribue à l'identification et à la diminution des cas de mauvaise gestion, de fraude et de corruption.

Intégrité : Une gestion efficace des conflits d'intérêts dans la fonction publique et chez les anciens employés de la fonction publique qui peuvent entrainer une influence et une « capture » indues est nécessaire pour prévenir la fraude et le vol.

Accès : L'accès aux opportunités des marchés publics pour les concurrents potentiels de toutes tailles, y compris l'utilisation limitée des exceptions à l'appel d'offres concurrentiel augmente la concurrence et diminue les risques de corruption.

Équilibre : Les marchés publics peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs politiques secondaires qui ont le potentiel de renforcer la lutte contre la corruption dans le cadre des processus de passation des marchés publics et au-delà.

Participation : La participation, y compris les opportunités de participation directe des acteurs extérieurs concernés dans le système de marchés publics, accroît la transparence et l'intégrité et réduit les risques de corruption dans les marchés publics.

Efficacité : L'efficacité réduit la vulnérabilité à la corruption en réduisant les déperditions, car les fonds sont mieux gérés et utilisés aux fins prévues.

Marchés publics électroniques : Les outils de marchés publics électroniques facilitent l'accès aux appels d'offres publics, améliorent la transparence des processus de passation des marchés publics et responsabilisent les responsables des marchés publics, ce qui contribue à atténuer les risques de corruption inhérents aux processus de marchés publics.

Capacité : Des responsables de marchés publics dotés de davantage de capacités sont mieux en mesure de se conformer aux procédures et à veiller à ce qu'elles soient appliquées de façon équitable et efficace pour éviter la corruption.

Évaluation : Le recueil d'informations cohérentes, mises à jour et fiables et l'utilisation de données avant la mise en route des procédures de marchés publics peut faciliter l'identification des cas de corruption et de collusion.

Gestion des risques : Les systèmes de gestion des risques contribuent à identifier et à limiter les risques pour le bon fonctionnement du système des marchés publics, y compris les risques de fraude, de détournement de fonds publics ou de corruption.

Responsabilisation : Les mécanismes de surveillance et de contrôle contribuent à renforcer la responsabilisation tout au long du processus des marchés publics. Un système de plainte efficace contribue à identifier et sanctionner les cas de corruption liés aux opérations de marchés publics.

Intégration : La visibilité du flux des fonds publics, dès le début du processus budgétisation et tout au long du cycle des marchés publics, contribue à la transparence du système de passation de marchés publics et peut réduire les risques de corruption.

3.2. État actuel et analyse critique

3.2.1. Une structure efficace et claire du système de passation des marchés publics au Maroc

En 2017, le Maroc était classé au 81ème rang sur 176 pays selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International, devant l'Algérie (112ème) et l'Égypte (117ème) et derrière la Tunisie (74ième). Le renforcement de l'intégrité dans le système de passation des marchés publics a été identifié comme une priorité pour le Maroc puisqu'il est défini dans l'un des dix programmes de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNCC). Le Programme Sept, coordonné par le Ministère de l'Économie et des Finances, vise à améliorer le système de passation des marchés publics par :

- L'évolution des systèmes d'information pour garantir la traçabilité de toutes les étapes et décisions (y compris les réclamations et leur traitement) avec un reporting riche et rigoureux et permettre un large accès à l'information concernant la gestion de la commande publique :
- La formation des agents chargés de l'attribution et de la gestion des marchés;
- La réduction du pouvoir discrétionnaire des agents chargés de la gestion des marchés par la mise en place de référentiels;
- La mise en place d'un observatoire des marchés publics.

En outre, comme indiqué dans le Tableau 3.1, le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics est en lien avec plusieurs autres programmes.

Tableau 3.1. Les liens entre les programmes de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et les marchés publics

Programme	Lien
Programme P3 : Transparence et accès à l'information	Améliorer la transparence et l'accès à l'information sur les marchés publics
Programme P4 : Éthique	Renforcer l'intégrité au sein des secteurs public et privé
Programme P5 : Contrôle et responsabilisation	Renforcement de la responsabilisation, de la réédition es comptes et du système de contrôle, y compris pour les activités de marchés publics
Programme P6 : Renforcement des poursuites et des systèmes de sanctions	Améliorer le système de sanctions, y compris en cas de violation de l'intégrité dans les activités de marchés publics
Programme P8 : Intégrité des entreprises	Amélioration de l'intégrité des entreprises pour réduire les risques d'intégrité dans les activités de marchés publics
Programme P9 : Communication et sensibilisation	Communiquer sur et sensibiliser aux risques pour l'intégrité

Source : Adapté de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption au Maroc du gouvernement, www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Strategie%20Nationale%20de%20lutte%20Corruption_SNLCC_FR_2016.pdf.

En 2013, le Maroc a adopté le décret sur les marchés publics (DMP) (Décret n°2-112-349) qui vise à construire un système de marchés publics fondé sur les principes de libre accès à la commande publique, l'égalité de traitement des concurrents, la garantie des droits des concurrents et la transparence dans les choix du maître d'ouvrage. De plus, d'après le DMP, la passation des marchés publics obéit également aux règles de bonne gouvernance et doit prendre en considération le respect de l'environnement et les objectifs du développement durable. Cette réforme vise à mettre en œuvre des principes fondamentaux de la Constitution marocaine (2011) en rectifiant les lacunes du cadre juridique de 2007 ; en répondant aux attentes des parties prenantes du système de passation des marchés publics ;

et en mettant en œuvre les recommandations émises par plusieurs partenaires internationaux.

Avant son adoption, un projet de décret sur les marchés publics avait été publié sur le site internet du Secrétariat général du gouvernement et de nombreuses parties prenantes, y compris la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), avaient fourni de précieux commentaires. En effet, la recommandation de l'OCDE sur les marchés publics conseille aux pays de développer et suivre un processus normalisé lors de la formulation de changement au système de passation des marchés publics, y compris la publication des résultats de la phase de consultation en fournissant une explication pour l'option choisie de manière transparente (OCDE, 2015a). Cependant, certaines plaintes ont été soulevées concernant la prise en compte des commentaires dans la version finale du DMP.

Le DMP visait également à unifier le cadre juridique ; en termes de portée, il comprend pour la première fois les services d'architecture, auparavant réglementés par un cadre juridique distinct datant de 1947. En ce qui concerne les entités soumises au DMP, le décret mentionne les pouvoirs adjudicateurs au niveau central (le gouvernement), le niveau régional/local, et les entreprises publiques. Toutefois, l'article 2 du DMP stipule que les pouvoirs adjudicateurs de niveau régional/local sont soumis à ce décret jusqu'à la promulgation de la loi organique fixant le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales, comme le prévoit l'Article 146 de la Constitution marocaine. Actuellement, un chapitre spécial (le chapitre 4) du DMP est dédié aux marchés publics s'exécutant au niveau régional/local (régions, préfectures, provinces et municipalités). En outre, une ordonnance spécifique du ministre de l'Économie et des Finances détermine la liste des entreprises publiques soumises au DMP (ordonnance n° 3535-13 de novembre 2013). La liste a été révisée à deux reprises par les décrets n° 1484-14 d'avril 2014 et n° 3577-15 de décembre 2015. Alors qu'en 2013 cette liste comprenait 136 entreprises publiques, la dernière en contient seulement 88.

Malgré les efforts du gouvernement visant à unifier le cadre juridique sur les marchés publics par le DMP de 2013, le système réglementaire marocain de passation des marchés publics reste complexe puisqu'il est encore réglementé par plus de 40 autres décrets, lois, ordonnances et arrêtés, y compris :

- Le Décret n° 2-14-394 du 13 mai 2016 sur les conditions du contrat applicable aux marchés de travaux publics (cahier des clauses administratives générales applicables aux Marchés des travaux - CCAGT) ;
- Le Décret n° 2-01-2332 du 4 juin 2002 approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de services portant sur les prestations d'études et de maîtrise d'œuvre passés pour le compte de l'État ;
- Le Décret N° 1-15-05 du 19 février 2015 promulguant la loi n° 112-13 relative au nantissement des marchés publics ;
- Le Décret n° 2-14-272 du 14 mai 2014 concernant les paiements anticipés dans les contrats publics ;
- Le Décret n° 2-14-867 du 21 septembre 2015 lié à la Commission nationale des marchés publics ;
- Le Décret n° 2-16-344 du 22 juillet 2016 réglementant les délais de paiement et les intérêts moratoires ;
- L'Ordonnance n° 20-14 émise par le Ministère de l'Économie et des Finances le 4 septembre 2014 sur la numérisation du système de marchés publics ;
- L'Ordonnance n° 3-302 émise par le chef du gouvernement le 27 novembre 2015 sur les révisions des prix de régulation dans les marchés publics.

En ce qui concerne le cadre institutionnel, le Maroc ne dispose d'aucun organe spécifique chargé du système de passation des marchés publics. La Trésorerie Générale du Royaume (TGR), une autorité centrale au sein du Ministère de l'Économie et des Finances, est un acteur clé dans le système de passation des marchés publics et a été très impliqué dans la rédaction du décret sur les marchés publics. La TGR gère également le système de passation électronique de marchés publics et est chargé du contrôle des dépenses publiques et des marchés publics. La Commission Nationale de la Commande Publique (CNCP) sous l'égide du Secrétariat général du gouvernement, joue trois rôles principaux selon le Décret n° 2-14-867 publié en septembre 2015 : Elle fait office d'un organe consultatif/politique pour les questions de marchés publics, un organisme de formation et un organisme de traitement des recours. Ces différentes missions nécessitent un certain degré d'indépendance afin d'assurer l'intégrité du système. Cependant, la CNCP n'est pas un organe de prise de décision. Il convient de noter que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption mentionne la mise en place d'un observatoire des marchés publics, mais que celui-ci n'a pas encore été établi.

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait tirer profit d'une unification du cadre juridique des marchés publics pour donner davantage de clarté au système. De plus, il peut envisager d'augmenter le nombre de pouvoirs adjudicateurs soumis au cadre national, en particulier les entreprises publiques.

3.2.2. Transparence, numérisation du système de marchés publics et accès

Transparence

La transparence est essentielle pour atténuer les risques inhérents aux marchés publics. C'est également un mécanisme clé pour renforcer l'intégrité en veillant à ce que tous les intervenants soient responsables de leurs actions. En effet, la divulgation des informations sur les processus de passation de marchés publics contribue à identifier et atténuer ensuite la mauvaise gestion, la fraude et la corruption, mais aussi à augmenter la responsabilisation des donneurs d'ordre. La transparence dans le processus de passation des marchés publics assure le traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels, tout en fournissant les informations nécessaires au grand public.

En plus de la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics, la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique favorise également la transparence et un gouvernement ouvert. Cela inclut l'accès à l'information et les données ouvertes, ainsi que des réponses en temps opportun aux demandes d'information (OCDE, 2017a). Un certain degré de transparence doit être observé dans chaque phase du cycle de passation des marchés publics, de la phase de planification initiale au paiement du contrat. Cela implique la publication des informations concernant les plans de marchés publics, la documentation sur les appels d'offres, les décisions d'attribution, les modifications de contrat et l'achèvement du contrat.

Conformément à la recommandation de l'OCDE sur les marchés publics, le décret sur les marchés publics marocain (DMP) contient de nombreuses dispositions pour assurer la transparence au sein du système, couvrant l'ensemble du cycle de marchés publics. Certaines informations relatives aux marchés publics sont publiées dans les journaux nationaux, sur le portail national des marchés publics et au sein des locaux du pouvoir adjudicateur. L'Article 147 du DMP ainsi que l'arrêté n°1872-13 du 13 juin 2013 présentent la liste des documents qui doivent être publiés sur le portail des marchés publics

(Encadré 3.2). Cependant, les informations suivantes ne sont pas publiées : Les contestations de décisions sur les marchés publics, les projets de contrats, les contrats signés et les modifications de contrat. De plus, de nombreux intervenants se plaignent du non-respect des exigences de publication et de transparence par les pouvoirs adjudicateurs. De plus, l'article 10 de la loi sur l'accès à l'information récemment adoptée au Maroc stipule que les institutions et organes concernés doivent publier des informations relatives aux programmes des marchés publics, à leurs résultats, à leurs bénéficiaires et à leurs montants. Ces dispositions pourraient être élaborées pour garantir que les organes et institutions concernés rendent publiques toutes les informations pertinentes concernant le système de passation des marchés publics.

Encadré 3.2. Les documents à publier sur le portail des marchés publics marocains

Phase de pré-appel d'offres :

- Le cadre juridique de la passation des marchés publics ;
- Les plans de passation des marchés publics et leurs mises à jour (modifications, ajouts).

Phase d'appel d'offres :

- Avis d'appel d'offres pour des appels d'offres ouverts, appel d'offres avec présélection, concours, procédures négociées, concours d'architecture et concours d'architecture négocié ;
- Avis de correction ;
- Appels à manifestation d'intérêt ;
- Documents d'appel d'offres ;
- Procès-verbal des réunions de clarification et des visites sur site ;
- Procès-verbal de séance d'ouverture des offres ;
- Résultats de l'appel d'offres, procédures négociées avec concours de publicité préalable, procédure négociée, conseil d'architecture, et concours d'architecture et concours d'architecture négocié.

Phase de gestion du contrat :

- Décisions d'annulation de contrat ;
- Rapport d'achèvement ;
- Décisions sur les listes noires des fournisseurs ;
- Synthèse des rapports de contrôle et d'audit.

Source : Décret sur les marchés publics marocain (n° 2-12-349 du 20 mars 2013).

Recommandation de réforme

Le Maroc doit veiller à l'application des dispositions du décret sur les marchés publics en matière de transparence.

Pour améliorer la transparence au sein du système de marchés publics, le Maroc pourrait voir un avantage à mandater les pouvoirs adjudicateurs pour publier des informations adéquates sur les contestations des décisions de marchés publics, les contrats et les modifications de contrat en temps opportun.

Passation électronique de Marchés publics

La passation électronique des marchés publics fait référence à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les marchés publics. L'utilisation de la technologie numérique dans le secteur public est également un facteur d'efficacité et soutient une mise en œuvre efficace des politiques et de leur suivi. Elles permettent d'accroître la transparence, faciliter l'accès aux marchés publics et réduire l'interaction directe entre les responsables des marchés publics et les entreprises en augmentant la sensibilisation et la concurrence. De plus, elles peuvent permettre de faciliter la détection des irrégularités et des actes de corruption, tels que la manipulation de soumission des offres (OCDE, 2016a). Ces principes d'ouverture et de transparence sont également présents dans le cadre des stratégies gouvernementales numériques, un domaine politique clé qui complète les objectifs des marchés publics et de l'intégrité en s'appuyant sur les technologies numériques et leur adoption et utilisation par les institutions publiques (OCDE, 2014b ; OCDE, 2016e).

L'Encadré 3.3 décrit comment le système de passation électronique de marchés publics de Corée favorise la transparence et assure l'intégrité du système de passation des marchés publics.

Encadré 3.3. Système de marchés publics électroniques en Corée (KONEPS)

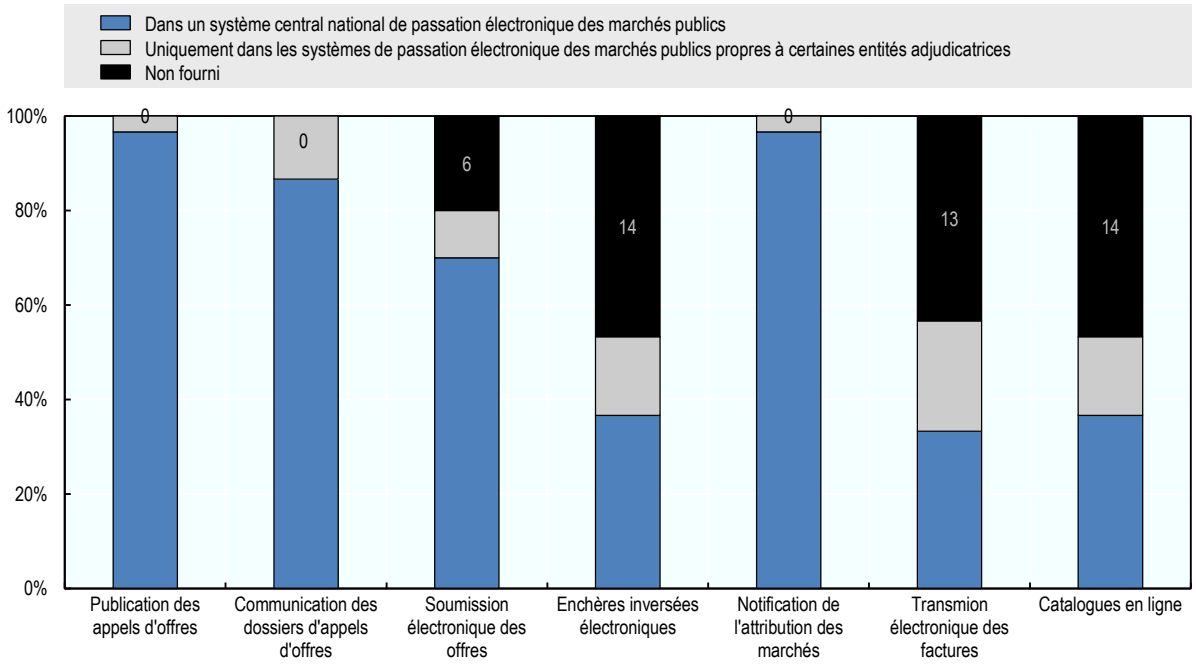
En 2002, le Service de marchés publics (Public Procurement Service, PPS), l'agence centrale d'achat de la Corée, a présenté un système de marchés publics électroniques de bout en bout entièrement intégré appelé KONEPS. Ce système couvre le cycle complet de passation des marchés publics électroniques, (y compris un enregistrement unique, les appels d'offres, les contrats, le contrôle et le paiement) et les documents connexes sont échangés en ligne.

Selon le PPS, l'efficacité du système est renforcée dans les marchés et les coûts de transaction sont considérablement réduits. En outre, le système a augmenté la participation aux appels d'offres publics et a considérablement amélioré la transparence, ce qui élimine les cas de corruption en empêchant les pratiques illégales et les actes collusoires. Par exemple, la Commission coréenne des pratiques commerciales loyales applique dans le système KONEPS, le système BRIAS coréen qui est le système automatisé de détection des stratégies d'enchères suspectes. Selon l'évaluation de l'intégrité menée par « Korea Anti-corruption » et la Commission des droits civils, l'indice de perception de l'intégrité du PPS s'est amélioré passant de de 6,8 à 8,52 sur 10, le plus haut score depuis le lancement du système KONEPS.

Source : OCDE (2016b), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*.

Reconnaissant les avantages d'un système de passation électronique des marchés publics, les pays dématérialisent de plus en plus leurs processus de passation de marchés publics, couvrant l'intégralité du cycle de passation des marchés publics de la phase de préparation des appels d'offres à la fin du contrat. Le Graphique 3.3 présente une description des fonctions couvertes par les systèmes de passation électroniques de marchés publics dans les pays de l'OCDE.

Graphique 3.3. Fonctions couvertes par les systèmes de marchés publics électroniques dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2017c), *Panorama des administrations publiques 2017*.

En 2007, le Maroc a été l'un des premiers pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA) à développer un système de passation électronique des marchés publics. Le système doit être utilisé par tous les pouvoirs adjudicateurs au niveau national et infranational sujets au contrôle financier de l'État. En sus du DMP, une ordonnance du ministère de l'Économie et des Finances réglemente la digitalisation du système de passation des marchés publics (ordonnance n° 20-14 du 4 septembre 2014). Le système de passation électronique des marchés publics en place comprend la plupart des fonctionnalités telles que la publication des appels d'offres, la fourniture des documents d'appel d'offres, la soumission électronique des offres et l'avis d'attribution des appels d'offres. Le registre des fournisseurs comprend des informations et des documents prouvant la capacité juridique, financière et technique des fournisseurs potentiels. La TGR est l'organisme responsable du processus d'inscription. À fin décembre 2017, plus de 9 500 entreprises nationales et étrangères ont été enregistrées. Le registre des fournisseurs vise à simplifier le processus d'appel d'offres puisque les entreprises enregistrées n'ont pas besoin de fournir certains documents à chaque soumission à un appel d'offres.

La soumission électronique est une fonction essentielle pour améliorer l'intégrité du système de marchés publics : Elle diminue de manière significative les interactions « face-à-face » entre les agents publics et les fournisseurs potentiels. Au Maroc, la soumission des offres est décrite à l'Article 31 du DMP qui présente plusieurs options aux soumissionnaires : (i) Les candidats peuvent soumettre les offres contre récépissé au bureau de l'agent public chargé de la procédure d'appel d'offres ; (i) les candidats peuvent envoyer leur offre par courrier avec accusé de réception ou (iii) Les candidats peuvent soumettre leurs offres au Président de la Commission d'appel d'offres au début de la séance d'ouverture des soumissions. De plus, l'Article 7 de l'Ordonnance n° 20-14 (4 septembre

2014) prévoit également la possibilité pour les fournisseurs potentiels de soumettre leurs offres par voie électronique. L'utilisation de la soumission électronique a été introduite progressivement ; cependant, elle n'est pas obligatoire en raison du fait que certains fournisseurs potentiels pourraient ne pas avoir la capacité de présenter leurs soumissions par voie électronique.

Depuis janvier 2015, les pouvoirs adjudicateurs peuvent donner aux fournisseurs la possibilité de soumettre leurs offres par voie électronique pour les offres supérieures à 5 millions de MAD hors TVA. Depuis janvier 2016, cette disposition s'applique aux offres supérieures à 2 millions de MAD hors TVA. Depuis janvier 2017, les fournisseurs peuvent soumettre leurs offres par voie électronique pour toutes les offres sans considération de montant. Selon la TGR, entre janvier et avril 2017, plus de 3 200 procédures ont été lancées, mais seulement 58 fournisseurs ont soumis leurs offres par voie électronique. L'adoption de la soumission électronique des offres est donc un défi majeur pour le Maroc.

Un avantage supplémentaire et clé d'un système de passation électronique de marchés publics développé est de faciliter la collecte en temps opportun de données complètes et fiables. Des informations statistiques sur les passations de marché à l'aide de ces données sont essentielles pour évaluer les politiques et le fonctionnement du système, mais aussi pour renseigner toutes les parties prenantes, y compris la société civile et le grand public, en informations pertinentes sur le système de passation de marchés publics. La fourniture d'informations peut également permettre à la société civile d'exercer un contrôle sur les activités de marchés publics, mais aussi de renforcer la confiance des citoyens. Au Maroc, le portail de passation électronique des marchés publics ne contient pas d'informations sur le système et les activités de marchés publics (statistiques, données agrégées, etc.). En outre, bien qu'une équipe de la TGR assure une assistance technique à l'ensemble des utilisateurs, la navigation et la méthode d'affichage du portail n'est pas particulièrement simple d'utilisation. Cela a été identifié comme une zone à améliorer par le programme 7 de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait mettre en place progressivement l'obligation pour les soumissionnaires potentiels de soumettre leur offre par voie électronique en indiquant des échéanciers clairs.

L'obligation de soumettre des offres par voie électronique devrait être encouragée grâce à des activités de renforcement des capacités sur l'utilisation du portail de marchés publics. Ces activités pourraient être organisées par la TGR et la CGEM.

La collecte de données et d'informations relatives aux marchés publics serait bénéfique au Maroc afin d'améliorer son système de passation des marchés publics mais également afin de renforcer la confiance entre les parties prenantes.

Accès

Compte tenu de son impact sur l'économie, les gouvernements reconnaissent de plus en plus l'utilisation des marchés publics comme un levier stratégique pour atteindre divers objectifs de politiques publiques, y compris une plus grande efficacité au sein des institutions. Disposer d'un système de passation des marchés publics efficace et efficient repose sur un accès équitable aux opportunités de marchés publics par les concurrents potentiels de toutes tailles, comme cela est mis en évidence par la Recommandation du conseil de l'OCDE les marchés publics. L'accès aux marchés publics est également assuré par la fourniture de documents d'appel d'offres clairs et synthétiques, normalisés lorsque

cela est possible et adaptés aux besoins (OCDE, 2015a). Ces dernières années, le Maroc a beaucoup travaillé sur la normalisation des documents d'appel d'offres qui est désormais régit par l'Ordonnance n° 1874-13 (13 novembre 2013) du Ministère de l'Économie et des Finances. Cependant, d'après la CGEM, les bienfaits de l'uniformisation des documents d'appels d'offre sont limités car pour des besoins similaires, les entités publiques formulent souvent leurs spécifications de façon relativement différente.

L'accès aux marchés publics exige également d'impliquer le secteur privé et de fournir des informations pertinentes en temps opportun. En plus de la publication obligatoire de la planification des marchés publics par les pouvoirs adjudicateurs, l'Article 15 du DMP prévoit la possibilité d'utiliser une nouvelle procédure : l'appel à manifestation d'intérêt. Cette procédure vise à permettre aux pouvoirs adjudicateurs d'identifier des fournisseurs potentiels avant le lancement de l'appel d'offres.

Les risques liés à l'intégrité sont également liés à la méthode de passation des marchés publics utilisée par les pouvoirs adjudicateurs. L'utilisation d'appels d'offres ouverts et concurrentiels devrait être la méthode standard afin que la passation des marchés publics soit au service des gains d'efficience, de la lutte contre la corruption, de l'obtention de tarifs justes et raisonnables et de la concurrence. Au cas où des circonstances exceptionnelles justifieraient des limites à l'appel à la concurrence et la sollicitation d'une source unique, ces exceptions devraient être limitées, prédéfinies et dûment justifiées, et elles devraient faire l'objet d'une surveillance adaptée qui tiendrait compte du risque accru de corruption, y compris de la part de fournisseurs étrangers. (OCDE, 2015a).

En effet, comme le montre le rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale la moitié des cas de corruption transnationale étudiés sont survenus pour l'obtention d'un contrat de marché public (OCDE, 2014a). Par conséquent, un mauvais choix de mode de passation de marché public peut représenter un risque élevé pour l'intégrité, en particulier en cas d'absence de justification claire pour l'utilisation d'un mode de passation non concurrentiel et d'excès au recours à de telles procédures reposant sur des exceptions juridiques : fractionnement de marchés, abus de l'extrême urgence, changements non justifiés (OCDE, 2016a).

Au Maroc, le DMP prévoit différents modes de passation pour les marchés publics : appels d'offres ouverts, appels d'offres restreints et exceptions aux procédures de mise en concurrence. L'Article 3 du DMP mentionne précisément les types de marchés publics qui ne sont pas couvertes par le décret, comme les contrats entre établissements publics. En particulier, l'Annexe 1 comprend une liste de 29 produits et services soumis au droit commun (Contrats de droit commun). La liste comprend les éléments suivants :

- Véhicules et machines ;
- Assurance des véhicules ;
- Fourniture de services postaux ;
- Abonnement à des réseaux de télécommunication ;
- Formation nécessitant une expertise et des compétences spécifiques ;
- Prestation de services entre établissements publics (marchés publics internes) ;

Alors que certaines exceptions peuvent être justifiées, d'autres pourraient être revues pour être soumises au DMP, car certaines catégories apparentées aux biens et services évoluent dans un marché concurrentiel (véhicules et machines). Toutefois, il est à signer qu'aucune disposition réglementaire n'interdit de passer ces marchés par voie d'appels d'offres ouverts.

Recommandation de réforme

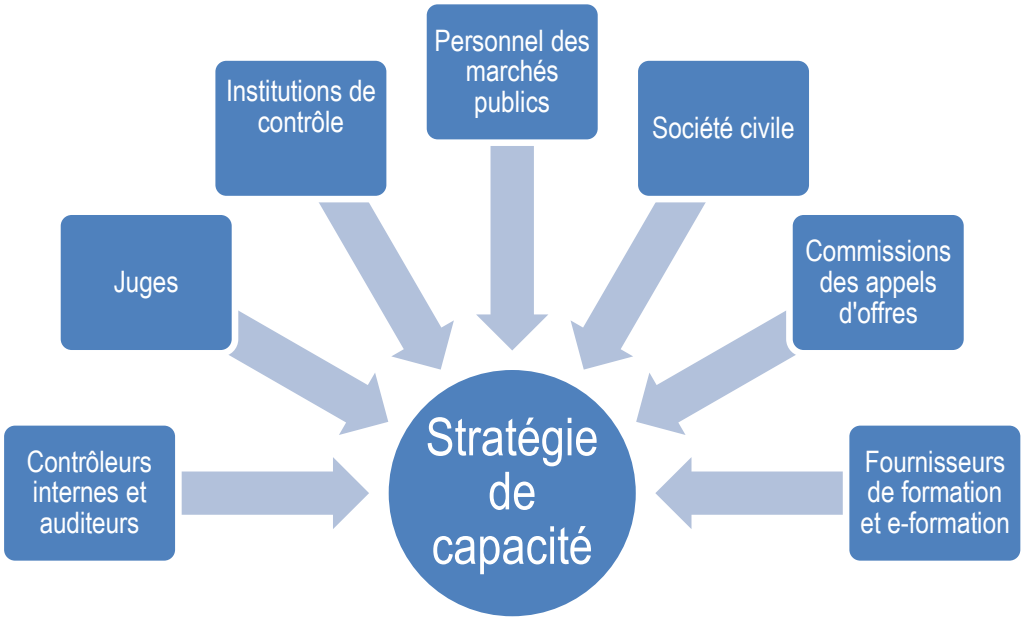
Le Maroc pourrait tirer profit d'une révision de la liste des catégories des biens et services non soumise au cadre réglementaire des marchés publics.

3.2.3. Renforcement des capacités du personnel traitant des marchés publics

La gestion des marchés publics est de plus en plus reconnue comme un métier stratégique, occupant un rôle clé dans la prévention de la mauvaise gestion, du gaspillage et de la corruption. Les recommandations de l'OCDE sur les marchés publics et l'intégrité publique conseillent de veiller à ce que les responsables des marchés publics se conforment à des normes professionnelles de connaissances, d'expertise, de mise en œuvre pratique et d'intégrité élevées. Ceci peut être réalisé en fournissant un ensemble dédié et régulièrement mis à jour d'outils pour tous les acteurs du cycle de passation des marchés publics. Tous les acteurs impliqués dans le processus de passation des marchés publics devraient se conformer à des normes élevées d'intégrité afin de favoriser une culture d'intégrité dans le système de passation des marchés publics (OCDE, 2015a).

Comme indiqué dans le Graphique 3.4, les acteurs impliqués dans les processus passation des marchés publics ne comprennent pas seulement agents en charge des marchés publics, mais aussi les professions périphériques impliquées dans l'ensemble du processus de passation des marchés publics : Les agents de la fonction publique tels que les auditeurs et les juges ainsi que les secteur privé, les avocats, les ingénieurs et la société civile (comprenant les représentants syndicaux du monde du travail, les organisations non-gouvernementales (ONG), les médias et les universitaires) (OCDE, 2016d).

Graphique 3.4. Acteurs du système des marchés publics



Source : OCDE (2017b), *Developing Administrative Capacity for Public Procurement in the Slovak Republic: A Training Action Plan for 2016-2019*.

Une condition préalable à toute administration est l'identification claire des agents en charge des marchés publics. Au Maroc, la professionnalisation des agents en charge de la passation des marchés publics a été identifiée comme un défi principal par plusieurs parties prenantes. La gestion des marchés publics n'est pas reconnue comme une profession au sein de la fonction publique marocaine. Les fonctionnaires sont recrutés après un concours national et peuvent être nommés à des postes divers. En règle générale, la passation des marchés publics n'est qu'une partie des tâches confiées au fonctionnaire. Il est donc difficile d'identifier les fonctionnaires impliqués dans le cycle de passation des marchés publics.

La TGR propose une grande variété de formations sur les marchés publics afin d'améliorer les compétences des agents en charge de la passation des marchés publics. Ces formations sont dispensées sur l'ensemble du territoire du Maroc dans le cadre du programme « formation de formateurs » (FF) afin d'en augmenter l'impact. Ces formations couvrent des sujets tels que la passation électronique des marchés publics et le processus de passation des marchés publics. Cependant, les questions liées à l'éthique et à l'intégrité ne sont pas directement couvertes dans le programme de formation.

Comme indiqué au chapitre 3, la formation à l'éthique varie en fonction des ministères ; les agents de la fonction publique du ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative ont indiqué que chaque entité est responsable de fournir des formations à ses agents. Par conséquent, il n'existe aucun programme cohérent de formation sur l'éthique et l'intégrité relatif aux marchés publics. Dans le cadre d'un projet visant à renforcer l'intégrité des affaires au Maroc dans trois secteurs (santé, transport et énergie), l'OCDE a déjà identifié l'absence d'une stratégie de renforcement des capacités liées à l'intégrité dans les marchés publics. Par conséquent, l'OCDE mettra en œuvre en 2018 un programme de formation des formateurs et du matériel de formation, avec le soutien du TGR et de l'ICPC pour les trois secteurs ciblés mais aussi pour les agents de la fonction publique du TGR afin de renforcer l'intégrité dans le système de passation des marchés publics du Maroc. L'Encadré 3.4 décrit les formations en intégrité pour les agents en charge de la passation des marchés publics en Allemagne.

Encadré 3.4. Formation à l'intégrité en Allemagne

L'Agence fédérale des marchés publics est un organisme gouvernemental qui gère les achats pour 26 autorités fédérales différentes, fondations et institutions de recherche qui relèvent de la responsabilité du ministère fédéral de l'Intérieur. Il s'agit de la deuxième agence des marchés publics fédérale la plus importante après l'Office fédéral de la technique militaire et des marchés publics.

L'Agence des marchés a pris plusieurs mesures pour promouvoir l'intégrité au sein de son personnel, y compris le soutien et les conseils d'un agent de prévention de la corruption (« Personne chargée de la prévention de la corruption »), l'organisation d'ateliers, d'une formation sur la corruption et la rotation de ses employés.

Depuis 2001, la participation à un atelier de prévention de la corruption est obligatoire pour les nouveaux membres du personnel. Ils apprennent les risques liés à l'implication dans la corruption et les stratégies connues des corrupteurs. Une autre partie de la formation porte sur le comportement à adopter lorsque ces situations se produisent ; par exemple, en encourageant le personnel à les signaler (« lanceur d'alerte »). Les ateliers mettent en évidence le rôle central des employés dont le comportement éthique est un élément essentiel de la prévention de la corruption. Une dizaine d'ateliers ont eu lieu auxquels ont assisté 190 personnes qui ont formulé des retours positifs sur le contenu et l'utilité de cette formation. La participation de l'Agence « Personne à contacter pour prévenir la corruption » et le chef du Département des services centraux dans ces ateliers a démontré aux participants que la prévention de la corruption est l'une des priorités de l'agence. En 2005, le groupe cible des ateliers a été élargi pour inclure non seulement la formation initiale mais aussi la formation continue pour l'ensemble du personnel. Depuis, 6 à 7 ateliers ont lieu chaque année, à intervalles réguliers, formant environ 70 employés par an, nouveaux ou déjà en poste.

Une autre mesure clé de la prévention de la corruption est la rotation du personnel après une période de cinq à huit ans afin d'éviter un contact prolongé avec les fournisseurs, afin d'améliorer la motivation et de rendre le travail plus attrayant. Cependant, la rotation des membres du personnel rencontre encore des difficultés au sein de l'Agence. En raison d'un niveau élevé de spécialisation, de nombreux agents de la fonction publique ne peuvent pas changer d'unité, leurs connaissances étant indispensables pour le travail de l'unité à laquelle ils appartiennent. Dans ces cas, des mesures alternatives telles que le contrôle intensifié (surveillance) sont prises.

Source : OCDE (2017c), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference.*

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait bénéficier de la mise en place d'une stratégie globale de renforcement des capacités pour les agents en charge des marchés publics, incluant l'intégrité comme sujet clé. La mise en œuvre d'une telle stratégie nécessitera l'identification de tous les agents chargés d'activités liées à la passation de marchés publics.

La mise en œuvre d'une telle stratégie nécessitera l'élaboration d'un programme de formation sur les questions d'intégrité afin de guider et d'accompagner les agents chargés des marchés publics dans leurs activités quotidiennes.

Afin de renforcer la professionnalisation des acheteurs publics, le Maroc pourrait tirer avantage à reconnaître la passation des marchés publics en tant que profession/métier spécifique.

3.2.4. Responsabilisation dans les marchés publics

Les mécanismes de plaintes et de recours

Toutes les parties prenantes du système de passation des marchés publics, y compris les fournisseurs, les soumissionnaires et la société civile, doivent avoir accès à des mécanismes efficaces d'examen et de recours si elles estiment que le processus d'acquisition a été effectué en violation du cadre réglementaire. De tels mécanismes renforcent la confiance des entreprises tout en veillant à ce que le processus de passation des marchés publics reste équitable, transparent et conforme à la législation. Ces mécanismes devraient être rapides, transparents et non discriminatoires (OCDE, 2007a). L'OCDE recommande aux pays d'examiner les plaintes et recours de manière équitable et transparente en établissant des mesures efficaces pour contester les décisions liées aux marchés publics afin de corriger les défaillances, prévenir les actes répréhensibles et renforcer la confiance des soumissionnaires, y compris les étrangers. La mise en place d'un mécanisme efficace de plainte et de recours permet de garantir l'intégrité et l'équité dans le système de passation des marchés publics (OCDE, 2015a).

Avant le décret sur les marchés publics de 2013, cela avait été identifié comme un point faible du système marocain de marchés publics ; en effet, la seule option disponible était de déposer une plainte directement auprès de l'entité adjudicatrice. De nombreux soumissionnaires craignaient des représailles ou des conséquences sur leur capacité à participer aux futurs appels d'offres (Banque mondiale, 2014). Les Articles 169 et 170 du DMP décrivent un mécanisme de recours alternatif via la Commission Nationale de la Commande Publique - CNCP, ce qui est une nette amélioration en termes de responsabilisation. Cependant comme évoqué précédemment, la CNCP n'est pas un organe de prise de décision. De plus, le cadre réglementaire prévoit que seuls les soumissionnaires sont autorisés à déposer une plainte/présenter un recours ; les soumissionnaires potentiels qui ne participent pas au processus de marché public ou d'autres parties prenantes telles que la société civile n'ont pas le droit de déposer une plainte. En outre, les décisions et les résultats des plaintes ne sont pas publiés, ce qui réduit la transparence du système de recours. L'Encadré 3.5 fournit une description du système de recours au Japon où les décisions sont publiées.

Encadré 3.5. Mécanisme des plaintes dans le processus de passation des marchés publics au Japon

Le système japonais des plaintes concernant les marchés publics de biens et services (y compris les services de construction) vise à assurer une plus grande transparence, l'équité et la compétitivité dans le système de passation des marchés publics, en vertu du principe de non-discrimination des sources étrangères et nationales.

Le Conseil d'examen des marchés publics (le Conseil), composé de 7 membres du comité et 16 membres spéciaux reçoit et examine les plaintes et les recours. Le Bureau d'examen des marchés publics (OGPR - Office of Gouvernement Procurement Review), dirigé par le secrétaire en chef du Cabinet avec les vice-ministres administratifs ou des directeurs de tous les ministères et organismes comme membres, est également informé des procédures d'examen. Les personnes ou organismes souhaitant déposer une plainte peuvent le faire devant la Commission dans un délai de 10 jours suivant le moment où la base de la plainte est connue. Le Conseil examinera les plaintes reçues dans les 7 jours ouvrables suivant le dépôt et déterminera si elles sont acceptées pour d'examen.

Si une plainte est acceptée pour examen, le Conseil informera immédiatement le plaignant, l'OGPR et l'entité adjudicatrice par écrit et annoncera publiquement sa décision par le Journal officiel, sur Internet, et par tout autre moyen utile, sollicitera la participation des parties prenantes à la plainte. L'entité adjudicatrice est tenue de présenter un rapport au Conseil ; si le plaignant ou les participants sont en désaccord avec ce rapport, ils peuvent présenter des déclarations au Conseil ou demander un examen par le Conseil, que le Conseil entreprendra ensuite. Enfin, un rapport sur les conclusions sera établi dans les 90 jours par le Conseil en cas de révision standard. Cette période peut être raccourcie si le plaignant ou l'entité contractante le désirent. Ce délai peut également varier en fonction du type de marché public concerné par la plainte. Si la Commission conclut que le marché public a été traité d'une manière incompatible avec une disposition de l'Accord sur les marchés publics ou toute autre mesure applicable, il élaborera des recommandations avec le rapport. L'entité adjudicatrice doit, en règle générale, suivre les recommandations du Conseil.

Source : OCDE (2015b), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, Meeting of the Leading Practitioners in Procurement. *GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1*.

Recommandation de réforme

Le Maroc peut envisager de permettre à toutes les parties prenantes de déposer une plainte / un recours concernant les activités liées aux marchés publics. En outre, la publication des résultats et des décisions relatives aux plaintes accroîtrait la transparence et la responsabilité dans le système de marchés publics.

Contrôle et gestion des risques

La surveillance des activités liées aux marchés publics est essentielle pour favoriser la responsabilisation et l'intégrité dans le processus de passation des marchés publics. Sans un système de contrôle adéquat, un environnement est généré dans lequel les ressources ne sont pas protégées contre la perte ou la mauvaise utilisation, les bonnes pratiques ne sont pas suivies et les objectifs ne peuvent être atteints. De plus, un environnement sans

contrôles adéquats ne dissuade pas les individus de se livrer à des actes malhonnêtes, illégaux ou contraires à l'éthique. Il est donc essentiel que des contrôles efficaces soient mis en place pour promouvoir et maintenir l'intégrité dans les marchés publics, en particulier les contrôles internes, le contrôle financier, l'audit interne et le contrôle de gestion qui aident à atténuer les risques de corruption (OCDE, 2007b). Au Brésil, par exemple, l'Observatoire des dépenses publiques détecte des irrégularités dans le processus de marchés publics qui peuvent justifier une enquête plus approfondie (Encadré 3.6).

Encadré 3.6. Observatoire des dépenses publiques, Brésil

Le Bureau du contrôleur général de l'Union a lancé l'Observatoire des dépenses publiques (*Observatorio da Despesa Pública*) en 2008 comme base pour la détection continue et la répression de la corruption et des mauvaises conduites. À travers l'Observatoire des dépenses publiques, les données sur les dépenses de marchés publics sont recoupées avec d'autres bases de données gouvernementales pour identifier les situations atypiques qui, sans preuve d'irrégularités a priori, justifient un examen plus approfondi.

Sur la base de l'expérience des dernières années, un certain nombre d'actions quotidiennes sont entreprises pour croiser les marchés publics et d'autres données gouvernementales. Cet exercice génère un drapeau « orange » ou « rouge » qui peut être suivi et investigués par des agents au sein du Bureau du contrôleur général de l'Union. Dans de nombreux cas, les activités de suivi sont menées en collaboration avec les conseillers spéciaux sur les unités d'audit interne et de contrôle interne au sein des organismes publics.

Des exemples de ces pistes liées aux marchés publics et aux contrats administratifs incluent les éventuels conflits d'intérêts, l'utilisation inappropriée des exemptions et dérogations et les modifications de contrats importants. Un certain nombre de pistes se rapportent également à des comportements suspects de rotation entre soumissionnaires et la répartition du marché entre concurrents par secteur, zone géographique ou dans le temps, ce qui pourrait indiquer que les soumissionnaires agissent selon un schéma collusoire.

Enfin, des pistes existent également en ce qui concerne l'utilisation des cartes de paiement du gouvernement fédéral et les accords administratifs (convenios). En 2013, il y avait 60 000 cas d'avertissements provenant des pistes de vérification assistées par ordinateur utilisées par le Bureau du contrôleur général de l'Union afin d'identifier d'éventuelles irrégularités dans les marchés publics

Source : OCDE (2016a), Prévention de la corruption dans les marchés publics, OCDE, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf.

Au Maroc, comme indiqué dans le chapitre sur l'intégrité du secteur public, trois principales institutions jouent un rôle clé dans le système de contrôle : Le Trésor général du Royaume (TGR), l'Inspection générale des finances (IGF) et le corps d'audit externe, la Cour des comptes. De plus, chaque ministère dispose d'une Inspection générale ministérielle (IGM). Malgré l'existence de canaux de communication entre les différentes institutions, plusieurs parties prenantes appellent à une meilleure coordination. En effet, certains contrôles sont dupliqués et le suivi des recommandations émises par les organismes de contrôle n'est pas systématique.

De plus, l'exécution des contrôles et des audits est prévue par les Articles 142 et 165 du DMP. Ces contrôles devraient couvrir l'ensemble du cycle des marchés publics : La phase de préparation de la soumission, la phase d'appel d'offres et la phase de gestion des contrats. Pour les activités de marchés publics au niveau central, ces contrôles et vérifications ne sont obligatoires que pour les activités de marché public d'une valeur supérieure à 5 millions de MAD et 1 million de MAD dans le cas de procédures négociées. Pour les activités de marchés publics au niveau régional/local, ces contrôles ne sont obligatoires que pour les activités d'achat d'une valeur supérieure à 3 millions de MAD et 1 million de MAD dans le cas de procédures négociées.

Afin de préserver l'intégrité du système, le DMP demande également la mise en place d'une commission des appels d'offres pour chaque appel d'offres. Comme cela est décrit à l'Article 35 du DMP, la composition de la commission des appels d'offres varie selon qu'il s'agit d'un appel d'offres lancé par le gouvernement (au niveau central et régional) ou par une entreprise publique. La Commission analyse les documents d'appel d'offres et se réunit pour la séance d'ouverture des offres.

Recommandation de réforme

Le Maroc peut renforcer son système de surveillance et de contrôle sur les activités de marchés publics en améliorant la coordination entre les institutions concernées.

Le Maroc peut envisager de mettre en place un système de gestion des risques et de contrôler les procédures qui représentent un haut risque afin de détecter de nouvelles irrégularités et actes répréhensibles.

Régimes disciplinaires

Un système de sanction proportionnel et efficace suivant la détection d'un comportement illicite est un élément essentiel du système d'intégrité d'un pays. Un régime disciplinaire complet devrait prévoir des sanctions efficaces et applicables pour les agents du gouvernement et du secteur privé impliqués dans le processus de marchés publics. Les sanctions devraient être proportionnées par rapport à l'infraction commise ; le régime disciplinaire devrait agir comme un moyen de dissuasion pour les actes de corruption ou contraire à l'éthique, sans créer de crainte excessive ni une aversion au risque chez les agents en charge des marchés publics ou chez les fournisseurs potentiels (OCDE, 2015a).

Le système de sanctions en cas de violation de l'intégrité est décrit dans la Constitution. Comme cela est décrit dans le chapitre sur l'intégrité du secteur public, le chapitre 5 du Statut général de la fonction publique prévoit des mesures disciplinaires et des sanctions administratives qui pourraient être appliquées aux agents de la fonction publique en cas d'actes répréhensibles. Ces sanctions varient en gravité, de l'avertissement au bannissement du statut de la fonction publique. En plus des sanctions administratives, le chapitre III du Livre III du Code pénal prévoit l'application de sanctions pénales et financières en cas de violation de l'intégrité, explicitement en ce qui concerne les activités de marchés publics. Cependant, pour tous ces types de sanctions, il n'existe aucune directive claire sur la façon de déterminer la gravité proportionnellement au degré des actes répréhensibles. En ce qui concerne les acteurs du secteur privé, le Code pénal couvre également ce volet en précisant les sanctions financières et pénales. En outre, le cadre réglementaire ne mentionne pas les sanctions applicables aux agents en charge des marchés publics ou à l'autorité contractante en cas de non-respect des dispositions du DMP, telles que celles liées à la publication obligatoire des plans de marchés publics.

Recommandation de réforme

Le Maroc peut envisager de fournir des directives sur la proportionnalité des sanctions applicables aux agents ne charge des marchés publics et aux acteurs du système des marchés publics. Les sanctions relatives et mesures disciplinaires devraient être appliquées de manière plus rigoureuse.

3.2.5. Prévenir les atteintes à l'intégrité dans le processus de passation des marchés publics

L'intégrité dans le secteur public exige une forte adhésion aux valeurs et principes pour garantir que les acteurs du secteur public mais aussi de ceux du secteur privé agissent de manière éthique. Servir l'intérêt public est l'une des missions principales des gouvernements et entités publiques. À ce titre, les agents en charge des marchés publics devraient exercer leurs fonctions avec intégrité et de manière équitable et impartiale. Des normes élevées d'intégrité pour tous les acteurs du système de passation des marchés publics sont détaillées dans la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics et celle sur l'intégrité publique ; la mise en œuvre de ces normes peut se refléter dans des cadres d'intégrité ou de codes de conduite applicables aux employés du secteur public. En effet, ces normes devraient clarifier les attentes de comportement et servir de base à l'enquête et aux sanctions disciplinaires, administratives, civiles et/ou pénales, le cas échéant. Elles devraient également définir en termes généraux les valeurs et les principes qui définissent le rôle professionnel de la fonction publique et se concentrer sur l'application de ces principes dans la pratique. De plus, les codes devraient aborder clairement les conflits d'intérêt mais aussi comment ces derniers devraient être gérés.

Comme cela est décrit dans le chapitre sur l'intégrité du secteur public, le Maroc ne dispose pas d'un code de conduite générale pour les agents de la fonction publique. À l'heure actuelle, tous les agents de la fonction publique sont soumis au Statut général de la fonction publique, qui n'est pas un code d'éthique complet, même s'il en comprend certains aspects, en particulier dans le troisième chapitre concernant les droits et devoirs des agents publics. Cependant, les activités liées aux marchés publics ne sont pas mentionnées explicitement. Le décret sur les marchés publics contient des dispositions relatives à la conduite des agents en charge des marchés publics, tels que les Articles 166 et 167 sur le secret professionnel et la confidentialité des informations pour tous les agents impliqués dans les activités de marchés publics. En outre, l'Article 168 prévoit que tous les agents impliqués dans les activités de marchés publics s'abstiennent de toute relation ou actions qui pourraient compromettre leur objectivité et leur impartialité. Cependant, aucun code de conduite n'a encore été mis en place pour les agents en charge des marchés publics, en particulier ceux en charge de la procédure d'appel d'offres et les membres de la Commission des appels d'offres. Le Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative a mentionné qu'un projet de code de conduite pour les agents publics est en cours d'élaboration ; cependant aucune mention n'est faite d'un volet traitant spécifiquement des activités liées aux marchés publics. En effet, dans certains cas, les agents publics sont confrontés à des risques spécifiques et ont besoin de normes clairement définies et de conseils pour atténuer les risques liés à leur domaine de travail. Les marchés publics représentent un exemple concret de ces zones à haut risque; par conséquent, développer des normes pour les agents en charge des marchés publics est essentiel pour veiller à ce que tous les acteurs du système de passation des marchés publics agissent avec intégrité. L'Encadré 3.7 fournit une description du Code de conduite développé au Canada spécifiquement pour les agents en charge des marchés publics.

Encadré 3.7. Code de conduite pour les agents en charge des marchés publics au Canada

Le gouvernement du Canada est responsable du maintien de la confiance des fournisseurs et de la société canadienne dans le système de passation des marchés publics, en régulant ses marchés de manière responsable, éthique et transparente.

Le Code de conduite pour les marchés publics aidera le gouvernement à respecter son engagement à réformer les marchés publics, à assurer une plus grande transparence, la responsabilisation et les normes les plus élevées de conduite en termes d'éthique. Le Code regroupe les exigences juridiques, réglementaires et politiques existantes du gouvernement en un énoncé concis et transparent des attentes que le gouvernement a de ses employés et fournisseurs.

Le Code de conduite pour les marchés publics fournit à tous les acteurs impliqués dans le processus des marchés publics - les agents de la fonction publique aussi bien que les fournisseurs - un énoncé clair des attentes mutuelles afin d'assurer une compréhension de base commune entre tous les participants du système de passation des marchés publics.

Le Code reflète la politique du gouvernement du Canada et est encadré par les principes énoncés dans la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi fédérale sur la responsabilité. Elle consolide les mesures du gouvernement fédéral concernant les conflits d'intérêt, les mesures concernant les employés quittant la fonction publique et la lutte contre la corruption, ainsi que d'autres exigences législatives et politiques ayant trait spécifiquement aux marchés publics. Ce code vise à résumer la loi existante en fournissant un point de référence aux responsabilités et obligations essentielles pour les agents de la fonction publique et les fournisseurs. En outre, il décrit les plaintes des fournisseurs et les garanties procédurales.

Le gouvernement s'attend à ce que tous les acteurs impliqués dans le processus de marchés publics se conforment aux dispositions du présent Code.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) (e), « Le Code de conduite pour les marchés publics », www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html.

Les marchés publics doivent contenir des garanties « anti-corruption » et des mesures devraient être mises en œuvre pour vérifier la véracité des garanties des fournisseurs, attestant qu'ils n'ont pas eu, et n'auront pas recours à la corruption dans le cadre du contrat. Le DMP contient des dispositions applicables aux fournisseurs potentiels pour assurer l'intégrité du système. Par exemple, l'Article 26 stipule que les soumissionnaires doivent déclarer qu'ils ne se livreront pas à des pratiques illégales et à la corruption. Les soumissionnaires doivent également déclarer qu'ils n'offriront pas de cadeaux visant à influencer les décisions de marché public et qu'ils ne sont impliqués dans aucun conflit d'intérêts. En cas de violation de l'intégrité, en plus des sanctions pénales mentionnées précédemment, le Maroc a mis en œuvre un système d'exclusion temporairement ou permanente des fournisseurs. Ce système est énoncé aux Articles 138 et 159 du DMP; la liste des fournisseurs exclus est publiée sur le portail de marchés publics.

Recommandation de réforme

Le Maroc peut envisager d'élaborer un code de conduite spécifique pour les agents impliqués dans le système de passation des marchés publics ou veiller à ce que le code général de conduite des agents publics en cours d'élaboration comporte une section sur les activités liées aux marchés publics.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Le Maroc pourrait tirer profit d'une unification du cadre juridique des marchés publics pour donner davantage de clarté au système. De plus, il peut envisager d'augmenter le nombre de pouvoirs adjudicateurs soumis au cadre national, en particulier pour les entreprises publiques.
- Le Maroc pourrait envisager de favoriser un plus grand engagement des entreprises et des parties prenantes concernées. Une participation accrue permettra une identification plus précise des responsabilités de tous les acteurs du processus de marchés publics, clarifiant le cadre institutionnel.
- Le Maroc doit veiller à l'application des dispositions du décret sur les marchés publics en matière de transparence. Pour améliorer la transparence au sein du système de marchés publics, le Maroc pourrait voir un avantage à mandater les pouvoirs adjudicateurs pour publier des informations adéquates sur les décisions liées aux recours, les contrats et les modifications de contrat en temps opportun.
- Le Maroc peut envisager d'introduire une exigence pour les fournisseurs potentiels de présenter leurs soumissions par voie électronique avec des échéances claires. L'obligation de soumettre des offres par voie électronique devrait être prise en charge par des activités de renforcement des capacités supplémentaires sur l'utilisation du portail de marchés publics. Cela pourrait être organisé par le TGR et la CGEM.
- Le Maroc peut envisager d'améliorer la fourniture de données statistiques et d'informations sur les activités liées aux marchés publics. Cela permettrait un examen plus minutieux du public du système de passation des marchés publics.
- Le Maroc pourrait tirer profit de réexaminer la liste des catégories des biens et services qui n'est actuellement pas soumise au cadre réglementaire des marchés publics.
- Le Maroc pourrait bénéficier de l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités pour les agents en charge des marchés publics, en intégrant les aspects liés au maintien de l'intégrité. La mise en œuvre d'une telle stratégie nécessitera l'identification de tous les agents travaillant sur les activités de marchés publics.
- Le Maroc peut envisager d'élaborer un programme de formation sur les questions d'intégrité pour guider et soutenir les agents en charge des marchés publics dans leurs activités quotidiennes.
- Le Maroc peut envisager de permettre à toutes les parties prenantes de déposer une plainte/un recours concernant le processus de passation des marchés publics. En outre, la publication des résultats et des décisions relatives aux plaintes/recours accroîtrait la transparence et la responsabilité dans le système de marchés publics.
- Le Maroc peut envisager de renforcer son système de contrôle et de de gestion des risques en améliorant la coordination entre les différentes institutions en charge des

différents contrôles, en renforçant les contrôles pour les procédures à haut risque afin de détecter de nouvelles irrégularités et actes répréhensibles.

- Le Maroc peut envisager de fournir des conseils sur la proportionnalité des sanctions applicables aux agents en charge des marchés publics mais aussi aux autres acteurs du système de passation des marchés publics. Les sanctions relatives et mesures disciplinaires devraient être appliquées de manière plus rigoureuse.
- Le Maroc peut envisager d'élaborer un code de conduite spécifique pour les agents impliqués dans le système de passation des marchés publics ou veiller à ce que le code général de conduite des agents publics en cours d'élaboration traite également des activités liées aux de marchés publics.

Plan d'action

Domaines de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Amélioration du cadre réglementaire des marchés publics en matière de transparence, de responsabilité, de contrôles, de capacité - Renforcement de la capacité des agents en charge des marchés publics	- Examen des marchés publics - Conception d'une stratégie de capacité des marchés publics - Ateliers sur la question de la sauvegarde de l'intégrité dans le système des marchés publics

Pour en savoir plus

OCDE (2016a), *Prévention de la corruption dans les marchés publics*, OCDE, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf.

OCDE (2015b), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, Meeting of the Leading Practitioners in Procurement, OCDE, *GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1*.

Références

Banque mondiale (2014), Quick Notes Series : Les réformes des marchés publics au Maroc, http://documents.worldbank.org/curated/en/828091468062056802/pdf/901440BRI0Box30coll0KNOWLEDGE0NOTES.pdf.

OCDE (2017a), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf.

OCDE (2017b), *Developing Administrative Capacity for Public Procurement in the Slovak Republic: A Training Action Plan for 2016-2019*, OCDE, http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/capacity-public-procurement-slovak-republic-training.pdf.

OCDE (2017c), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.

OCDE (2016a), *Prévention de la corruption dans les marchés publics*, OCDE, http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf.

OCDE (2016b), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en.

OCDE (2016c), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en.

OCDE (2016d), *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, www.oecd.org/governance/ethics/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf.

OCDE (2016e), Compendium of good practices on the publication and reuse of open data for Anti-corruption across G20 countries: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf.

OCDE (2015a), *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, http://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf.

OCDE (2015b), *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, Meeting of the Leading Practitioners in Procurement, OCDE, *GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1*.

OCDE (2014a), *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale: Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2014b), *OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf

OCDE (2011), *Principes de l'OCDE pour l'intégrité dans les marchés publics*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264056626-fr.

OCDE (2007a), "Système de contrôle et de recours en matière de marchés publics dans l'Union européenne", *Documents SIGMA*, No. 41, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k40htpkl8lq-fr.

OCDE (2007b), *L'intégrité dans les marchés publics: Les bonnes pratiques de A à Z*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264027534-fr.

Chapitre 4. La criminalisation de la corruption au Maroc

La responsabilité pénale pour corruption est un élément nécessaire de tout cadre global de lutte contre la corruption. La corruption des agents publics sape l'intégrité de l'administration publique, affecte le développement social et économique et érode la confiance dans le gouvernement. Ce chapitre analyse le cadre législatif au Maroc en matière de criminalisation de la corruption par rapport aux normes internationales.

4.1. L'importance de la criminalisation de la corruption pour lutter contre la corruption

Aucun gouvernement ni aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement s'ils sont gangrenés par la corruption. L'acceptation de pots-de-vin par des agents publics cause un grave préjudice, notamment dans le cadre de l'attribution de marchés à des entreprises étrangères dans des domaines comme la construction de routes, les infrastructures hydrauliques, les médicaments ou l'électricité. Outre les souffrances humaines occasionnées par des produits et services de moindre qualité, la corruption fausse le fonctionnement des marchés et sape le développement économique.

La corruption peut se définir comme l'agissement par lequel une personne investie d'une fonction déterminée, publique ou privée, sollicite ou accepte un don, une offre ou une promesse en vue d'accomplir, retarder ou omettre d'accomplir un acte entrant, d'une façon directe ou indirecte, dans le cadre de ses fonctions. La corruption implique donc la violation, par le coupable, des devoirs de sa charge. En droit pénal, il est usage de distinguer deux sortes de corruption :

- La corruption passive lorsqu'une personne exerçant une fonction publique profite de cette fonction en sollicitant ou en acceptant des dons promesses ou avantages en vue d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction cette personne reçoit le nom de corrompu ;
- La corruption active lorsqu'une personne physique ou morale obtient ou essaie d'obtenir moyennant des dons des promesses ou avantages d'une personne exerçant une fonction publique qu'elle accomplisse ou retarde ou s'abstienne d'accomplir ou de retarder un acte de sa fonction ou un acte facilité par elle ; le tiers reçoit le nom de corrupteur.

Ce chapitre examine les mesures qui ont été prises au Maroc en vue d'incriminer la corruption d'agents publics nationaux et étrangers. Il ne couvre pas d'autres formes de corruption, telles que le détournement de fonds, le trafic d'influence ou l'enrichissement illicite. Il ne couvre pas non plus la corruption de particuliers. Par ailleurs, il met également l'accent sur la « corruption active » par opposition avec la « corruption passive » (cf. supra). Cette analyse tient par ailleurs compte des rapports d'évaluation dont le Maroc a déjà fait l'objet, y compris l'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption conduit en 2012. Elle est conduite sur la base des standards anti-corruption qui figurent à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après Convention anti-corruption de l'OCDE).

Encadré 4.1. La Convention de l'OCDE sur la Lutte Contre la Corruption

La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales est un accord international juridiquement contraignant. Les Parties à la Convention acceptent de prendre les mesures nécessaires pour que la corruption d'un agent public étranger constitue une infraction pénale en vertu de leur droit et pour enquêter, poursuivre et sanctionner cette infraction. La Convention anti-corruption est le premier et le seul instrument international de lutte contre la corruption qui se concentre sur « l'offre » —c'est-à-dire la personne ou l'entité qui offre, promet ou octroie un pot-de-vin.

Source : l'OCDE, *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.*

L'incrimination de la corruption d'agents publics, tant nationaux qu'étrangers, et l'application des lois sont des composantes essentielles à un cadre anti-corruption général et s'ajoutent à d'autres initiatives parallèles visant à prévenir et à détecter les comportements de corruption.

La mise en place d'un système efficace de lutte contre la corruption passe avant tout par la mise en place d'un éventail d'infractions de la corruption qui soit le plus large possible. Il est également nécessaire de veiller à ce que les autorités répressives soient indépendantes et vigilantes dans la mise en œuvre de ces sanctions.

4.2. Statut actuel et analyse critique

Les instruments juridiques pertinents au Maroc sont: le Code pénal adopté en 1962 et amendé à plusieurs occasions; le Code de procédure pénale adopté en 2002; le Code des tribunaux financiers adopté en 2002; la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux adoptée en 2007; la loi n° 10-13 portant amendement de la législation anti-blanchiment d'argent adoptée en 2011; et, pour ce qui est des infractions dans le secteur privé, le Code de commerce et la loi relative aux sociétés anonymes, adoptés en 1996. Une série de traités bilatéraux dans le domaine de l'entraide judiciaire, notamment avec l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, les Pays-Bas et le Portugal, sont aussi applicables.

Le processus pénal au Maroc comprend trois phases, à savoir les recherches préliminaires et l'enquête préparatoire, l'enquête par un juge (le juge d'instruction) et le procès. L'étape de l'enquête préliminaire fait intervenir tous les organes de détection et de répression, y compris la police judiciaire sous le contrôle du bureau du Procureur général. Les affaires de corruption font l'objet d'enquêtes par les unités de police en charge des crimes économiques. À l'issue de la première phase, les affaires ne nécessitant pas d'enquête supplémentaire sont directement soumises par le bureau du Procureur général au tribunal pour audition et jugement. Si des preuves supplémentaires sont nécessaires, le bureau du Procureur renvoie l'affaire devant un juge pour complément d'instruction. Une fois l'instruction close, l'affaire est portée devant le tribunal compétent pour audition et jugement.

La plupart des infractions énumérées dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) sont incriminées dans le Code pénal marocain et dans d'autres textes

juridiques, tels que la loi n° 43-05 relative au blanchiment d'argent. L'évolution la plus importante au Maroc ces dernières années en ce qui concerne l'incrimination des infractions liées à la corruption est l'adoption de la loi n° 13-10 portant amendement de la loi n° 43-05 susmentionnée. Également en discussion actuellement, un projet d'amendement du Code pénal apportera des changements quant aux infractions liées à la corruption. Il a notamment pour objectif d'incriminer la corruption d'agents publics étrangers telle que prévue à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention de l'OCDE). En effet, le droit marocain n'érige pas expressément en infraction la corruption d'agents publics étrangers.

4.2.1. Définition d'agent public

Il n'est pas certain que la définition de 'fonctionnaire public' prévue à l'article 224 du Code pénal soit totalement conforme aux standards internationaux de l'Article 2(a) de la Convention des Nations Unies et de l'Article 1(4)(a) de la Convention de l'OCDE. En particulier, la définition d'agent public doit inclure toute personne :

- Qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire ;
- Nommée ou élue ;
- Quel que soit son niveau hiérarchique.

Selon les autorités marocaines, l'article 224 du code pénal identifie de manière générale le concept de « fonctionnaire public » comme toute personne chargée d'une fonction ou mission de nature législative, exécutive, administrative ou judiciaire. Elles indiquent avoir poursuivi et sanctionné des personnels détenant un mandat judiciaire, législatif et exécutif. Aucune jurisprudence n'a été communiquée en appui de cette affirmation. Selon les autorités marocaines, l'article 224 du code pénal ne fait pas de distinction entre les fonctionnaires publics en termes de hiérarchie.

La définition doit également inclure toute autre personne qui exerce une fonction publique pour une entreprise publique. Il convient de noter que la définition de l'article 224 CP fait une référence explicite à la catégorie des "établissements publics" et exclut a priori les entreprises publiques. Les autorités marocaines ont indiqué que la notion de "service d'intérêt public" visé par l'article 224 CP englobe l'activité des entreprises publiques. Il est essentiel que cette dernière catégorie soit couverte par la législation marocaine et ce, expressément et sans aucune ambiguïté. En ce qui concerne les agents publics étrangers, il convient d'incriminer la corruption de tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique.

4.2.2. Infraction de corruption active d'agents publics

Suite à son obligation sous l'Article 15 de la CNUCC, le Maroc devrait pénaliser le 'fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.' Au titre de l'article 1 de la Convention de l'OCDE, les pays signataires doivent constituer en infraction pénale " le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international".

Le code pénal marocain (articles 248 à 251) incrimine la corruption passive et active. La rédaction du code pénal met l'accent sur l'incrimination de la corruption passive (articles 248 et 249), l'infraction de corruption active étant rédigée en référence à l'incrimination de corruption passive. Le corrupteur est défini de manière fonctionnelle, c'est-à-dire par rapport aux fins poursuivies :

« Quiconque, pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 248 à 250, a usé de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents, ou autres avantages, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative, est, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue »

'Le fait intentionnel de promettre, d'offrir ou d'accorder' – l'article 251 du code pénal marocain pénalise le fait "d'user de promesses, offres, dons ou présents", incriminant ainsi le fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu. Aucune référence n'est faite au caractère intentionnel de l'infraction. Les autorités signalent que la seule formulation d'une offre ou d'une promesse permet de constituer l'infraction et que l'infraction est constituée en l'absence d'acceptation de ladite offre ou promesse. Aucune jurisprudence n'étaye cet état de fait.

'un agent public' – voir l'analyse ci-dessus. L'article 251 du code pénal s'attache à incriminer l'acte de corruption active sans définir le statut ni du corrupteur, ni du corrompu.

'directement ou indirectement' – l'article 251 ne fait pas référence aux promesses, offres ou accords faits indirectement au corrompu. Il est ainsi possible que les auteurs des schémas de corruption soient ainsi exonérés pour les actes effectués par des intermédiaires. L'article 129 du code pénal pénalise les faits de complicité.

'un avantage indu' – en utilisant la formule 'dons, présents ou autres avantages', l'article 251 semble adresser une large gamme d'avantages possibles – pécuniaires ou autres – et rend ainsi cet élément conforme aux standards internationaux. Il conviendra de s'assurer que dans les faits la notion "d'autres avantages" couvre des avantages non pécuniaires ou non matériels.

'*à son profit ou au profit d'un tiers*' – l'article 251 ne couvre pas expressément la situation où l'offre, la promesse et le don a pour objet de bénéficier à un tiers et non exclusivement au corrupteur.

[1]

'pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles' – L'Article 1(4)(c) de la Convention de l'OCDE précise que cette phrase désigne toute utilisation qui est faite de par la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent. L'article 251 du Code pénal marocain vise la corruption active en vue "d'obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte". Aucune référence n'est faite à la nature requise de l'acte (lié ou pas à une fonction ou des compétences).[2]

4.2.3. Sanctions

L'Article 30(1) de la CNUCC demande aux États parties de rendre les infractions de corruption passibles de sanctions qui tiennent compte de la gravité de l'infraction. L'Article 3 de la Convention de l'OCDE requiert que l'infraction correspondant à la corruption d'un agent public étranger soit passible de sanctions pénales efficaces, proportionnées et

dissuasives. En droit marocain, corrompu et corrupteur sont passibles de sanctions identiques (cf. articles 248 et 251): une peine d'emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de 10.000 [900 EUR] à 100.000 [9.000 EUR] dirhams. Si le montant de la corruption est inférieur à 100.000 DH, le coupable est puni d'emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 10.000 à 50.000 [4.500 EUR] dirhams, sans être inférieur au montant de la corruption donnée ou offerte. Alors que les peines d'emprisonnement semblent comparables à celles appliquées dans d'autres pays, les sanctions pécuniaires sont trop peu élevées pour satisfaire les standards internationaux.

L'Article 3(4) de la Convention de l'OCDE demande à chaque Partie d'envisager l'application de sanctions complémentaires civiles ou administratives à toute personne, physique ou morale, soumise à des sanctions pour corruption d'un agent public étranger. Le commentaire 24 relatif à la Convention donne des exemples de telles sanctions complémentaires qui peuvent être imposées aux personnes morales : l'exclusion du bénéfice d'un avantage public ou d'une aide publique ; l'interdiction temporaire ou permanente de participer à des marchés publics ou d'exercer une activité commerciale ; le placement sous surveillance judiciaire ; ou la dissolution judiciaire. Il s'agit là de sanctions complémentaires efficaces qui ont prouvé leur utilité dans de nombreux cas de corruption transnationale.

4.2.4. Saisie et confiscation

Selon l'Article 31(1) de la CNUCC, tout État partie doit prendre les mesures nécessaires pour permettre la confiscation (a) du produit du crime provenant des infractions de corruption ou de biens dont la valeur correspond à celle de ce produit; et (b) des biens, matériels ou autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour les infractions de corruption. Également, l'Article 3(3) de la Convention de l'OCDE demande à chaque Partie de prendre les mesures nécessaires pour saisir et confisquer l'instrument et les produits de corruption d'agent public étranger ou les avoirs d'une valeur équivalente.

Le code pénal marocain prévoir expressément la confiscation des fonds provenant de certaines infractions de corruption (article 247 du code pénal). Néanmoins, cet article relève de la "SECTION III DES DETOURNEMENTS ET DES CONCUSSIONS COMMIS PAR DES FONCTIONNAIRES PUBLICS" (articles 241 à 247) du code pénal et non de la "SECTION IV DE LA CORRUPTION ET DU TRAFIC D'INFLUENCE" (articles 248 à 256) du code pénal. De plus, article 255 du code pénal ne prévoit pas des mesures de confiscation dans des cas de corruption active. Il ne vise que les articles 249 à 250 du code pénal (et non l'article 251).

D'après l'article 255 du code pénal, la confiscation s'étend à tout ce qui est obtenu à l'aide des infractions prévues aux articles 248, 249 et 250 du présent code quelle que soit la personne qui le détient ou qui en a profité. En ceci, le droit marocain prévoit explicitement des mesures de confiscation visant les produits de corruption d'agent public ("tout ce qui est obtenu"). Il n'est pas certain que les avoirs d'une valeur équivalente soient susceptibles de saisie et confiscation. La confiscation de l'instrument de corruption (le pot de vin, quelle que soit sa forme) n'est pas non plus incriminée.

4.2.5. Tentative

Conformément à l'Article 27 de la CNUCC et l'Article 1(2) de la Convention de l'OCDE, chaque État partie doit adopter les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait de participer à l'infraction à quelque titre que ce soit et également au fait de tenter de commettre ou de préparer une infraction. Le Maroc pénalise la tentative,

notamment la tentative de commettre des infractions de corruption. L'article 256-2 du code pénal prévoit que « la tentative de commettre les délits prévus dans les sections II et VI (corruption, trafic d'influence, trahison, détournement des fonds publics, l'obtention d'un intérêt illégitime …) est punie comme l'infraction consommée ».

La tentative de corruption fait l'objet des mêmes peines que celles applicables à l'infraction de base, ce qui est conforme aux standards internationaux (cf. l'analyse critique des sanctions de ce chapitre).

4.2.6. Participation

L'Article 27(1) de la CNUCC oblige les États parties à pénaliser le fait de participer à l'infraction de corruption à quelque titre que ce soit, comme la complicité, l'assistance ou l'instigation. Par ailleurs, l'Article 1(2) de la Convention de l'OCDE exige que les États parties prennent les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale, le fait de se rendre complice d'un acte de corruption d'un agent public étranger, y compris par instigation, assistance ou autorisation. En ce qui concerne la participation, le coupable est puni conformément aux dispositions de l'article 129 du code pénal marocain.

4.2.7. Moyen de défense

Tout en reconnaissant l'importance des témoins coopératifs dans la poursuite efficace des infractions de corruption, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a systématiquement critiqué les Parties qui ont établi des défenses complètes dites de « repentir réel » ("effective regret"), pour les infractions de corruption. Selon le Groupe, la coopération n'est pas un moyen de défense complet reconnu par la Convention de l'OCDE. Même si elle peut constituer une circonstance atténuante au moment de la détermination de la peine (à condition que les sanctions demeurent efficaces, proportionnées et dissuasives), elle ne saurait constituer un moyen de défense à part entière susceptible de dégager la responsabilité de l'auteur de l'infraction. L'article 256-1 du Code pénal marocain exonère le corrupteur sans autre condition que de dénoncer l'infraction aux autorités soit avant de donner suite à la sollicitation soit après, sous condition de démontrer l'agissement sous la contrainte. Ceci soulève les mêmes inquiétudes que celles présentées précédemment.

4.2.8. Infraction de corruption active d'agents publics étrangers

L'Article 1 de la Convention de l'OCDE prévoit comme infraction de corruption d'agents publics étrangers « le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international. » La CNUCC oblige également ses États parties à promulguer une infraction de corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisation internationales publiques dans son Article 16. Comme indiqué précédemment, le droit marocain n'incrimine pas la corruption d'agents publics étrangers, ceux-ci n'étant pas prévus explicitement dans le champ d'application de la loi. Un projet de loi visant à introduire une telle incrimination dans le droit pénal marocain a été porté à la connaissance des experts de l'OCDE au moment de la rédaction de ce rapport.

4.2.9. Responsabilité pénale des personnes morales

L'Article 26 de la CNUCC et l'Article 2 de la Convention de l'OCDE oblige les Parties à établir la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption. Cette responsabilité peut être administrative, civile ou pénale, selon les exigences de chaque système judiciaire national. Elle doit également s'appliquer aux entreprises publiques. Il est également impératif que la responsabilité de la personne morale puisse être engagée sans préjudice à la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis les infractions. La responsabilité pénale des personnes morales doit aussi être accompagnée de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de nature pénale ou non pénale, y compris des sanctions pécuniaires.

Bien que la législation pénale marocaine ne prévoie pas suffisamment expressément la responsabilité pénale des personnes morales dans des termes généraux, un certain nombre d'articles du Code pénal – y compris les dispositions incriminant le blanchiment d'argent – prévoient des sanctions pénales et des mesures dissuasives à l'endroit des personnes morales reconnues responsables d'infractions spécifiques. Par conséquent, les autorités marocaines soutiennent que leur droit reconnaît la responsabilité pénale des personnes morales. Au titre de la Convention de l'OCDE, étant donné que le Maroc a établi la responsabilité pénale des personnes morales pour certaines infractions, il doit être en mesure d'établir le même cadre de responsabilité pénale pour les entreprises impliquées dans des affaires de corruption. Il convient de noter que le Maroc a mis en place un casier judiciaire des personnes morales. Les autorités ont indiqué que ce casier est opérationnel.

4.2.10. Compétence

L'Article 42 de la CNUCC et l'Article 4 de la Convention de l'OCDE établissent les standards internationaux pour la compétence dans les affaires de corruption. Il faut ainsi établir la compétence pour les actes de corruption commis (a) en tout ou en partie sur son territoire, et (b) par ses ressortissants, y compris ses entreprises, dans n'importe quel pays. La condition de double incrimination doit être réputée satisfaisante lorsque l'acte est illicite dans le territoire où il est commis, même s'il a une qualification pénale différente dans ce territoire.

Le pouvoir judiciaire marocain a la compétence de poursuivre toute personne qui commet des crimes de corruption sur le sol marocain, et de punir chaque personne marocaine (physique ou morale) qui commit des crimes de corruption en dehors du Royaume. L'article 707 prévoit ce qui suit « Toute action qui, selon la loi marocaine, est équivalent à une infraction, commise en dehors du Royaume du Maroc par un marocain, peut être sujet d'une poursuite ou un procès au Maroc ». Cependant, l'accusé ne peut être poursuivi et jugé que s'il retourne sur le sol marocain, et qu'il n'a pas été prouvé qu'il a été condamné à un jugement à l'étranger, entré en force. Et en cas de condamnation, il doit avoir purgé sa peine. L'article prévoit aussi que : « Toute action qui, selon la loi marocaine, est équivalent à un délit, commis en dehors du Royaume du Maroc par un marocain, est sujet d'une poursuite ou d'un procès au Maroc ».

4.2.11. Indépendance des enquêtes et poursuites

L'Article 5 de la Convention Anti-corruption de l'OCDE exige des Parties à la Convention de s'assurer que « Les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger … ne seront pas influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause. ».

Le rôle du Ministère public et les initiatives que la loi lui réserve, à toutes les phases de la procédure, peuvent déterminer l'orientation, le rythme et l'issue d'une affaire. L'article 82 de la Constitution de 1996 et l'article 107 de la Constitution de 2011 prévoient que "Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif". Néanmoins, malgré cette consécration constitutionnelle des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, plusieurs obstacles, en droit et en pratique, ont longtemps compromis l'indépendance. Notamment, les magistrats du parquet ont été longtemps placés sous l'autorité du Ministre de la Justice et, par conséquent, subordonnés au pouvoir exécutif. Pour remédier à ces manquements, une réforme approfondie du système judicaire a été initiée par les autorités marocaines. La Constitution de juillet 2011 a ouvert la porte à une telle réforme en prévoyant spécifiquement des dispositions pour la promulgation de nouvelles lois organiques relative au statut des magistrats (article 112) et régissant le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (CSPJ) (article 116).

Au Maroc, la Constitution de 2011, tout en garantissant l'indépendance des juges sans distinction aucune entre les juges du siège et les juges du parquet, a exclu ces derniers de la protection contre l'inamovibilité. L'article 108 prévoit que, « les magistrats du siège sont inamovibles ». L'article 110 précise que « les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent se conformer aux instructions écrites émanant de l'autorité hiérarchique ».

Adoptée le 25 juillet 2017 par la Chambre des représentants, la loi sur le transfert des compétences du ministre de la Justice au procureur général du Roi près la Cour de cassation prévoit que le procureur général du Roi près la Cour de cassation remplace le ministre de la Justice dans "ses fonctions de présidence du ministère public et son autorité sur ses magistrats". De ce fait, le procureur général du Roi est désigné président du parquet, qui comprend les procureurs et les substituts des procureurs du roi. Il a la responsabilité de "veiller et contrôler le ministère public dans l'exercice de ses fonctions relatives à l'action publique (c'est-à-dire d'engager les poursuites judiciaires)", d'après l'article 2 de ladite loi. Avec le passage du parquet directement sous l'autorité du procureur général, les procureurs du Roi ne sont plus subordonnés au ministre de la Justice dont le travail est contrôlé, en théorie, par le parlement. Le ministre de la Justice ne peut plus enjoindre les procureurs d'engager des poursuites judiciaires. Si les procureurs gardent leurs prérogatives sur l'ouverture d'une instruction judiciaire, le procureur général peut désormais les saisir et les sommer d'engager les poursuites juridiques qui s'imposent en cas de violations constatées. Par cette nouvelle loi, le chef du parquet peut saisir directement une juridiction et soumettre un recours pour vice de procédure constaté au cours d'un procès. Cette option ne relevait pas auparavant des compétences du ministre de la Justice.

La loi donne au parquet général une autonomie financière et la prérogative de recruter les cadres qu'il souhaite. Il est essentiel que, dans cette nouvelle architecture, le parquet dispose de moyens matériels, humains, logistiques et financiers appropriés et que les enquêtes de corruption puissent être conduites dans les faits en toute indépendance et sans influence indue.

Vis-à-vis des juridictions d'instruction et de jugement, le parquet est indépendant en ce sens que celles-ci ne sauraient lui donner des instructions, ni encore moins, lui adresser des injonctions, au contraire ces juridictions ne peuvent pas en principe se saisir d'une affaire, elles doivent attendre les réquisitions du ministère public (exercice de l'action publique). Vis-à-vis ensuite de la victime de l'infraction, le parquet est indépendant car d'une part, il n'est pas tenu d'exercer l'action publique sur simple plainte de la victime et même lorsque celle-ci l'oblige à exercer cette action publique en se constituant partie civile ; le parquet

n'est pas tenu de soutenir l'accusation. D'autre part, et sauf exception, le parquet reste libre d'engager des poursuites même en absence de plainte de la victime, tout comme il reste libre de demander la condamnation même en cas de retrait de la plainte par la victime ou de transaction passée entre celle-ci et l'inculpé.

Il est noté qu'un instrument important en droit marocain- la possibilité, pour la ou les victimes d'une infraction pénale, de porter plainte avec constitution de partie civile – peut permettre de contrer une inertie possible du Ministère public qui, informé des faits, ne jugerait pas opportun de poursuivre un délit tel que l'infraction de corruption active d'agents publics. Cette procédure a pour conséquence de priver le procureur de son pouvoir de classer sans suite pour des raisons d'opportunité. Dans le cadre de leur réflexion actuelle sur l'indépendance du Ministère public, les autorités marocaines devraient considérer le maintien de la possibilité de déposer plainte avec constitution de partie civile, y compris dans le cas où l'infraction de corruption d'agents publics étrangers viendrait à être établie.

Quatre divisions spécialisées en crimes financiers ont été établis dans le cadre du respect du Maroc de ses engagements internationaux, notamment la Convention des Nations Unies contre la Corruption, et ce dans le but de pouvoir statuer sur ce genre de questions tout en acquérant la spécialité et le professionnalisme exigé par la nature de ces questions.

4.2.12. Prescription

Le Code de procédure pénale prévoit les règles suivantes en matière de prescription :

- Article 3 - L'action publique s'éteint par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose irrévocablement jugée. Elle peut, en outre, s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément; il en est de même en cas de retrait de plainte lorsque celle-ci est une condition nécessaire de la poursuite ;
- Article 4 - Sauf dérogations résultant des lois spéciales, l'action publique se prescrit: En matière criminelle, par vingt années grégoriennes révolues à compter du jour où le crime a été commis; en matière délictuelle, par cinq années grégoriennes révolues à compter du jour où le délit a été commis; en matière de simple police, par deux années grégoriennes révolues à compter du jour où la contravention a été commise ;
- Article 5 - La prescription de l'action publique est interrompue par tout acte d'instruction ou de poursuite accompli par l'autorité judiciaire ou ordonné par elle. Il en est ainsi, même à l'égard des personnes qui ne seraient pas impliquées dans cet acte d'instruction ou de poursuite. Un nouveau délai de prescription d'une durée égale à celui fixé à l'article précédent court à compter du dernier interruptif ;
- Article 6 - La prescription de l'action publique est suspendue au cas d'impossibilité d'agir provenant de la loi elle-même. Du jour où cette impossibilité prend fin, la prescription reprend son cours pour une durée égale à celle qui restait à accomplir lorsque la suspension est intervenue.

Le Code Pénal marocain distingue, selon la gravité des sanctions, 3 grandes catégories d'infractions : les crimes, les délits et les contraventions. Les crimes sont les infractions les plus graves et les peines qui les sanctionnent varient : la dégradation civique, la peine capitale, la réclusion perpétuelle et la réclusion à temps (5 à 30 ans). Les délits sont des infractions de gravité moyenne et ils sont de 2 sortes : (i) les délits correctionnels : ils font appel à des peines d'emprisonnement dont la durée est comprise entre 2 et 5 ans et (ii) délits de police : La peine d'emprisonnement encourue est d'un minimum de 1 mois et d'un maximum égal ou inférieur à 2 ans + amende supérieure à 1200 dirhams.

La corruption active d'agents publics est considérée comme un crime et se prescrit par vingt années grégoriennes révolues à compter du jour où le crime a été commis. De plus, la prescription de l'action publique est interrompue par tout acte d'instruction ou de poursuite accompli par l'autorité judiciaire ou ordonné par elle.

En tant que point de référence, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a systématiquement considéré que toute période de prescription inférieure à 5 ans était insuffisante pour enquêter et poursuivre des faits de corruptions d'agents publics étrangers.

4.2.13. Techniques d'investigation

Les standards internationaux exigent des « ressources adéquates » de façon à permettre des enquêtes et des poursuites efficaces des faits de corruption ainsi que des techniques d'enquête spéciales (respectivement, Convention de l'OCDE, commentaire 27 et Annexe I à la Recommandation de 2009 ; CNUCC, Article 50). En ce qui concerne les techniques d'enquête, la CNUCC constate l'importance de prévoir la possibilité, pour les autorités compétentes, de recourir à des livraisons surveillées, à la surveillance électronique ou à toutes autres formes de surveillance de même à recourir aux opérations d'infiltration, et à prévoir aussi que les preuves recueillies au moyen de ces techniques soient admissibles devant les tribunaux. Le Groupe de travail exige aussi des efforts de formation afin de développer des expertises adéquates au sein des services compétents.

La constitution marocaine renferme diverses propositions d'ordre procédural, elle proclame des garanties essentielles tel que l'interdiction de toute accusation, de détention, punition, perquisition et vérification non conforme aux conditions et formes prévues par la loi (art 10), tout comme elle proclame l'inviolabilité du domicile (art 10), le secret de la correspondance (art 11) et l'indépendance de la magistrature (art 82). La constitution énonce par ailleurs le principe de l'immunité parlementaire et en précise les limites (art 39), elle institue la Haute Cour et détermine les conditions de mise en accusation des membres du gouvernement pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (de l'art 88 à l'art 92).

Le ministère public exerce plusieurs fonctions. Ayant la haute main sur la police judiciaire, le procureur général du Roi et le procureur du Roi assurent la direction et la surveillance de l'activité des membres de la police judiciaire relevant de leur ressort et peuvent à cet effet les requérir et leur donner des instructions concernant la constatation des infractions et la recherche des délinquants. Le magistrat du parquet peut d'ailleurs en sa qualité d'officier supérieure de police judiciaire accomplir lui-même des actes d'enquête et de constatation des infractions et recevoir des plaintes et des dénonciations. Il peut aussi placer sous mandat de dépôt la personne inculpée d'une infraction punissable d'emprisonnement lorsqu'il s'agit d'une infraction flagrante ou si l'inculpé ne présente pas de garanties suffisantes de représentation ou encore s'il est jugé dangereux (art 47 et 74 du Code de Procédure Pénale marocain) ou (art 147).

Les tribunaux de 1ère instance et les Cours d'appel comprennent des juges d'instruction qui sont nommés en cette qualité pour 3 ans renouvelables parmi les magistrats du siège des dites juridictions, et ce par arrêté du ministre de la justice sur proposition, selon les cas du président du tribunal de 1ère instance, ou du président de la Cour d'appel, c'est ce qui ressort de l'article 52 du Code de Procédure Pénale marocain qui précise en outre qu'il peut être mis fin à leurs fonctions de juges d'instruction dans les mêmes formes. L'instruction est obligatoire au Maroc pour les crimes punissables de la peine de mort ou réclusion perpétuelle ou la réclusion temporaire dont la durée maximum est fixée à 30 ans; pour Toute infraction qualifiée crime commise par un mineur et pour les délits au cas où une

disposition spéciale le prévoir. L'instruction est facultative pour les autres crimes commis par les délinquants majeurs et pour les délits commis par les mineurs, ainsi que pour les délits punissables d'une peine égale ou supérieure à 5 ans.

Les organes investis d'une mission habituelle de la police judiciaire sont les officiers supérieur de la police judiciaire « OSPJ » (cette catégorie est composé d'organe ayant tous la qualité de magistrat, il s'agit des magistrats du parquet « procureur général du Roi, procureur du Roi, et leurs substituts », et des juges d'instructions) et les officiers de la police judiciaire « OPJ » : ce sont des fonctionnaires qui relèvent statutairement soit du ministère de l'intérieur, soit du département chargé de la défense nationale. Outre qu'elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et obéit à leurs réquisitions, la police judiciaire a des attributions générales qui consistent à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs –art 18- « Article 18 : Elle est chargée suivant les distinctions établies au présent titre de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs ». À cet effet, elle est investie d'une fonction spécifique qui consiste à procéder à des enquêtes soit d'office, soit sur les instructions du parquet. En ce qui concerne la réunion des éléments de preuves et la recherche des auteurs de l'infraction, la tâche de la police judiciaire consiste à rassembler des indices comme des traces ou des empreintes, à recueillir des témoignages, à recevoir des aveux, des dénonciations et des plaintes.

Dans ce même cadre, l'OCDE s'attache également à revoir la capacité institutionnelle des pays à remplir les conditions édictées à l'article 5. De nombreuses recommandations faites aux pays Partie à la Convention de l'OCDE consistent à leur demander de mobiliser les ressources humaines et en formation afin de s'assurer que les principes édictés dans la loi puissent être déployés en des actions répressives efficaces et effectives.

4.2.14. Entraide judiciaire et extradition

Selon le Code de procédure pénale marocain, les traités internationaux priment sur le droit interne pour ce qui est des questions de coopération internationale. Les dispositions générales du Code de procédure pénale marocain (Section III du Livre VII), y compris les dispositions sur l'extradition, s'appliquent aux questions non régies par les traités bilatéraux ou multilatéraux.

La Convention de l'OCDE prévoit que chaque Partie à la Convention accorde, autant que le permettent ses lois et ses instruments internationaux pertinents, une entraide judiciaire prompte et efficace aux autres Parties aux fins des enquêtes et des procédures pénales engagées par une Partie pour les infractions relevant de ladite Convention ainsi qu'aux fins des procédures non pénales relevant de la présente Convention engagées par une Partie contre des personnes morales (article 9). De même, une Partie ne peut refuser d'accorder l'entraide judiciaire en matière pénale en invoquant le secret bancaire.

Les Conventions de l'OCDE et de l'ONU, contre la corruption, spécifient que lorsqu'une Partie subordonne l'entraide judiciaire à une double incrimination, celle-ci est réputée exister si l'infraction, pour laquelle l'entraide est demandée, relève de ces Conventions. Le Maroc devra s'assurer qu'il n'est pas nécessaire de vérifier l'existence de la double incrimination lorsqu'il s'agit de demandes d'entraide émanant d'autres Parties à ces deux Conventions.

Entraide judiciaire

Il n'existe pas, dans la législation marocaine, de texte juridique spécifique distinct sur l'entraide judiciaire. La question est réglementée par le Code pénal et le Code de procédure pénale marocains. Dans ce domaine, une série d'accords bilatéraux ont également été conclus par le Maroc, dont les traités avec l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, les Pays-Bas, le Portugal et la Turquie. De tels traités existent aussi avec des pays du monde arable (Algérie et Tunisie) et un pays africain (Côte d'Ivoire). Ces accords portent sur différents aspects de la coopération judiciaire internationale et ne se limitent pas à un domaine particulier. L'on peut noter avec satisfaction le nombre important de traités signés par le Maroc dans le domaine de l'entraide judiciaire et encourager le Maroc à conclure d'autres accords similaires avec d'autres États afin de promouvoir davantage la coopération. Le Maroc est par ailleurs signataire de la Convention d'Entraide judiciaire et d'extradition contre le terrorisme des Nations Unies.

L'autorité centrale désignée par le Royaume du Maroc pour recevoir les demandes d'entraide judiciaire est le Ministère de la justice. Selon le droit marocain, les demandes d'entraide judiciaire doivent être adressées par la voie diplomatique. Cependant, selon certains accords bilatéraux comme celui conclu avec le Portugal, la demande peut être adressée directement aux autorités centrales. En outre, le Maroc accepte qu'en cas d'urgence les demandes soient adressées par l'intermédiaire d'INTERPOL. En ce qui concerne la langue à utiliser, le Maroc a indiqué qu'en règle générale, une traduction des demandes d'entraide judiciaire en arabe, langue officielle du Maroc, était exigée.

Les autorités marocaines indiquent ne pas recevoir souvent de demandes d'entraide judiciaire concernant des infractions liées à la corruption. Toute une série de fins auxquelles l'entraide judiciaire peut être demandée est prévue dans la législation nationale marocaine et dans les traités bilatéraux applicables. Il n'est pas certain que la demande d'entraide judiciaire aux fins de recouvrement d'avoirs soit couverte de manière adéquate.

Le Maroc indique ne pas invoquer le secret bancaire pour refuser l'entraide judiciaire. Ce principe énoncé expressément dans les traités bilatéraux applicables est aussi respecté dans la pratique par les autorités judiciaires marocaines, qui répondent aux demandes de divulgation de documents bancaires tant que ces demandes entrent dans le cadre d'enquêtes judiciaires.

La législation marocaine prévoit une série de motifs de refus d'octroi de l'entraide: les demandes d'entraide judiciaire ne sont pas exécutées si elles ne relèvent pas de la compétence des autorités judiciaires marocaines, ou si leur exécution devrait compromettre la souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts fondamentaux du Royaume du Maroc. Les autorités indiquent que l'État requérant est toujours informé du refus de la demande et des raisons ayant motivé ce refus.

Extradition

Au Maroc, les règles sur les conditions et les procédures en matière d'extradition figurent dans un chapitre du Code de procédure pénale. Le Maroc a conclu un certain nombre de traités bilatéraux sur l'extradition, mais ne subordonne pas cette dernière à l'existence d'un traité. En l'absence d'un traité applicable, l'extradition peut être accordée sur la base des dispositions du Code de procédure pénale.

Les ressortissants marocains ne peuvent pas être extradés, mais ils peuvent être poursuivis au Maroc pour des infractions commises à l'étranger si un pays étranger le demande officiellement aux autorités marocaines (*aut dedere aut judicare*; extrader ou poursuivre).

Dans un contexte identique, les autorités marocaines n'envisageraient pas l'exécution d'une peine prononcée par une autorité étrangère à l'encontre d'un citoyen marocain.

Le Maroc exige le respect du principe de la double incrimination dans tous les cas, puisque l'extradition ne sera pas accordée si l'acte n'est pas punissable en vertu du droit marocain. En raison d'un strict respect du principe de la double incrimination, le Maroc ne peut accorder de façon discrétionnaire l'extradition d'une personne pour l'une quelconque des infractions visées par la Convention de l'OCDE qui ne sont pas punissables en vertu de son droit interne.

L'infraction pour laquelle l'extradition est demandée doit être sanctionnée dans l'État requérant d'une peine maximum d'un an d'emprisonnement. Le droit marocain prévoit la possibilité de mettre la personne concernée en détention. L'extradition n'est accordée que si la personne extradée n'est pas poursuivie, jugée, arrêtée ou soumise à toute autre mesure restrictive de liberté pour tout acte commis avant la date de l'extradition, sauf l'acte pour lequel l'extradition est demandée. De plus, selon le droit marocain, l'extradition n'est pas accordée si l'acte pour lequel elle est demandée est considéré comme une infraction politique ou en rapport avec une infraction politique.

Plan d'action et identification des réformes prioritaires

Recommandations

Infraction de corruption active d'agents publics

Le Maroc pourrait envisager une réforme législative dont les éléments suivants pourraient être considérés:

- Définition d'agent public: (i) clarifier par tout moyen approprié que toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire ; nommée ou élue ; et quel que soit son niveau hiérarchique a le statut de 'fonctionnaire public' au titre de l'article 224 du Code pénal; (ii) couvrir de manière explicite toute autre personne qui exerce une fonction publique pour une entreprise publique.
- Offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre par des intermédiaires: couvrir expressément les promesses, offres ou accords faits indirectement au corrompu.
- 'à son profit ou au profit d'un tiers': incriminer l'offre, la promesse et le don qui ont pour objet de bénéficier à un tiers et non exclusivement au corrupteur ayant statut de fonctionnaire public.
- 'pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles': clairement incriminer toute utilisation qui est faite de par la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent.

Sanctions applicables à l'infraction de corruption active d'agents publics

Dans ce domaine également, une réforme de la législation en place pourrait être envisagée comme suit :

- *Sanctions pécuniaires*: augmenter le niveau des sanctions pécuniaires pour l'infraction de corruption d'agents publics afin de s'assurer de leur caractère efficace, proportionné et dissuasif.

- *Sanctions complémentaires*: envisager l'application de sanctions complémentaires civiles ou administratives à toute personne, physique ou morale, soumise à des sanctions pour corruption d'un agent public.
- *Saisie et confiscation*: permettre de saisir et confisquer l'instrument et les produits de la corruption d'agent public ou les avoirs d'une valeur équivalente.

Infraction de corruption d'agents publics étrangers

- Établir une infraction de corruption d'agents publics étrangers conformément à l'Article 1 de la Convention de l'OCDE.
- Exclure la possibilité d'invoquer le moyen de défense basé sur le « repentir réel » de l'article 256-1 du Code pénal dans les affaires de corruption d'agents publics étrangers.

Responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions de corruption

- Établir sans ambiguïté la responsabilité pénale des personnes morales, en incluant les entreprises publiques, pour les infractions de corruption.
- Mettre en place des garanties afin de s'assurer que cette responsabilité est indépendante de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis les infractions.
- Adopter à l'encontre des personnes morales un régime de sanctions qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives.

Compétence pour poursuivre les infractions de corruption

- Il s'agit d'un domaine qui demande d'être acté clairement dans l'arsenal législatif afin de s'assurer que la volonté de poursuivre les actes délictuels des entreprises peut être suivie d'effet en pratique. Le Maroc peut confirmer la compétence des autorités de poursuite marocaines pour la poursuite des entreprises marocaines lorsqu'elles commettent les infractions à l'étranger, et confirmer la compétence territoriale lorsque l'infraction est commise en tout ou en partie sur le territoire marocain.

Indépendance des enquêtes et poursuites

- S'assurer dans les faits de l'indépendance du Ministère public dans la conduite des affaires de corruption en accord avec les standards internationaux et principes du droit marocain.

Période de prescription pour des affaires de corruption

- S'assurer que la période de prescription qui s'applique à l'infraction de corruption d'agents publics est conforme aux standards internationaux tels que prévus à la CNUCC et à la Convention de l'OCDE.

Plan d'action

Axes de réformes	Soutien potentiel de l'OCDE
- Réforme/clarification du droit pénal dans les domaines suivants: (i) définition d'agent public; (ii) responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions de corruption; (iii) sanctions pour l'infraction de corruption d'agents publics; (iv) compétence pour poursuivre les infractions de corruption; (v) indépendance des enquêtes et poursuites; (vi) période de prescription pour des affaires de corruption et (vii) coopération internationale	- Accompagnement des réformes du droit pénal, y compris la mise à disposition de l'expertise en matière de rédaction législative; - Actions de formations et de sensibilisation sous des formes variées (ateliers, participation à des sessions de formation internationales, etc.)
- Réforme du droit pénal – infraction de corruption d'agents publics étrangers	- Accompagnement de la réforme en cours visant à introduire dans le droit marocain une infraction de corruption transnationale. Cet accompagnement peut prendre notamment la forme d'une mise à disposition de l'expertise en matière de rédaction législative, y compris une revue dans le détail du projet de loi en cours de discussion. - Organisation de sessions de discussion avec les parlementaires ou toute autre instance appropriée visant à sensibiliser et expliquer la norme internationale. - Actions de formations et de sensibilisation sous des formes variées (ateliers, participation à des sessions de formation internationales, etc.)

Notes

[1] Il convient de noter qu'en matière de corruption passive, l'article 248 du code pénal est plus explicite en ceci qu'il vise le fait de « solliciter ou agréer des offres ou promesses, solliciter ou recevoir des dons, présents ou autres avantages, soit directement ou indirectement, au profit du fonctionnaire lui-même ou au profit d'autre […] ».

[2] Il convient de noter qu'en matière de corruption passive, l'article 248 du code pénal est plus explicite en ceci qu'il vise le fait de « faire toute action même en dehors de ses mandats personnels, sa fonction étant facile à exercer ou pouvant être facile à exercer ».

Références

OCDE (2014), Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale - Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers (http://www.oecd.org/fr/daf/rapport-de-l-ocde-sur-la-corruption-transnationale-9789264226623-fr.htm).

OCDE (1997), Texte officiel de la Convention anti-corruption de l'OCDE et les commentaires relatifs, la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption, la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et documents connexes, http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/conventionsurlaluttecontrelacorruptiondagentspublicsetrangersdanslestransactionscommercialesinternationales.htm.

OCDE (s.d.), Le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales de l'OCDE: information sur son rôle dans le suivi de la mise en œuvre et de l'application de la Convention de l'OCDE sur la corruption (http://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/conventioncontrelacorruption/legroupedetravaildelocdesurlacorruption.htm), consulté le 12 avril 2018.

OCDE (s.d.), Rapports par pays sur la mise en œuvre de la Convention anticorruption de l'OCDE, site Internet de l'OCDE (http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/rapportsparpayssurlamiseenoeuvredelaconventiondeluttecontrelacorruptiondelocde.htm, consulté le 12 avril 2018.

Chapitre 5. Promouvoir l'intégrité en renforçant l'administration fiscale au Maroc

Les autorités fiscales ont un rôle important à jouer dans la lutte contre les crimes financiers tels que le versement de pots-de-vin et la corruption. Au cours de leurs activités, les inspecteurs et contrôleurs fiscaux sont en position de force pour identifier les indicateurs d'activités de corruption, ce qui fait d'eux des acteurs clés dans la prévention de la corruption. Ce chapitre présente une analyse du traitement fiscal de la corruption, du signalement par les agents fiscaux de suspicions de corruption, et de la coopération entre autorités fiscales et organisations luttant contre la corruption.

5.1. Le rôle des administrations fiscales dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

Les infractions fiscales sont souvent intrinsèquement liées à d'autres crimes financiers tels que la corruption. Par exemple, la personne qui reçoit un pot-de-vin peut ne pas déclarer les revenus qu'elle tire d'activités illicites afin d'échapper au fisc, et celle qui paye un pot-de-vin peut déguiser ce versement comme un autre type de dépense afin d'obtenir une déduction fiscale. Les autorités fiscales, qu'elles soient chargées d'enquêter sur les délits fiscaux ou responsables de la conformité fiscale civile, doivent veiller au respect de la législation fiscale. Dans leurs attributions, ces autorités ont accès à des informations financières et ont la capacité d'enquêter sur les transactions financières. Dans le cadre de leurs fonctions, les agents du fisc peuvent donc prendre connaissance d'activités suspectes ou de preuves en matière de versement de pots-de-vin ou de corruption.

Pour prévenir et détecter efficacement les activités de corruption, les autorités fiscales doivent signaler tout comportement suspect à l'autorité compétente afin de déterminer s'il y a lieu d'ouvrir une enquête. Les autorités fiscales devraient recevoir une formation sur la façon d'identifier les indicateurs de corruption et autres agissements répréhensibles. De plus, lorsque des faits de corruption sont suspectés, ils peuvent également s'accompagner de preuves de blanchiment d'argent : cela peut déclencher la soumission d'un rapport de transaction suspecte à l'unité de renseignement financier.

Ce type de partage d'informations doit faire partie d'une approche plus globale du gouvernement pour lutter contre les délits financiers : une coordination et une coopération effectives entre les autorités fiscales, la lutte contre la corruption, la lutte contre le blanchiment d'argent, la police, les procureurs et les agents concernés favorisent la prévention, la détection et les enquêtes sur les délits financiers. Par conséquent, des poursuites judiciaires fructueuses peuvent jeter les bases pour le recouvrement des produits du crime.

L'OCDE a mis au point plusieurs instruments pour guider ses pays membres dans ce domaine, y compris la Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (2009) (Encadré 5.1) et la Recommandation du Conseil en vue de faciliter la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives pour lutter contre les délits graves (2010). Ces instruments comprennent des dispositions comme l'interdiction de la déductibilité fiscale des pots-de-vin, s'assurer que les administrations fiscales sont équipées pour identifier les pots-de-vin, et que ces informations doivent être signalées par les agents du fisc à l'autorité compétente. En outre, ils stipulent que des accords internationaux sur l'échange d'informations fiscales permettent le partage d'informations pertinentes reçues par les autorités fiscales et les organismes de lutte contre la corruption.

Encadré 5.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

La recommandation de 2009 vise à prévenir la corruption dans les transactions commerciales internationales en conseillant aux pays de prendre les mesures suivantes :

- Les pays membres et les autres parties à la Convention anti-corruption de l'OCDE devraient interdire explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, à toutes fins fiscales d'une manière effective. Une telle interdiction doit être établie par la loi ou par un autre moyen contraignant visant le même effet, par exemple : interdire la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, et ; interdire la déductibilité fiscale de tous les pots-de-vin ou de toutes les dépenses engagées dans la poursuite d'actes de corruption en violation de la loi pénale ou de toute autre loi de la Partie à la Convention de lutte contre la corruption.
- Chaque pays membre et autre Partie à la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE examine, de manière continue, l'efficacité de ses cadres juridiques, administratifs et politiques ainsi que ses pratiques interdisant la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés aux agents publics étrangers. Ces examens devraient déterminer si une orientation adéquate est fournie aux contribuables et aux autorités fiscales quant aux types de dépenses qui sont réputées constituer des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers, et si ces pots-de-vin sont effectivement détectés par les autorités fiscales.
- Les pays membres et les autres Parties à la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE, conformément à leurs systèmes juridiques, doivent établir un cadre juridique et administratif efficace et fournir des conseils pour faciliter la communication par les autorités fiscales des soupçons de corruption étrangère découlant de l'exercice de leurs fonctions, aux autorités nationales d'application de la loi compétentes en la matière.

Source : OCDE (2009), *Recommandation du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.*

Comme mentionné précédemment, les efforts déployés par les autorités fiscales en matière de prévention de la corruption devraient comprendre une approche gouvernementale plus large de l'intégrité et de la lutte contre la corruption. Le Dialogue d'Oslo, lancé par l'OCDE en 2011, est une initiative globale qui vise à réunir toutes les parties prenantes concernées afin de trouver des solutions plus efficaces pour la prévention des délits financiers, de la fraude fiscale et d'autres flux d'argent illicites grâce à une meilleure coopération entre les institutions, notamment à l'échelle internationale. Parmi les participants se trouvent les administrations fiscales, les ministères des finances et de la justice, les unités du renseignement financier (URF), les banques centrales, le Groupe d'action financière (GAFI), des organisations internationales, des entreprises et des ONG.

Les autorités fiscales doivent disposer des ressources nécessaires et du mandat adéquat pour détecter et prévenir efficacement l'activité de corruption et d'autres actes répréhensibles. Les enquêteurs chargés de la fraude fiscale sont en mesure de développer leurs compétences pour enquêter, poursuivre et récupérer le produit de délits fiscaux à l'Académie internationale de l'OCDE pour les enquêtes en matière de délinquance fiscale.

La formation met l'accent sur tous les aspects de la conduite et de la gestion d'enquêtes financières, y compris : la complexité du blanchiment de capitaux et les défis représentés par le versement de pots-de-vin et la corruption ; les techniques d'investigation ; l'identification, le gel et le recouvrement des avoirs ; la gestion des enquêtes internationales ; l'identification des menaces et la réalisation d'évaluations des risques. Ce volet sur l'application de la loi est essentiel pour prévenir d'autres cas de corruption dans les systèmes fiscaux.

5.2. État actuel et analyse critique

5.2.1. Déductibilité des pots-de-vin à des fins fiscales

Les pots-de-vin peuvent être déguisés en dépenses commerciales légitimes (frais de consultation, commissions, salaires fictifs, frais de représentation, etc.) et peuvent être payés au moyen de « caisse noire » détenues par des sociétés offshores. Le Maroc dispose que son Code général des impôts (CGI) n'interdit pas explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin, mais définit les biens et services pour lesquels des déductions peuvent être effectuées et les pièces justificatives requises (factures régulières et probantes, par exemple). Le Maroc n'a pas fourni les dispositions législatives pertinentes du CGI ou des exemples de types de dépenses déductibles; par conséquent, il n'y a aucun moyen d'évaluer si les catégories de déductions admissibles pourraient potentiellement être utilisées à mauvais escient pour déduire des pots-de-vin. Il est important que les fonctionnaires sachent quelles dépenses peuvent être déduites et quand une déduction doit être refusée.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait explicitement rejeter la déductibilité fiscale des pots-de-vin et autres dépenses engagées pour favoriser la corruption.

5.2.2. Signaler les activités de corruption présumée

Il est important que le Maroc dispose d'un cadre juridique et administratif efficace pour faciliter le signalement par les autorités fiscales des soupçons de corruption détectés dans le cadre de leur travail, aux autorités répressives nationales. Le Maroc prévoit que, lorsqu'un crime est détecté dans le cadre d'une vérification fiscale, les examinateurs fiscaux désignés au sein de l'administration fiscale préparent une plainte qui est présentée à une commission fiscale composée de représentants de l'administration fiscale et d'organisations professionnelles représentant les fiscalistes (ex. comptables et avocats), et présidée par un magistrat. Cette commission est chargée de déterminer si la plainte doit être transmise au procureur. On ne sait pas s'il est obligatoire pour les examinateurs fiscaux de transmettre leurs soupçons à la Commission des impôts et sur quelle base la Commission des impôts doit saisir le procureur. En outre, il est important que le Maroc revoie son cadre juridique et opérationnel pour s'assurer que l'administration fiscale est en mesure de partager les informations des contribuables avec les autorités répressives aux fins d'enquêtes sur des cas présumés de corruption. Enfin, le Maroc devrait veiller à offrir une formation régulière et spécifique aux auditeurs fiscaux sur l'identification des indicateurs de corruption.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait veiller à ce que les agents du fisc soient en mesure d'identifier les indicateurs de corruption, de signaler les soupçons et de partager les informations pertinentes avec les autorités répressives. Pour ce faire, il devrait:

- Veiller à ce que les autorités fiscales soient légalement tenues de signaler les suspicions de corruption détectées dans le cadre de leur travail aux autorités répressives concernées.
- Offrir une formation régulière aux examinateurs fiscaux, aux vérificateurs des impôts et aux enquêteurs sur les infractions fiscales afin de: identifier les indicateurs de corruption (et refuser les déductions pour pots-de-vin présumés); et signaler les suspicions de corruption décelées dans le cadre de leur travail aux autorités répressives concernées.
- Mettre à la disposition de tous les fonctionnaires du fisc le Manuel de sensibilisation à la corruption de l'OCDE destiné aux inspecteurs des impôts et aux vérificateurs des impôts
- Veiller à ce qu'il dispose d'un cadre juridique et opérationnel efficace pour faciliter le partage d'informations entre les autorités fiscales et les autorités répressives compétentes aux fins d'enquêtes pénales sur les pots-de-vin et la corruption et les infractions économiques connexes.

5.2.3. Coopération entre les autorités fiscales et les organismes de lutte contre la corruption

Les modèles de réussite pour une coopération renforcée entre les autorités fiscales et les organismes de lutte contre la corruption comprennent des équipes communes d'enquêteurs, des centres de renseignement inter-institutions, le détachement de personnel entre les organismes et des programmes de formation complets. Une enquête conjointe permet à deux organismes au moins de travailler ensemble sur une enquête particulière qui peut constituer plusieurs types de crime financier, permettant le partage d'informations et l'échange d'expertise. Les centres de renseignement inter-institutions sont des processus centralisés pour la collecte et l'analyse d'informations entre plusieurs organismes. Cela peut favoriser une meilleure appréciation en fonction des différentes compétences et perspectives des organismes participants, comme c'est le cas aux États-Unis (Encadré 5.2). Les détachements de personnel permettent aux fonctionnaires chargés de la criminalité financière de partager leurs compétences et leurs points de vue, et de se familiariser davantage avec les types de délits financiers connexes et d'établir des réseaux entre les fonctionnaires qui travaillent tous pour lutter contre la délinquance financière. Cela peut favoriser une meilleure coopération et faciliter le partage d'informations entre les organismes. Enfin, un organisme chargé de la délinquance financière peut en former un autre. Une telle démarche permet de partager les innovations, développer des relations de collaboration et renforcer les capacités à identifier les indicateurs d'autres types de délinquance.

Encadré 5.2. La coopération inter-institutions aux États-Unis

L'enquête sur la corruption de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) est un exemple de coopération inter-institutions réussie aux États-Unis, non seulement entre les autorités fiscales et les responsables de la lutte contre la corruption, mais aussi avec leurs homologues étrangers chargés de l'application de la loi qui leur ont fourni une aide précieuse. Le stratagème qui a perduré 24 ans a fait l'objet d'une enquête menée par la section d'enquêtes criminelles de l'IRS (IRS-CI), le ministère de la Justice (DOJ) et le Bureau fédéral d'enquête [Federal Bureau of Investigation (FBI)]. Le montage s'appuyait sur la corruption, le blanchiment d'argent en bande organisée, la fraude électronique et d'autres activités illicites entre des hauts responsables de la FIFA et des dirigeants d'entreprise. Les dirigeants ont reçu des pots-de-vin et des commissions occultes en échange de leurs votes pour désigner le pays hôte des tournois de Coupe du monde, ainsi que des votes pour l'attribution de contrats lucratifs concernant les droits de médiatisation et de marketing concernant des tournois internationaux de football. Le paiement de ces pots-de-vin et autres commissions occultes a été déguisé par divers mécanismes tels que la falsification et l'antidatage de contrats pour créer une apparence de légitimité justifiant les paiements illicites. Des sociétés écran ont été constituées et détenaient des comptes offshores pour dissimuler la véritable origine des paiements. Des intermédiaires de confiance ont été utilisés pour faciliter le paiement de pots-de-vin. Des prête-noms et des comptes numérotés ont été utilisés et ouverts dans des pays réputés pour être des paradis fiscaux et dans d'autres juridictions au système bancaire opaque. L'enquête a donné lieu à des plaidoyers de culpabilité de la part de certaines personnes incriminées. Charles Blazer, ancien membre du comité exécutif de la FIFA, a abusé de sa position pour en tirer un gain personnel. Blazer a omis de déposer des déclarations d'impôt sur le revenu auprès du fisc américain pour les années fiscales 2005 à 2010 ; il a en outre omis de payer l'impôt sur le revenu et a commis des actes délibérés d'évasion fiscale. Blazer a notamment plaidé coupable pour les chefs d'accusation d'évasion fiscale et de défaut de déclaration d'une banque étrangère et de comptes financiers étrangers (FBAR).

Source : OCDE (2017a), *Effective Inter-Agency Cooperation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes (troisième édition).*

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait examiner les exemples de pratiques fructueuses identifiés dans le rapport, *Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes*, en vue d'introduire des pratiques similaires basées sur ses besoins, son cadre juridique et son expérience spécifiques.

Le Maroc devrait veiller à ce que les agents chargés d'enquêter sur la fraude fiscale reçoivent une formation adéquate afin d'améliorer leurs capacités à détecter et enquêter sur les délits financiers, et à recouvrer le produit de ces délits.

5.2.4. Partage d'informations reçues au titre des accords sur les échanges internationaux d'informations à des fins non fiscales

Le Maroc est signataire de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (OCDE, 2011). Plus de 100 juridictions participent à cette convention

multilatérale, qui est l'instrument le plus puissant pour lutter contre l'évasion fiscale offshore et l'évitement fiscal. Dans certaines conditions, l'article 22.4 rend possible le partage des informations reçues à des fins fiscales par l'autorité compétente marocaine avec d'autres organismes d'application de la loi et autorités judiciaires sur les questions prioritaires (par exemple, pour lutter contre le blanchiment d'argent, la corruption ou le financement du terrorisme). Par ailleurs, le Maroc a mis en vigueur un certain nombre d'accords de double imposition, qui permettent également l'échange d'informations. Dans les cas expressément convenus entre les parties, ces accords peuvent également permettre le partage d'informations reçues à des fins fiscales pour une utilisation dans la lutte contre d'autres délits financiers. Le commentaire de l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE inclut un libellé facultatif à cet effet. L'administration fiscale marocaine reconnaît l'importance de former le personnel sur ces questions et a demandé l'aide de l'OCDE à cet égard.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait envisager d'inclure dans ses conventions fiscales bilatérales le libellé facultatif du paragraphe 12.3 des Commentaires sur l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Le Maroc peut envisager de fournir une formation à l'unité d'échange des informations ainsi qu'aux contrôleurs et enquêteurs fiscaux sur le potentiel de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale pour renforcer leurs capacités.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Le Maroc devrait explicitement rejeter la déductibilité fiscale des pots-de-vin et autres dépenses engagées pour favoriser la corruption.
- Le Maroc devrait veiller à ce que les agents du fisc soient en mesure d'identifier les indicateurs de corruption, de signaler les soupçons et de partager les informations pertinentes avec les autorités répressives. Pour ce faire, il devrait:
  - Veiller à ce que les autorités fiscales soient légalement tenues de signaler les suspicions de corruption détectées dans le cadre de leur travail aux autorités répressives concernées.
  - Offrir une formation régulière aux examinateurs fiscaux, aux vérificateurs des impôts et aux enquêteurs sur les infractions fiscales afin de: identifier les indicateurs de corruption (et refuser les déductions pour pots-de-vin présumés); et signaler les suspicions de corruption décelées dans le cadre de leur travail aux autorités répressives concernées.
  - Mettre à la disposition de tous les fonctionnaires du fisc le Manuel de sensibilisation à la corruption de l'OCDE destiné aux inspecteurs des impôts et aux vérificateurs des impôts
  - Veiller à ce qu'il dispose d'un cadre juridique et opérationnel efficace pour faciliter le partage d'informations entre les autorités fiscales et les autorités répressives compétentes aux fins d'enquêtes pénales sur les pots-de-vin et la corruption et les infractions économiques connexes.
- Le Maroc devrait examiner les exemples de pratiques fructueuses identifiés dans le rapport *Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other*

Financial Crimes, en vue d'introduire des pratiques similaires basées sur leurs besoins, leur cadre juridique et leur expérience spécifiques.

- Le Maroc devrait veiller à ce que les agents chargés d'enquêter sur la fraude fiscale reçoivent une formation adéquate afin d'améliorer leurs capacités à détecter et enquêter sur les délits financiers, et à recouvrer le produit de ces délits.
- Le Maroc devrait envisager d'inclure dans ses conventions fiscales bilatérales le libellé facultatif du paragraphe 12.3 des Commentaires sur l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE.
- Le Maroc peut envisager de fournir une formation à l'unité d'échange des informations ainsi qu'aux contrôleurs et enquêteurs fiscaux sur le potentiel de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale pour renforcer leurs capacités.

Plan d'action

Zones de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Refuser explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin et autres dépenses engagées pour favoriser la corruption - Offrir une formation régulière aux examinateurs fiscaux, aux vérificateurs de l'impôt et aux enquêteurs sur les infractions fiscales afin de: Identifier des indicateurs de corruption (et refuser des déductions pour des pots-de-vin présumés) ; et signaler les suspicions de corruption et de corruption décelées dans le cadre de leur travail aux autorités répressives concernées.	- L'OCDE peut examiner un projet de législation et fournir des conseils - L'OCDE pourrait dispenser une formation aux enquêteurs sur les crimes fiscaux et financiers à l'Académie internationale de l'enquête fiscale de l'OCDE.

Pour en savoir plus

OCDE (2017a), *Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes* (Troisième édition), Paris. www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes.htm.

OCDE (2017b), *Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles*, Paris. www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles.htm

OCDE (2013), *Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention de vérificateurs fiscaux*, Éditions OCDE Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264206038-fr.

Références

OCDE (2017a), *Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes* (Troisième édition), Paris. www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes.htm.

OCDE (2017b), *Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles*, Paris. http://www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles.

OCDE (2013), *Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention de vérificateurs fiscaux*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264206038-fr.

OCDE (2011), Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm.

Chapitre 6. Politique en matière de concurrence au Maroc : promouvoir des marchés efficaces et sains

Une concurrence accrue peut améliorer la performance économique d'un pays, créer des opportunités commerciales pour ses citoyens et réduire le coût des biens et services dans toute l'économie. Toutefois, des mesures de précaution doivent être mises en place pour empêcher la corruption et la collusion entre les acteurs des secteurs public et privé. Les lois contre la corruption et les règles de concurrence visent à créer une situation équitable et sont complémentaires les unes des autres pour soutenir cet objectif. Ce chapitre évalue le rôle et le statut de la politique en matière de concurrence au Maroc, en analysant le cadre concurrentiel du pays qui a subi des réformes ces dernières années. Il examine le rôle du Conseil de la concurrence et aborde les questions liées aux cartels et aux pratiques anticoncurrentielles, l'abus de position dominante, les sanctions pour violation des règles de concurrence, et les dispositions en place en ce qui concerne le contrôle des fusions.

6.1. Rôle de la concurrence dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

Il est largement admis qu'une concurrence accrue favorise la productivité et l'innovation, deux facteurs clés qui contribuent à la croissance macro-économique (OCDE, 2014). En outre, un bon système de concurrence offre aux consommateurs un plus grand choix, une meilleure qualité et des prix plus bas. Cependant, la corruption et les comportements contraires à l'éthique peuvent nuire à la concurrence en créant des barrières à l'entrée sur les marchés lucratifs, avec pour résultat une situation inéquitable qui entrave la croissance économique et impose des prix élevés aux consommateurs. Par exemple, des entreprises peuvent être tentées d'obtenir un avantage illégitime sur leurs concurrents en essayant de convaincre les autorités de leur accorder un traitement préférentiel et une protection contre la concurrence. Finalement, la corruption nuit à un cercle vertueux de concurrence et de croissance, et le remplace par un système qui récompense les comportements inefficaces, et parfois, criminels.

Alors que la concurrence vise à réduire la corruption à long terme, la relation entre la concurrence et la corruption est complexe et dépend des conditions spécifiques d'un pays ; dans les pays en transition, une concurrence accrue à court terme pourrait temporairement conduire à une augmentation des activités de corruption. L'avènement de nouveaux marchés et de nouvelles réglementations peut générer de nouvelles possibilités de corruption ; par exemple, les procédures d'octroi de licences pour les marchés nouvellement ouverts.

Pour atténuer les risques de collusion et de corruption, la bonne application et la promotion de règles de concurrence saines aident à renforcer l'intégrité dans les secteurs tant public que privé. Afin d'encourager la concurrence sur une base durable, les gouvernements devraient mettre en œuvre des règles pour atteindre les objectifs suivants :

- Empêcher les entreprises de se regrouper dans le but de restreindre la concurrence par la conclusion d'accords anticoncurrentiels et l'introduction de pratiques concertées, comme la conclusion d'accords sur les prix ou la répartition des marchés ;
- Interdire aux entreprises en position de force sur le marché d'abuser de leur pouvoir ;
- Prévenir les fusions entre entreprises qui pourraient restreindre la concurrence sans apporter de compensation en termes d'efficacité ou de productivité.

Les lois et politiques en matière de concurrence sont essentielles à un système économique dynamique. Par conséquent, il est important de veiller à ce que les autorités de la concurrence soient indépendantes, disposent des pouvoirs nécessaires à l'application des règles de concurrence, et puissent faire respecter une politique de concurrence ferme à tous les niveaux de gouvernement.

Ce chapitre évalue l'état actuel des règles de concurrence au Maroc et la culture de la concurrence en général, en examinant d'abord les dispositifs institutionnels. Cela est suivi d'une analyse des dispositions mises en place pour prévenir la corruption et promouvoir une concurrence loyale, en particulier en ce qui concerne les cartels et ententes horizontales, l'abus de position dominante, les sanctions pour violation des règles de concurrence et le contrôle des fusions.

Encadré 6.1. Outils de l'OCDE sur la concurrence

Pour aider les autorités de la concurrence à atteindre des normes élevées dans la conception et la mise en œuvre des lois et politiques en matière de concurrence, l'OCDE a mis au point une série d'outils, de recommandations et de lignes directrices. Ceux-ci incluent :

- La *Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables* (OCDE, 1998) - Cette recommandation conseille aux pays membres de veiller à ce que leurs règles de concurrence dissuadent et mettent fin de façon efficace aux ententes injustifiables en prévoyant des sanctions efficaces et des procédures d'exécution adéquates. En outre, elle précise le rôle des institutions dans la détection et la réparation des préjudices dus aux ententes injustifiables.
- La *Recommandation du Conseil sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* (OCDE, 2012) demande aux gouvernements d'évaluer leurs lois et pratiques des marchés publics afin de promouvoir des marchés plus efficaces et de réduire le risque de manipulation d'appels d'offres sur les marchés publics. La recommandation se fonde sur les *Lignes directrices de lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* développées en 2009. Les lignes directrices comprennent deux listes de contrôle : une liste de contrôle pour détecter les soumissions concertées dans les marchés publics, et une liste de contrôle pour la conception de procédures de passation de marchés publics afin de réduire les risques de soumissions concertées.
- La *Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions* (OCDE, 2005) vise à contribuer à une plus grande convergence des procédures de contrôle des fusions, ce qui passe par la coopération entre les autorités de la concurrence, en vue de mettre en place de meilleures pratiques internationalement reconnues. Elle permet de rendre les procédures de contrôle des fusions plus efficaces, tout en aidant les autorités de la concurrence et les parties à la fusion à éviter des frais inutiles dans des transactions multinationales.
- La *Recommandation du Conseil sur l'évaluation d'impact sur la concurrence* (OCDE, 2009) demande aux gouvernements d'identifier les politiques publiques existantes ou proposées qui restreignent indûment la concurrence, et de les revoir en adoptant des alternatives plus favorables à la concurrence. La recommandation invite également les gouvernements à mettre en place des mécanismes institutionnels pour entreprendre ces révisions. La boîte à outils d'évaluation de la concurrence de l'OCDE soutient cette recommandation en aidant les gouvernements à éliminer les obstacles à la concurrence par la fourniture d'une méthode d'identification des restrictions inutiles sur les activités commerciales et le développement de mesures alternatives, moins restrictives qui permettent tout de même d'atteindre les objectifs de la politique gouvernementale.
- La *Recommandation du Conseil concernant la coopération internationale dans le cadre des enquêtes et procédures portant sur des affaires de concurrence* (OCDE, 2014) appelle les gouvernements à adapter leurs lois et pratiques en matière de concurrence afin de promouvoir davantage la coopération internationale entre les autorités de la concurrence, pour lutter efficacement contre les restrictions transfrontalières de concurrence.

- Le Comité de la concurrence de l'OCDE favorise les échanges de vues réguliers et analyse les questions de politique de la concurrence. Le compte-rendu de ces discussions, ainsi que les propositions des pays et experts invités, est publié dans les séries de tables rondes des meilleures pratiques en matière de politique de la concurrence.

Sources : OCDE (2014) ; OCDE (2012) ; OCDE (2009) ; OCDE (2005) ; OCDE (1998).

6.2. État actuel et analyse critique

6.2.1. Le cadre juridique de la concurrence au Maroc

Le Maroc dispose d'un cadre juridique solide pour la promotion d'une culture de la concurrence. Sa loi de la concurrence (*Loi 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, publiée au B.O le 07 août 2014*) énumère les conduites interdites, réglemente les enquêtes et établit des sanctions en cas de violation. Cette loi est appliquée par le Conseil de la concurrence. La *Loi 20-13 relative au conseil de la concurrence, publiée au B.O le 07 août 2014* réglemente l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil. Cependant, il semble que ce cadre juridique n'ait pas été pleinement mis en œuvre, ce qui limite l'impact des lois susmentionnées.

Le Conseil de la concurrence a longtemps occupé un rôle consultatif important. Il a mené des enquêtes et études sectorielles dans des domaines tels que le crédit, les grandes et moyennes entreprises, la téléphonie mobile, l'industrie pharmaceutique, le ciment, les produits subventionnées (FNBT, sucre, hydrocarbures) par la Caisse de Compensation, le secteur bancaire et les professions libérales. La plupart de ces études sont accessibles au public sur le site web du Conseil de la Concurrence.

Cependant, il ne s'agit là que d'une seule dimension d'un régime de concurrence : il est essentiel que les pouvoirs publics disposent des pouvoirs nécessaires pour enquêter, sanctionner et dissuader les pratiques anticoncurrentielles qui nuisent au bien-être des consommateurs. Le Maroc a adopté une loi globalement conforme aux pratiques internationales, qui interdit les accords anticoncurrentiels et les abus de position dominante sur le marché, et contrôle les fusions qui pourraient avoir des effets anticoncurrentiels. Cependant, il est essentiel que cette loi soit mise en œuvre de manière adéquate. Cela signifie non seulement donner un effet juridique à la disposition légale, mais aussi développer le cadre institutionnel approprié à son application. Cela passe par l'attribution des pouvoirs et des ressources nécessaires à une autorité de concurrence indépendante.

6.2.2. Dispositifs institutionnels pour la concurrence

Le Conseil de la concurrence

Le Conseil de la concurrence est régi par la loi de la concurrence du Maroc susmentionnée. Le Conseil est composé d'un président, de quatre vice-présidents (dont deux doivent être des magistrats), et de huit conseillers. Le président du Conseil est nommé par dahir pour un mandat de cinq ans, qui peut être renouvelé pour un mandat unique. Les autres membres du Conseil sont nommés par décret par le chef du gouvernement, et peuvent également bénéficier d'un renouvellement de mandat unique. Les membres du Conseil peuvent être destitués si : (i) ils perdent leurs droits civils et politiques ; (ii) ils remplissent ou acceptent de remplir une fonction incompatible avec le rôle et les obligations d'un membre du

Conseil ; (iii) ils souffrent d'une incapacité physique ou mentale qui les empêche d'exercer ses fonctions de façon permanente ; (iv) ils violent leurs obligations telles qu'énoncées dans la Loi n°20-13 ; ou (v) ils sont absents, sans raison valable, lors de trois réunions consécutives du Conseil de la concurrence. Quatre conseillers doivent être choisis sur la base de leur compétence dans les domaines de l'économie ou de la concurrence, et deux doivent exercer, ou avoir exercé, des activités économiques dans les secteurs de la production, de la distribution ou des services. L'un des membres doit avoir de l'expérience en matière de protection des consommateurs. Le Conseil de la concurrence peut choisir son propre personnel, avec supervision du processus de recrutement par son président. Le Conseil est entièrement financé par le budget d'État, ou le budget du Conseil est inclus dans une rubrique séparée. Actuellement, le Conseil de la concurrence dispose d'un budget annuel de 14,5 millions de dirhams. Il est composé de 30 personnes, dont 23 employés permanents.

En vertu de la loi sur la concurrence, le Conseil de la concurrence est tout à fait indépendant en ce qui concerne ses capacités d'application de la loi et son mandat d'enquête. Le Conseil peut décider, d'office, d'enquêter sur toute conduite qu'il estime interdite. Bien que le Conseil ne dépende pas de l'autorisation d'une autre entité ou autorité pour ouvrir des enquêtes, certaines initiatives requièrent une autorisation préalable d'un procureur afin de protéger les droits des personnes physiques et morales concernées. Toutes les décisions prises par le Conseil de la concurrence peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. En outre, le gouvernement peut nommer un représentant au Conseil de la concurrence ; bien que le représentant du gouvernement ne puisse pas intervenir dans les décisions et les activités du Conseil de la concurrence, il peut présenter des observations au Conseil sur toute question au sujet de laquelle le gouvernement lui a demandé d'intervenir. La discrétion du Conseil de la concurrence en ce qui concerne ses enquêtes fait honneur au système marocain ; la soumission de certaines initiatives au contrôle d'un procureur afin de protéger les droits des individus et des sociétés est également conforme aux pratiques internationales.

Recommandation de réforme

Les membres du Conseil de la concurrence devraient être nommés conformément à une procédure qui assure leur expertise technique et leur indépendance par rapport aux pressions politiques. Bien que le système actuel de nomination et de révocation assure globalement la réalisation de ces objectifs, la nomination ne devrait pas être soumise à la décision individuelle des partis que contrôlent le Parlement ou le gouvernement. Ceci afin d'éviter que les membres du conseil soient sous une influence politique. En outre, la nomination et le remplacement des membres du Conseil de la concurrence devraient être échelonnés, de manière à faire en sorte que l'expertise acquise par les membres du Conseil soit utilisée au mieux.

Le Maroc devrait veiller à ce que les réformes de ses règles de concurrence soient pleinement mises en œuvre. Cela passe par la fourniture de ressources adéquates au Conseil de la concurrence pour refléter la modification de son mandat d'enquête et ses capacités d'application nouvellement établies.

Le Maroc peut envisager de destituer le représentant du gouvernement des activités du Conseil de la concurrence. Le Conseil devrait avoir la capacité d'exercer son mandat de manière objective ; la présence d'un représentant du gouvernement peut indûment influencer les membres du Conseil et leurs décisions.

Le Maroc peut envisager d'élaborer un mécanisme de financement du Conseil de la concurrence pour faire en sorte que son financement ne puisse être modifié par le gouvernement en réponse aux décisions du Conseil. La séparation des comptabilités du budget du Conseil assurerait son indépendance, et réduirait le risque de pressions politiques exercées sur le Conseil.

6.2.3. Application des règles de concurrence

Cartels et autres ententes horizontales

Les ententes injustifiables (lorsque des entreprises conviennent de ne pas se faire concurrence) constituent les violations les plus graves du droit de la concurrence. Les catégories de conduites le plus souvent définies comme ententes injustifiables sont : (i) la fixation des prix ; (ii) les limitations de production ; (iii) la répartition des marchés, et (iv) la soumission concertée (la soumission d'offres collusoires). L'interdiction des ententes injustifiables est de plus en plus considérée comme un élément indispensable d'une loi nationale sur la concurrence et constitue un objectif politique prioritaire au sein de l'OCDE (Encadré 6.2).

Conformément aux meilleures pratiques internationales, la loi marocaine sur la concurrence interdit les accords anticoncurrentiels, y compris les cartels. Pour pouvoir appliquer efficacement ces dispositions, la loi sur la concurrence prévoit également :

- Des procédures d'enquête pour la détection de telles pratiques ;
- Des sanctions sévères en cas de violation de la loi ; et
- Un certain nombre de mécanismes de procédure, y compris la clémence, le règlement et les engagements pris par les contrefacteurs.

Encadré 6.2. Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables, OCDE

Les ententes injustifiables sont les violations les plus flagrantes du droit de la concurrence. Elles nuisent aux consommateurs en faisant augmenter les prix et en limitant l'offre, rendant ainsi des biens et services totalement indisponibles pour certains acheteurs et coûteux pour d'autres.

Une action efficace contre les ententes injustifiables est particulièrement importante d'un point de vue international, puisque les ententes injustifiables faussent le commerce mondial en créant un pouvoir de marché, du gaspillage et de l'inefficacité dans les pays dont les marchés, autrement, seraient concurrentiels. Par ailleurs, les cartels dépendent particulièrement de la coopération internationale pour agir secrètement au-delà des frontières.

La recommandation de l'OCDE concernant une action efficace contre les ententes injustifiables, qui a été adoptée en 1998, conseille aux pays de veiller à ce que leurs lois sur la concurrence dissuadent et mettent fin de façon efficace aux ententes injustifiables. En particulier, les lois sur la concurrence devraient prévoir :

- Des sanctions efficaces, d'une nature et d'un niveau qui dissuaderont les entreprises et les particuliers de participer à des activités de cartel ; et
- Des procédures d'application de la loi et des institutions dotées des pouvoirs permettant de détecter de manière adéquate et de remédier aux préjudices dus aux ententes injustifiables, y compris des pouvoirs permettant d'obtenir des documents et des informations pour imposer des sanctions en cas de non-respect.

Source : OCDE (1998), *Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables.*

Le cadre juridique de base pour lutter contre les accords anticoncurrentiels et les ententes injustifiables est en place au Maroc, mais il n'a pas été pleinement mis en œuvre. De plus, les pratiques internationales démontrent que l'expérience et l'aide du Conseil de la concurrence seront essentielles à l'optimisation de l'application de la loi dans ce domaine. En particulier, une réglementation et des conseils détaillés fournis par l'organisme de la concurrence concerné sont généralement nécessaires pour assurer que les mécanismes de procédure tels que les programmes de clémence, et la possibilité d'arriver à un règlement ou à des décisions d'engagement, sont déployés de manière optimale.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait veiller à mettre pleinement en œuvre les réformes juridiques adoptées en 2014. Cela consisterait notamment à doter le Conseil de la concurrence des ressources nécessaires permettant non seulement de faire respecter la loi sur la concurrence, mais aussi de développer la législation secondaire et les lignes directrices nécessaires pour mettre en œuvre les mécanismes de procédure prévus par la loi sur la concurrence. Le Maroc nous a informés que les services du Conseil ont déjà préparé un certain nombre de lignes directrices. Il est nécessaire de publier et mettre en œuvre ces lignes directrices, et de fournir un effort plus important de mise en œuvre de la dernière version de la loi de la concurrence. Désormais, le Maroc peut envisager d'utiliser les meilleures pratiques internationales pour documenter le développement des mécanismes de procédure visant à empêcher les

pratiques anticoncurrentielles et pour fournir l'expertise nécessaire au Conseil de la concurrence.

6.2.4. Abus de position dominante et sanctions

La loi marocaine sur la concurrence réglemente l'abus de position dominante. Conformément aux normes internationales, elle n'interdit pas à une entité d'obtenir une position dominante ; elle interdit uniquement l'abus d'une telle position sur le marché marocain. La loi interdit également l'exploitation d'une situation de dépendance économique dans laquelle un client ou fournisseur n'a aucune alternative équivalente. Cependant, comme indiqué précédemment, la loi sur la concurrence n'a pas été pleinement mise en œuvre, ce qui signifie qu'il n'y a aucune application visible de la loi en ce qui concerne la disposition relative à l'abus de position dominante.

En ce qui concerne le respect de la loi, le Conseil de la concurrence peut infliger des sanctions pécuniaires (dont l'application ne nécessite pas d'ordonnance judiciaire) aux parties qui ne respectent pas la loi sur la concurrence. Ceci inclut des sanctions non seulement en cas de violation des dispositions relatives aux accords anticoncurrentiels et abus de position dominante, mais aussi en cas de non-respect des injonctions ou des engagements pris à l'égard du Conseil de la concurrence.

Des sanctions peuvent être imposées à chaque entité sanctionnée. Pour les sociétés, la peine maximale s'élève à 10 % du chiffre d'affaires local ou mondial. Un tribunal peut infliger une peine de prison de deux mois à un an et une sanction pécuniaire de 10 000 à 500 000 dirhams à toute personne ayant participé, frauduleusement, en toute connaissance de cause, à la conception, l'organisation ou la mise en œuvre d'un cartel ou d'un abus de position dominante. Le Conseil de la concurrence peut également imposer d'autres sanctions aux parties contrevenantes, à savoir : (i) la publication des décisions et sanctions adoptées ; (ii) des mesures conservatoires ; (iii) des sanctions pécuniaires journalières en cas de retard dans la mise en œuvre des décisions.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait veiller à ce que sa loi sur la concurrence et les dispositions ultérieures soient effectivement mises en œuvre pour prévenir l'abus de position dominante. Le Conseil de la concurrence devrait avoir la capacité de mener des enquêtes en réponse à des cas présumés d'abus de position dominante. En outre, le Conseil de la concurrence est bien placé pour orienter le monde des affaires sur ce qui constitue un abus de position dominante, pour assurer le respect des exigences légales, une fois mises en œuvre correctement.

En ce qui concerne les sanctions, le Maroc peut envisager d'introduire des règles qui empêchent de participer à d'autres appels d'offres les sociétés ou les personnes qui ont été sanctionnées pour truquage d'offres par le passé. Par exemple, une disposition de liste noire pourrait être introduite qui empêcherait les entreprises de participer aux appels d'offres publics pour une période de temps prédéterminée.

6.2.5. Contrôle des fusions

Un contrôle efficace des fusions est un élément important d'un régime de concurrence car il peut aider à prévenir les dommages subis par les consommateurs en raison de transactions anticoncurrentielles qui risquent de réduire la concurrence entre les entreprises rivales et/ou écarter les concurrents. Le Comité de la concurrence de l'OCDE a longtemps mis l'accent

sur un large éventail de questions liées à l'examen des fusions en vertu des lois nationales de concurrence (Encadré 6.3). Au Maroc, l'article IV de la loi sur la concurrence régit la procédure de contrôle des fusions. Une fusion économique doit être signalée au Conseil de la concurrence si l'une des trois conditions suivantes est remplie :

- Le chiffre d'affaires mondial, net d'impôts, des entreprises participant à la fusion dépasse 750 millions de dirhams ;
- Le chiffre d'affaires mondial au Maroc, net d'impôts, des entreprises participant à la fusion dépasse 250 millions de dirhams ;
- Les entreprises participant à la fusion possèdent une part de marché s'élevant à 40 % du marché national concerné.

Les entreprises participant à une fusion doivent soumettre au Conseil de la concurrence un dossier détaillé concernant la transaction. Une annexe au décret d'application de la loi sur la concurrence énumère les éléments que le dossier de notification doit contenir, dont une description de la transaction et de ses objectifs économiques, les marchés concernés, les actionnaires et les comptes.

Il existe un certain flou autour des normes permettant de déterminer si une fusion doit être interdite ou non. La loi stipule que, pour déterminer si une transaction doit être approuvée, le Conseil doit examiner si la fusion crée ou renforce une position dominante. En pratique, le Conseil évalue aussi les effets horizontaux, verticaux et congloméraux des fusions notifiées. En même temps, la loi sur la concurrence accorde un certain degré de discrétion au Conseil quant à savoir si une fusion peut constituer un risque pour la concurrence. Si le Conseil de la concurrence décide qu'une transaction peut être préjudiciable à la concurrence, il peut soit interdire la transaction, soit imposer des engagements visant à réduire les effets anticoncurrentiels de la transaction.

Encadré 6.3. Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions, OCDE

En raison du nombre croissant de fusions transfrontalières, de la prolifération des régimes de contrôle des fusions, et des ressources limitées dont disposent les autorités de la concurrence pour faire appliquer la loi sur la concurrence, il est important que les autorités n'examinent que les fusions qui ont un impact dans leur juridiction. La Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions de 2005 (OCDE) contenait des recommandations sur, notamment, des seuils de compétence et des critères de connexion locale appropriée pour veiller à ce que seules les transactions liées à la juridiction de révision (ce qui est déterminé, par exemple, par le chiffre d'affaires ou les actifs locaux) font l'objet d'une notification et d'un examen.

Selon cette recommandation, les critères permettant de déterminer si une fusion doit être notifiée doivent être clairs et objectifs. Dans le même temps, les membres de l'OCDE ne devraient affirmer leur compétence que sur les fusions qui ont un lien approprié avec leur juridiction, et n'examiner que les fusions qui pourraient soulever des problèmes de concurrence sur leur territoire. La détermination du lien d'une transaction par rapport à une juridiction devrait reposer sur l'activité sur le territoire, mesurée en prenant en compte les activités d'au moins deux parties à la transaction sur le territoire et/ou par rapport aux activités de l'entreprise acquise sur le territoire.

Les valeurs du chiffre d'affaires et des actifs sont les types de seuils de notification privilégiés, car elles permettent aux autorités de cibler les transactions impliquant des parties au-dessus d'une certaine taille économique et présentant une connexion locale suffisante. Les parts de marché et les effets liés à la transaction sont des exemples de critères qui ne sont pas objectivement quantifiables ou facilement accessibles aux parties.

Source : OCDE (2005), *Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions.*

À l'heure actuelle, les seuils marocains de contrôle des fusions ne sont pas conformes aux normes internationales. Au Maroc, les seuils peuvent être déclenchés en examinant les activités d'une seule partie à une transaction, tandis que la recommandation stipule que les activités d'au moins deux parties à la transaction doivent être prises en compte. En outre, les seuils peuvent être déclenchés par rapport au chiffre d'affaires mondial des parties, quelles que soient leurs activités au Maroc, ce qui signifie que les transactions effectuées par des sociétés sans lien avec le Maroc devront peut-être y être notifiées. Enfin, le Maroc s'appuie sur des seuils de parts de marché qui ne sont pas objectivement quantifiables ou facilement accessibles aux parties concernées. Il faut des seuils objectives et clairement définis pour éviter des subjectivités lors de l'identification des fusions qui doivent être notifies.

Le gouvernement peut passer outre l'avis du Conseil de la concurrence, en interdisant une transaction autorisée ou en autorisant une transaction interdite, si c'est dans le plus grand intérêt public. Bien que ce ne soit pas inhabituel dans d'autres pays (Encadré 6.4), l'intervention du gouvernement sous forme de rejet des décisions de contrôle des fusions prises par le Conseil de la concurrence doit être limitée et restreinte de manière adéquate.

Encadré 6.4. Considérations d'intérêt public et loi sur la concurrence

La répartition efficace des ressources et le bien-être des consommateurs sont au cœur de la loi et de la politique en matière de concurrence dans l'ensemble de l'OCDE. Cependant, les lois de certaines juridictions de l'OCDE autorisent la prise en compte de considérations d'intérêt public dans le contrôle des fusions. En général, cela ne concerne pas l'application des règles de concurrence pour lutter contre des comportements interdits tels que les accords anticoncurrentiels et les abus de pouvoir de marché.

Les considérations d'intérêt public dans le contrôle des fusions varient considérablement selon les juridictions et prennent diverses formes. Elles peuvent notamment prendre la forme de clauses d'intérêt public qui sont incluses comme critères d'évaluation de fusion ou dans d'autres dispositions de la loi (par exemple, une exemption de l'évaluation de l'autorité de la concurrence). Les méthodes de mise en place de clauses d'intérêt public (par exemple, en insérant des considérations d'intérêt public dans la loi, dans la conception institutionnelle) font l'objet d'un débat, et des différences peuvent être observées à travers le monde. Les pays membres de l'OCDE où les considérations d'intérêt public sont pertinentes attribuent principalement le pouvoir d'appliquer un tel pouvoir à une autorité publique ou politique autre que l'autorité de la concurrence. Ceci pour des raisons de protection de l'autonomie de l'autorité de la concurrence, qui prendra sa décision sur la base de critères purement techniques, et de promotion de la transparence, étant donné que l'application de considérations d'intérêt public impliquera le rejet d'une décision prise par l'autorité de la concurrence et donc la présentation d'arguments raisonnés prouvant qu'un tel rejet d'une décision technique indépendante est justifié.

Dans la pratique, les considérations d'intérêt public sont très rarement utilisées pour remplacer des décisions fondées sur des considérations d'efficacité du marché. Les membres de l'OCDE donnent une interprétation étroite des clauses d'intérêt public et ne les appliquent que dans des circonstances exceptionnelles.

Source : OCDE (2016), *Considérations d'intérêt public dans le contrôle des fusions.*

Recommandation de réforme

Le Maroc peut envisager de réviser et de modifier les seuils de contrôle des fusions afin de refléter les meilleures pratiques internationales. Une option consiste à utiliser les chiffres d'affaires mondiaux et nationaux cumulativement, et non alternativement comme la loi le prévoit. C'est aussi important que les chiffres d'affaires nationales incluent au minimum les chiffres d'affaires de deux des entreprises parties de la fusion, ou, au minimum, celle du *target.*

De plus, le Maroc pourrait envisager de préciser quel critère doit être appliqué pour déterminer si une fusion doit être approuvée ou interdite. Il faut des critères clairement définis pour éviter des subjectivités lors de la qualification de fusion comme constituant un risque pour la concurrence. Il faut également que les membres du Conseil aient les compétences nécessaires pour juger ces critères. Dans d'autres pays, il est de pratique courante pour l'autorité de la concurrence de publier des lignes directrices sur la façon dont ce critère juridique doit être appliqué, afin de renforcer les procédures de prise de décision de l'autorité de la concurrence tout en fournissant des conseils au monde des affaires.

6.2.6. La culture de la concurrence

Au Maroc, le Conseil de la concurrence peut donner son avis sur toute question concernant la concurrence, qui est ensuite rendu accessible au public. En outre, le Conseil peut donner son avis sur toute question relative à la concurrence à la demande du gouvernement, du Parlement, des autorités locales, des chambres professionnelles, des syndicats, des organismes de régulation sectorielle et des associations de consommateurs. Le gouvernement doit consulter le Conseil de la concurrence concernant tout projet de loi ou de réglementation exerçant un effet sur la concurrence, en particulier concernant des mesures qui : (i) tendent à soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; (ii) tendent à établir des monopoles ou d'autres droits exclusifs ou spéciaux sur le territoire du Maroc ou dans une partie importante de celui-ci ; (iii) tendent à imposer des pratiques uniformes en termes de prix ou de conditions de vente ; ou (iv) tendent à accorder une aide gouvernementale étatique ou locale, conformément à la législation pertinente. En outre, le Parlement peut consulter le Conseil de la concurrence sur la législation proposée, tandis que les tribunaux peuvent consulter le Conseil sur des pratiques anticoncurrentielles découlant d'affaires qui leur sont soumises. Le Conseil de la concurrence jouit également du pouvoir discrétionnaire de procéder d'office à des enquêtes sectorielles ou à des études de marché.

Sur ce point, le Maroc est plus avancé en termes de loi et de politique en matière de concurrence. Avant l'adoption des réformes du droit de la concurrence de 2014, lorsque le Conseil de la concurrence occupait encore un rôle consultatif, le Conseil a procédé à un certain nombre d'enquêtes et d'études sectorielles, ou a commandé des études à des bureaux d'études externes indépendants qui avaient ensuite été mises à la disposition du public sur son site web. Ces études portaient sur des secteurs tels que le crédit, les grandes et moyennes entreprises, la téléphonie mobile, l'industrie pharmaceutique, le ciment, le pétrole et le secteur bancaire. En outre, le Conseil de la concurrence a également examiné les aides d'État et la concurrence, et la compensation et la compétitivité sur les marchés publics. Toutefois, l'OCDE n'a pas été en mesure d'évaluer l'impact pratique et l'adoption des études de marché que le Conseil de la concurrence avait menées. Nous n'avons également reçu aucune preuve des efforts de sensibilisation fournis par le Conseil de la concurrence.

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager de fournir au Conseil de la concurrence des activités de renforcement des capacités pour développer davantage son expertise dans les domaines techniques, par exemple dans la prévention des soumissions concertées. Ces activités peuvent inclure l'animation d'ateliers ou l'élaboration de manuels de formation pour les fonctionnaires travaillant dans les marchés publics, la budgétisation et le contrôle interne. L'attribution de ressources supplémentaires permettra également au Conseil de la concurrence de continuer d'entreprendre des examens sectoriels.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Les membres du Conseil de la concurrence devraient être nommés conformément à une procédure qui assure leur expertise technique et leur indépendance par rapport aux pressions politiques. Bien que le système actuel de nomination et de révocation assure globalement la réalisation de ces objectifs, la nomination devrait idéalement

être soumise à l'approbation générale de toutes les familles politiques. En outre, la nomination et le remplacement des membres du Conseil de la concurrence devraient être échelonnés, de manière à faire en sorte que l'expertise acquise par les membres du Conseil soit utilisée au mieux.

- Le Maroc devrait veiller à ce que les réformes de ses règles de concurrence soient pleinement mises en œuvre. Cela passe par l'allocation de ressources adéquates au Conseil de la concurrence pour adapter son mandat d'enquête et ses capacités d'application nouvellement établies.
- Le Maroc peut envisager de retirer le représentant du gouvernement des activités du Conseil de la concurrence. Le Conseil devrait avoir la capacité d'exercer son mandat de manière objective ; la présence d'un représentant du gouvernement peut indûment influencer les membres du Conseil et leurs décisions.
- Le Maroc peut envisager d'élaborer un mécanisme de financement du Conseil de la concurrence pour faire en sorte que son financement ne puisse être modifié par le gouvernement en réponse aux décisions du Conseil. La séparation des comptabilités du budget du Conseil assurerait son indépendance, et réduirait le risque de pressions politiques exercées sur le Conseil.
- Le Maroc devrait veiller à mettre pleinement en œuvre les réformes juridiques adoptées en 2014. Ceci comprend l'attribution, au Conseil de la concurrence, des ressources permettant non seulement de faire respecter la loi sur la concurrence, mais aussi de développer la législation secondaire et les lignes directrices nécessaires pour mettre en œuvre les mécanismes de procédure prévus par la loi sur la concurrence.
- Le Maroc peut envisager d'utiliser les meilleures pratiques internationales pour documenter le développement des mécanismes de procédure visant à empêcher les pratiques anticoncurrentielles et pour fournir l'expertise nécessaire au Conseil de la concurrence.
- Le Maroc devrait veiller à ce que sa loi sur la concurrence et les dispositions ultérieures soient effectivement mises en œuvre pour prévenir l'abus de position dominante. Le Conseil de la concurrence devrait avoir la capacité de mener des enquêtes en réponse à des cas présumés d'abus de position dominante. En outre, le Conseil de la concurrence est bien placé pour orienter le monde des affaires sur ce qui constitue un abus de position dominante pour assurer le respect des exigences légales, une fois mises en œuvre correctement.
- En ce qui concerne les sanctions, le Maroc peut envisager d'introduire des règles qui empêchent de participer à d'autres appels d'offres les sociétés ou les personnes qui ont été sanctionnées pour truquage d'offres par le passé. Par exemple, une disposition de liste noire pourrait être introduite qui empêcherait les entreprises de participer aux appels d'offres publics pour une période de temps prédéterminée.
- Le Maroc pourrait envisager de fournir au Conseil de la concurrence des activités de renforcement des capacités pour développer davantage son expertise dans les domaines techniques, par exemple dans la prévention des soumissions concertées. Ces activités peuvent inclure l'animation d'ateliers ou l'élaboration de manuels de formation pour les fonctionnaires travaillant dans les marchés publics, la budgétisation et le contrôle interne. L'attribution de ressources supplémentaires permettra également au Conseil de la concurrence de continuer d'entreprendre des examens sectoriels.

Plan d'action

Zones de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Mise en place d'un régime de concurrence efficace avec des outils d'enquête et d'application de la loi	- Ateliers et séminaires ; formations pour renforcer les capacités en matière de pratiques et procédures d'enquête
- Amélioration des capacités judiciaires pour traiter les cas de concurrence	- Atelier de l'OCDE sur les procédures en droit de la concurrence ; formation judiciaire menée par l'OCDE
- Renforcement de l'indépendance du Conseil de la concurrence	- Ateliers de l'OCDE sur la conception institutionnelle, l'examen des préoccupations de non-concurrence et la responsabilité des Autorités de la concurrence
- Renforcement des efforts de sensibilisation et d'amélioration des capacités	- Formation à la boîte à outils d'évaluation de la concurrence

Pour en savoir plus

OCDE (2016), *L'indépendance des autorités de la concurrence - Des intentions aux pratiques*, Paris. www.oecd.org/competition/globalforum/independence-of-competition-authorities.htm.

OCDE (2014), *Défis de la coopération internationale dans la mise en œuvre du droit de la concurrence*, Paris. www.oecd.org/competition/challenges-international-coop-competition-2014.htm.

Références

OCDE (2016), *Considérations d'intérêt public dans le contrôle des fusions*, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP3(2016)3&docLanguage=En.

OCDE (2014) *Recommandation du Conseil concernant la coopération internationale dans le cadre des enquêtes et procédures portant sur des affaires de concurrence* C(2014)108 - C/M(2014)10, www.oecd.org/daf/competition/2014rec-coop-internat-concurrence.pdf.

OCDE (2012) *Recommandation du Conseil sur la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics* C(2012)115 - C(2012)115/CORR1 - C/M(2012)9, www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012FR.pdf

OCDE (2009) *Recommandation du Conseil sur l'évaluation d'impact sur la concurrence* C(2009)130 - C/M(2009)21/PROV, www.oecd.org/daf/competition/RecommandationOCDE-EvaluationdelaConcurrence.pdf.

OCDE (2005) *Recommandation du Conseil sur le contrôle des fusions* C(2005)34 - C/M(2005)7/PROV, www.oecd.org/daf/competition/mergers/40537528.pdf.

OCDE (1998) *Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables* C(2001)27 - C/M(2001)3/PROV, www.oecd.org/daf/competition/2350130.pdf.

Chapitre 7. Intégrité du secteur privé au Maroc

Les activités corporatives corrompues peuvent être évitées, exposées et traitées efficacement grâce à des pratiques de gouvernance d'entreprise efficaces qui sous-tendent un cadre de responsabilité et de transparence. Une bonne gouvernance d'entreprise est donc un outil important pour lutter contre la corruption dans le secteur privé. Ce chapitre se penche sur l'intégrité dans le secteur privé au Maroc par rapport à la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption.

7.1. L'importance de l'intégrité dans le secteur privé pour lutter contre la corruption

La corruption et la mauvaise gouvernance constituent des obstacles majeurs au développement durable du Maroc. Afin de lutter efficacement contre la corruption, le rôle de la prévention est essentiel. Or, pour assurer une prévention efficace et proportionnée, les autorités publiques, les associations d'entreprises ou organisations non gouvernementales ainsi que les entreprises ont chacun un rôle important et différencié à jouer.

Le rôle de l'État dans la prévention, la détection, l'investigation et la sanction de la corruption a été traité dans les parties précédentes. En particulier, comme mentionné, la responsabilité première est de mettre en place et de faire respecter des dispositions pénales sans équivoque afin de prévenir et de punir les actes de corruption. Toutefois, afin d'assurer une lutte efficace contre la corruption, il est aussi important que le gouvernement fasse connaître et diffuse son engagement, et qu'il communique sur les mesures adoptées en son sein. Il est aussi essentiel que les obligations des différents acteurs soient clairement communiquées tout comme les missions et les compétences des différentes institutions chargées de la lutte contre la corruption. Il est par ailleurs fondamental que le monde des affaires et la société civile soient informés des prérogatives des différentes institutions afin de pouvoir agir efficacement et en connaissance de cause.

Il est par ailleurs important que le gouvernement informe les entreprises au sujet de dispositions règlementaires nationales et leur apporte un soutien afin que ces dernières puissent se mettre en conformité avec la législation, elle-même en ligne avec les engagements internationaux du pays. Idéalement, le gouvernement est aussi à l'écoute des observations et préoccupations du secteur privé, et les intègre dans sa propre démarche de prévention et de soutien à l'intégrité. De cette manière le gouvernement peut créer les conditions de la mise en œuvre la plus large possible de la lutte contre la corruption.

Diverses mesures ou supports peuvent être envisagés pour informer et encourager les entreprises à adopter des mesures de prévention et de détection de la corruption. Les supports peuvent comprendre des publications, des éléments d'informations sur des sites web publics, des dispositifs permettant de répondre efficacement et de manière cohérente aux demandes du privé par des lignes téléphoniques lors de créneaux horaires précis ou via internet, par des consultations publiques (par exemple, des débats sur les projets de programme ou de loi et les implications pour le secteur productif), et par des structures temporaires ou permanentes de dialogue entre l'état et les citoyens (par exemple, des groupes de travail contre la corruption, conseils ou commissions comprenant des représentants de l'état et du public).

Encadré 7.1. Certaines normes de l'OCDE sur l'intégrité des entreprises

Les ***Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE*** soulignent la responsabilité du conseil et de la direction dans l'établissement de normes éthiques de l'entreprise et dans la surveillance de son cadre d'intégrité commerciale. Afin de promouvoir l'application de ces Principes dans les entreprises d'État, l'OCDE a élaboré les Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, qui prévoient des normes de transparence et de responsabilité dans les entreprises contrôlées par l'État comme dans le secteur privé.

Les ***Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE***, un des éléments de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, contient des recommandations volontaires pour le comportement des entreprises multinationales dans dix domaines de l'éthique des affaires, notamment la lutte contre la corruption. Les Principes directeurs représentent le seul code complet approuvé au niveau multilatéral que les gouvernements se sont engagés à promouvoir auprès des entreprises multinationales opérant sur ou à partir de leur territoire. La mise en œuvre des Principes directeurs s'appuie sur des Points de contact nationaux qui chargés de promouvoir les Principes directeurs dans le contexte national.

Le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit et à haut risque (2011) contient des recommandations concrètes à l'intention des entreprises opérant dans le secteur extractif. Il vise à aider les entreprises à respecter les droits de l'homme, à prévenir les abus environnementaux et à éviter de contribuer aux conflits par le biais de leurs opérations dans les zones de conflit et à haut risque.

La ***Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*** est le seul instrument juridiquement contraignant qui traite de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Les Parties à la Convention reconnaissent l'importance des entreprises dans la lutte contre la corruption et ont adopté en 2010 le ***Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité***, soulignant les éléments fondamentaux d'un programme efficace de lutte contre la corruption et l'importance du soutien et de l'engagement de la direction des entreprises aux mesures prises par cette dernière pour prévenir et détecter la corruption transnationale. Les pays Parties à la Convention ont adopté une législation criminalisant la corruption étrangère, et la plupart ont mis en place un régime de responsabilité des entreprises qui permet aux entreprises d'engager des poursuites en cas d'implication de tiers: membre de la famille du fonctionnaire étranger, partenaire commercial ou organisation privilégiée par le fonctionnaire (OCDE, 2015).

D'autres dispositions que celles préconisées par l'OCDE peuvent guider la mise en place de mesures d'intégrité par les entreprises, y compris celles de la Chambre de Commerce Internationale ou ISO 37001.

Sources : OCDE (2017) ; OCDE (2016a) ; OCDE (2011) ; OCDE 2010.

7.1.1. Les entreprises et les professionnels liés à la détection

Les entreprises ont un rôle central à jouer dans la lutte contre la corruption. Elles doivent se conformer au cadre réglementaire et il leur incombe d'adapter leur mode opératoire au cadre législatif et respecter les prohibitions édictées par l'État. Pour se conformer aux obligations et s'abstenir de s'engager dans des activités illicites, il est important d'établir des normes pour la tenue de livres, d'engager des vérifications et contrôles internes et prévoir la divulgation. Il est également important de conduire des actions de sensibilisation concernant les opérations financières susceptibles d'être associées à la corruption auprès des professions liées à la détection de la corruption.

Normes comptables et respect des normes juridiques: C'est au service juridique et au service conformité, en particulier au responsable de l'intégrité ainsi qu'aux commissaires aux comptes, que revient la tâche de contrôler la régularité et la sincérité des activités des entreprises, en particulier les comptes annuels dans le cadre d'audits. Ces processus de contrôle doivent permettre de s'assurer « raisonnablement » que les comptes ne comportent pas d'« anomalie significative ».

Vérification externe: L'importance de l'activité déclarative des avocats et des professionnels d'audit d'une infraction dans le cadre de la lutte contre le blanchiment correspond à une importante prise de conscience récente, qui n'est pas encore acceptée partout. Indéniablement, la profession du chiffre peut jouer un rôle décisif dans la détection. Ces professionnels sont à présent sensibilisés au signalement d'indices de corruption des dirigeants et, le cas échéant, peuvent avertir les organes de contrôle de l'entreprise de tels indices. Il est aussi possible d'envisager une implication plus forte de la part des vérificateurs, afin qu'ils signalent des soupçons d'actes de corruption aux autorités compétentes, indépendantes de l'entreprise.

7.1.2. Programmes de conformité des entreprises

À travers les Principes de gouvernement d'entreprise, les pays membres de l'OCDE et les représentants du secteur privé ont reconnu dès 2004 que « le régime de gouvernement d'entreprise devrait concourir à la transparence et à l'efficience des marchés, être compatible avec l'état de droit (…) ». En particulier, « les entreprises ne devraient pas, directement ou indirectement, offrir, promettre, accorder ou exiger des paiements illicites ou d'autres avantages indus en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage illégitime. Les entreprises devraient également repousser toute sollicitation de pots-de-vin et autres formes d'extorsion. » (Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales).

Par ailleurs, du fait du durcissement de l'arsenal législatif mondial contre la corruption, les entreprises impliquées dans des pratiques de fraude ou de corruption sont de plus en plus confrontées à quatre risques majeurs :

- Un risque opérationnel, résultant d'une perte de compétitivité, à cause du recours à la corruption pour gagner des marchés au détriment de l'investissement sur le développement d'une offre à forte valeur sur le marché ;
- Un risque de sanctions, civiles et pénales, et de recours collectifs ou encore l'engagement de la responsabilité pénale de leurs dirigeants ;
- Un risque commercial pour les entreprises engagées dans des transactions internationales entachées de corruption (perte de contrats, inscription sur des « listes noires » et exclusion des marchés) ;

- Un risque de réputation, puisque la construction d'une image de marque constitue un processus de longue haleine qu'un seul scandale suffit à détruire.

Afin de prévenir ces risques, le secteur privé est de plus en plus mobilisé dans la conception et la mise en œuvre d'actions visant à promouvoir l'intégrité dans les affaires. Pour une entreprise, l'intégrité est une condition essentielle dans la conduite des affaires et c'est un soutien à long terme pour sa santé économique, sa stabilité et sa viabilité. Prévenir la corruption permet d'abord à l'entreprise d'orienter sa stratégie vers le développement de ses capacités organisationnelles, financières et concurrentielles (en consacrant ses investissements en innovation et recherche & développement), et d'éviter le gaspillage de ses ressources par le paiement de pots de vin et/ou de lourdes amendes, des sanctions pénales et administratives, et, finalement d'optimiser ses performances économiques.

Au regard du cadre réglementaire et dans un souci de gestion efficiente, les entreprises sont de plus en plus amenées à agir par et pour elles-mêmes. Elles adoptent des mesures volontaires de prévention mais aussi de détection afin de se mettre en conformité avec les lois internationales de lutte contre la corruption. En particulier, les opérateurs économiques de premiers plans actifs au niveau international mettent en œuvre des programmes d'éthique et de conformité pertinents et efficients (OCDE/ONUDC/Banque mondiale, 2013). Cela se traduit par :

- L'engagement de la direction en ce sens, et la mise en place d'une communication et de directives claires (déclaration des objectifs des mesures d'intégrité de l'entreprise, charte de bonne conduite, programme de conformité, formations obligatoires, contrôles et sanctions) ;
- La nomination ou l'attribution de la fonction « conformité » à une personne disposant d'un niveau hiérarchique élevé et bénéficiant d'une autonomie d'action et développement de procédures de diligence;
- La formation des employés et l'examen périodique des principes directeurs, la communication des principes de conformité, l'inclusion des partenaires commerciaux locaux dans les programmes de conformité (y compris les sous-traitants, représentants, distributeurs, revendeurs et partenaires) ;
- La mise en place d'un système de « lanceurs d'alerte » au sein de l'entreprise, et d'une protection efficace de ces derniers.

Au-delà de mesures individuelles, les entreprises peuvent décider d'engager des actions collectives au travers de collaborations d'entreprises. Elles peuvent aussi s'impliquer dans des initiatives sectorielles ou pluri-industrielles afin de promouvoir l'intégrité des affaires.

7.1.3. Le rôle des associations d'entreprises et des organisations non-gouvernementales

Les associations professionnelles et organisations patronales et syndicales ainsi que les organisations non gouvernementales sont susceptibles d'apporter de précieuses contributions aux entreprises dans le développement et la mise en application de mesures d'intégrité.

Le Guide de bonnes pratiques de l'OCDE sur les contrôles internes, l'éthique et la conformité suggèrent que les associations professionnelles peuvent assister les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), dans le « développement de programmes ou mesures de contrôle interne, d'éthique et de conformité visant à prévenir et détecter la corruption étrangère » (OCDE, 2009). En outre, la Recommandation de l'OCDE

de 2009 invite les pays à impliquer davantage les organisations et associations professionnelles dans la lutte menée par les entreprises.

En effet, les associations d'entreprises ou les organisations non-gouvernementales peuvent s'engager dans des objectifs collectifs et transcender l'intérêt d'un seul opérateur pour entreprendre des efforts en vue du bien commun. Les associations professionnelles peuvent également être un moyen par lequel les entreprises individuelles se responsabilisent et contribuent à garantir que les concurrents ne gagnent pas d'avantage compétitif en agissant illégalement.

7.2. État actuel et analyse critique

Avec sa nouvelle Constitution (2011) ainsi que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption lancée en mai 2016, le Maroc se dote des moyens pour engager des actions diverses pour soutenir un développement économique, politique et social durable. Mais il est important d'articuler les actions effectivement et efficacement car la corruption est perçue comme très élevée (Indice de perception de la corruption 2017 de Transparency International), comme un obstacle majeur à la croissance économique et le facteur principal qui entrave l'environnement des affaires au Maroc (Forum économique mondial, 2017).

Le gouvernement du Maroc a exprimé une volonté politique claire de lutter contre la corruption, et a défini un cadre intégré pour atteindre cet objectif. Le Maroc s'est doté d'une nouvelle Constitution en juillet 2011, qui contient plusieurs dispositions en matière d'intégrité, de lutte contre la corruption et de transparence. L'article 36 de ladite Constitution prévoit en particulier que :

« *Les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initié et toutes infractions d'ordre financier sont sanctionnées par la loi.*

Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, à la passation et à la gestion des marchés publics.

Le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et de monopole, et toutes les autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques, sont sanctionnés par la loi.

Il est créé une Instance nationale de la probité et de lutte contre la corruption ».

La nouvelle Constitution aborde ainsi les deux volets complémentaires d'une politique anti-corruption globale : le volet préventif, par la création d'une nouvelle instance en ce domaine, et le volet répressif, par l'énonciation des infractions devant être sanctionnées. En outre, la nouvelle Constitution compte, sous le titre XII intitulé « De la bonne gouvernance », 18 articles traitant notamment des questions de transparence, de bonne gouvernance, d'intégrité et de lutte contre la corruption.

7.2.1. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et le secteur privé

Le Maroc a adopté le 28 décembre 2015 la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC). Lancée officiellement le 3 mai 2016 en présence de toutes les parties prenantes, y compris le monde des affaires, la SNLCC avait fait l'objet de nombreux échanges et consultations, notamment avec la société civile ainsi que les représentants des entreprises. La SNLCC s'inscrit dans la continuité de la Constitution de 2011. Elle s'étend sur une durée de dix ans et repose sur cinq piliers : 1) gouvernance, 2) prévention, 3) répression, 4)

communication et sensibilisation, 5) formation et éducation. Ce faisant, la SNLCC définit divers axes de travail, intitulés programmes (P). Chaque programme comprend diverses actions identifiant des objectifs prioritaires, les acteurs majeurs, des indicateurs ainsi que des moyens de mise en œuvre. Lors du lancement officiel, de nombreuses conventions programmes ont été signées avec les différentes parties ; malheureusement l'information est insuffisante quant aux avancées concernant la mise en œuvre effective des différents programmes.

Parmi les programmes, on note en particulier le P8 : Intégrité du monde des affaires. Dans le cadre de ce programme, il est prévu d'améliorer la transparence des affaires au sein du secteur privé, et d'assurer une forte adhésion des entreprises aux codes d'éthique et à la certification de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) afin de réduire, à long terme, "les foyers de corruption alimentés par le secteur privé". Le coordonnateur est la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) à laquelle est associé le Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie Numérique (MIICEN) ainsi que l'Agence marocaine de développement des investissements et des exportations (AMDIE), qui y est rattachée. L'AMDIE a été impliquée aux côtés de la CGEM dans l'élaboration des projets relevant de P8.

La SNLCC est supervisée par un organe de pilotage de haut niveau : la Commission Nationale Anti-Corruption (CNAC) présidée par le Chef du Gouvernement (institutionnalisée par le décret du 23 juin 2017 qui a été abrogé et remplacé par le décret n° 2-17-582 du 16 octobre 2017), un Comité de suivi, supervisé par le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme Administrative, un Comité de projet chargé de la coordination sous la responsabilité du Directeur de la Modernisation auprès du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme Administrative.

La CGEM, considéré comme étant l'organe le plus représentatif au regard de la production et des emplois de ses membres, est membre du CNAC mais non pas d'autres représentants du secteur privé. Concernant la société civile, deux associations y sont représentées dont Transparency Maroc. On doit reconnaître la désignation et le rôle de la CGEM dans la SNLCC et surtout dans le programme 8. Néanmoins, et malgré les travaux de qualités menés par la CGEM, on devrait encourager la participation de toutes les parties prenantes du secteur des affaires et de la société civile.

Recommandation de réforme

Par l'adoption de la SNLCC, la mise en place de la CGEM et la signature de conventions programmes entre différentes parties, le Maroc s'est doté d'un important outil lutte contre la corruption. La CGEM est encouragée d'observer les avancées progressives dans la mise en place de la SNLCC et d'identifier les réalisations accomplies dans la cadre des différents programmes.

Des retards de mise en œuvre devraient également être identifiés et une réflexion devrait être engagée avec les différentes parties pour une meilleure mise en œuvre. Une communication publique pourrait permettre une plus grande adhésion aux objectifs fixés.

Le gouvernement devrait encourager les entreprises à 1) adopter des mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité aux normes anti-corruption; 2) mettre en place des systèmes de gouvernent d'entreprises robustes; 3) conduire les relations commerciales de manière responsable et transparentes – surtout concernant les entreprises multinationales; 4) à respecter les conditions de concurrence ouverte et équitable dans le cadre de leurs relations d'affaires avec les administrations publiques

7.2.2. Instances gouvernementales et conseils aux entreprises

La SNLCC prévoit de produire des effets avec l'appui de l'Instance Nationale de Probité et de Lutte Contre la Corruption (INPLCC), dont la création est prévue par la Constitution de 2011 (Art. 36-4) et dont la fonction est décrite à l'article 167 de cette même constitution, soit: « d'initier, de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable ». Or, et malgré l'entrée en vigueur de la loi n° 113.12 en juillet 2015, l'INPLCC n'est pas encore opérationnelle. Elle devra notamment être dirigée par un Président, qui n'est pas encore nommé.

En attendant la mise en place de l'INPLCC, c'est l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) qui reste opérante. Toutefois son fonctionnement est limité depuis le départ de son secrétaire général et de son président directeur général en 2015-2016 et faute de moyens notamment. Dans le passé, l'ICPC avait effectué divers travaux concernant la prévention et la lutte contre la corruption. Dans son rapport annuel de 2009, l'ICPC avait développé 25 propositions déclinées en 113 mesures, dont l'amélioration de la gouvernance du secteur privé. L'ICPC a également formulé des propositions dans le cadre d'études sectorielles, de rapports thématiques ou de travaux en matière d'identification de risques de corruption impliquant notamment la commande publique. L'ICPC avait organisé des manifestations de sensibilisation et de formation ainsi que des consultations et des collaborations dans le cadre de projets spécifiques. Il reste à déterminer si l'INPLCC, lorsqu'elle sera opérationnelle, aura pour vocation d'engager et d'institutionnaliser le dialogue avec le secteur privé (OCDE, 2016b).

Il existe d'autres institutions gouvernementales impliquées dans le dialogue avec le monde des affaires et qui devraient œuvrer à la mise en place de moyens de prévention de la corruption.

Le Maroc a adhéré en novembre 2009 à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales, dont font partie les Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE. L'AMDI, Maroc Export et l'OFCE ont été fusionnés en une seule agence sous l'appellation « Agence marocaine de développement des investissements et des exportations » (AMDIE). La présidence et le secrétariat du point de contact national (PCN) pour la diffusion et le respect des dits Principes directeurs auprès des entreprises marocaines ont été confiés à l'AMDIE. Il faut noter que le PCN est doté d'une structure interministérielle : 7 départements ministériels, 3 instances constitutionnelles (notamment l'INPLCC) ainsi que l'AMDIE.

Le PCN marocain assure une mission de promotion, de communication et de diffusion des principes directeurs de l'OCDE et de ses guides de devoir de diligence auprès des entreprises marocaines. Il constitue également un pôle de médiation et de conciliation permettant de résoudre des questions pratiques qui peuvent se présenter avec la mise en œuvre des Principes directeurs. Toutefois, le dialogue avec le secteur privé autour du principe directeur n° VII contenant des recommandations sur la responsabilité sociale et pénale des entreprises dans la lutte contre la corruption semble en attente.

L'Institut marocain des administrateurs (IMA), créé en juin 2009 à l'initiative de la Caisse de dépôt et de gestion, de la CGEM et du ministère des Affaires économiques et générales sous forme d'association, a pour ambition de servir de centre de référence à la professionnalisation de la fonction d'administrateur et à la promotion de la bonne

gouvernance d'entreprise au Maroc. Il a pour fonction de diffuser le Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise de 2008 qui devrait faire l'objet d'une révision. Pour ce faire, l'IMA organise des séminaires de formation des administrateurs d'entreprises, des organes de gestion et de gouvernance des entreprises publiques et privées nationales, afin de renforcer leurs compétences et de les sensibiliser aux problématiques de la gouvernance d'entreprise. L'IMA engage également des formations pour les administrateurs de sociétés afin d'ancrer les pratiques de bonne gouvernance au sein des entreprises sur le long terme. L'IMA a semble-t-il aussi engagé un travail important de sensibilisation envers les acteurs publics et privés concernés par le processus de promotion de la gouvernance d'entreprise sur l'ensemble du territoire national en association avec des organisations internationales. L'IMA produit également des enquêtes pour le compte de donneurs d'ordres comme l'Autorité marocaine du marché des capitaux (AMMC) et publie des rapports sur l'application des bonnes pratiques de gouvernance.

L'un des engagements du Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise est la prévention de la corruption: « S'interdire tout comportement consistant à, directement ou indirectement, promettre, offrir, solliciter ou accorder des paiements illicites ou des avantages indus en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou tout autre avantage irrégulier ou illégitime ; ne pas offrir, ni accepter de verser à des agents publics ou privés, ni à leurs proches, des paiements, commissions occultes ou cadeaux en contrepartie de l'obtention ou de la modification d'un contrat de bien ou de services ; rendre visibles, par des moyens appropriés, les principes et l'action de l'entreprise contre la corruption et l'extorsion ; sensibiliser les salariés aux mesures prises par l'entreprise pour lutter contre la corruption et l'extorsion et promouvoir le respect de ces dispositions par les salariés au moyen d'une information adéquate, de programmes de formation et de procédures disciplinaires ». Les principes du Code favorisent aussi la création de comités d'éthique internes aux entreprises et devraient permettre, tout en tenant compte de la structure et de la taille des entreprises, de promouvoir des mécanismes internes et externes de contrôle de gouvernance. Enfin, un code spécifique applicable aux PME et aux entreprises familiales été mis en place en 2012.

Les pouvoirs publics ont par ailleurs fait référence au développement d'outils de certification pour accompagner les démarches d'intégrité au sein des entreprises. Dans ce cadre, le Maroc est membre du comité technique ISO /PC 278 chargé de l'élaboration de la norme internationale 37001 relative aux systèmes de management qui a pour objectif de promouvoir la loyauté des pratiques et permettre de prévenir la corruption au sein de leur sphère d'influence. Les pouvoirs publics ont indiqué avoir organisé des rencontres et des séminaires de sensibilisation quant à l'importance de la gouvernance d'entreprise et l'amélioration de l'intégrité dans le secteur privé. Ils ont en particulier fait mention de la table ronde nationale « Vers le renforcement de l'intégrité au sein du secteur privé au Maroc » co-organisée en octobre 2012 par le Ministère chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance (MAGG) et la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), en coopération avec le Projet Régional du PNUD pour l'Intégrité et la Lutte contre la Corruption dans les Pays Arabes (UNDP-ACIAC) et le Programme MENA-OCDE pour l'Investissement.

Il semblerait qu'hormis la rencontre de 2012 ni l'AMDIE ni l'IMA ne soient impliquées de manière ciblée et régulière dans un dialogue public-privé autour du cadre législatif et des obligations de mise en conformité qui en découlent pour le milieu économique. Maroc PME, une agence importante dans la relation avec le secteur privé, ne semble pas non plus être associé ou impliquée dans le dialogue et la prise de conscience des Très Petites et Moyennes Entreprises (TPME) des dispositions juridiques de lutte anti-corruption. En effet

les études menées indiquent qu'en général les PME sont particulièrement peu conscientes des risques encourus, moins susceptible de prendre des dispositions de prévention quand bien même elles sont parfois particulièrement exposées aux risques de corruption.

Or, l'instauration, le développement et la pérennisation du dialogue public-privé est partie prenante de l'amélioration d'un climat d'affaires propice au développement de l'attractivité des pays en termes d'investissements et d'emplois. Le dialogue publique-privé est aussi essentiel au soutien ciblé et efficace des mesures et actions d'intégrité par le secteur productif. Les autorités marocaines ne semblent toutefois pas non plus avoir développé une expertise concernant les moyens de prévention et de renforcement de l'intégrité dans les affaires. Ces moyens sont en particulier importants dans le cadre de la passation des marchés publics et de mesures de limitation du risque dans les secteurs vulnérables ayant notamment un impact sur la vie quotidienne des citoyens, comme la gestion de la santé mais aussi l'énergie ou l'eau par exemple.

Pour aller de l'avant dans la lutte contre la corruption, il serait souhaitable que les autorités réfléchissent, en consultation avec les entreprises, à la manière d'assurer la diffusion et la pleine prise de conscience de l'utilité et de la manière d'appliquer les différents modes de prévention et de détection de la corruption à toutes les entreprises. Il est en effet important que ce sujet ne soit pas laissé aux seules entreprises sensibilisées à la question mais que toutes soient impliquées dans la réflexion, en particulier les entreprises publiques.

Il est par ailleurs essentiel de s'assurer que les entreprises publiques et privées, grandes et petites, aient les outils nécessaires pour évaluer de façon adéquate les risques auxquels elles s'exposent lors de transactions commerciales, notamment lorsqu'elles sont actives dans certains secteurs à risque ou lorsqu'elles opèrent ou investissent dans des zones où il y a un déficit de gouvernance.

La démarche devrait inclure une réflexion plus avancée sur l'impact de l'informel. Il importe de souligner que le Maroc a cherché à lutter contre l'informel qui est estimé représenter 11% à 20% du PIB, notamment par la création d'un statut juridique et fiscal dédié aux autoentrepreneurs. Quand bien même l'introduction de la mesure d'autoentrepreneur comprend une avancée importante, cette mesure est insuffisante pour répondre au phénomène complexe de l'informel qui regroupe des réalités diverses touchant parfois à divers phénomènes criminels.

Dans le cadre d'une telle démarche notamment mais aussi au regard de l'importance que jouent les TPME dans le tissu industriel du Maroc, il serait opportun d'associer Maroc PME aux réflexions en cours des diverses instances gouvernementales et non-gouvernementales (voir section ci-dessous). Maroc PME pourrait participer ou tout au moins apporter son appui aux efforts futurs de diffusion de la connaissance des risques associés à la corruption ainsi qu'aux moyens de préventions à mettre en place.

Recommandation de réforme

Il apparait que les pouvoirs publics, en collaboration avec la CGEM, ont adopté un nombre de dispositions institutionnelles pour renforcer la prévention de la corruption et mettre en place des mécanismes en soutien à l'intégrité dans les affaires. Ces mécanismes mériteraient d'être utilisés pour une meilleure compréhension des bénéfices associés à la mise en place d'un climat des affaires intègre, ainsi qu'une sensibilisation élargie des mécanismes d'identification des risques et des mécanismes de prévention.

La mise en place de l'INPLCC, créée par la loi n°113.12, et la clarification de ses fonctions est vivement encouragée d'autant que la composition, son indépendance statutaire et

financière, la définition de son domaine d'action et ses compétences font l'objet de vifs débats au sein de la société civile et du secteur privé.

Plusieurs institutions ont pour vocation de mener une communication et un dialogue avec le secteur privé autour du thème de la lutte contre la corruption. Il serait souhaitable que leurs missions, responsabilités et prérogatives soient clairement définies afin d'assurer une bonne coordination des responsabilités et des messages engagés vis-à-vis des du monde des affaires et de la société civile.

L'IMA devrait être associé aux efforts de dialogue, de par son rôle de formation des administrateurs d'entreprises et de diffusion de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprises.

7.2.3. Les activités des associations d'entreprises

La CGEM, principale association d'entrepreneurs du Maroc par le chiffre d'affaire et les emplois qu'elle représente, a créé un comité spécial de lutte contre la corruption dès 1998. La Commission Éthique et Bonne Gouvernance a assuré la promotion de règles éthiques et de soutien de mesures d'intégrité au sein des entreprises membres de la CGEM. Ladite Commission n'a pas été renouvellée lors de la révision de la gouvernance de la CGEM. La question de l'intégirté et de la lutte contre la corruption sera traitée, dès la seconde moitié de 2018, par la Commission du climat des affaires de la CGEM.

La CGEM avait élaboré, après 2006, un système de labellisation des entreprises se soumettant à toutes les dispositions de la Charte de responsabilité sociale de la CGEM. Cette labellisation, décernée par un comité après une évaluation exhaustive menée par un expert indépendant accrédité par la CGEM. Le label RSE de la CGEM englobe neuf axes dont celui de lutte contre la corruption et celui de bonnes pratiques de gouvernance, basés sur le code marocain de 2008. Les entreprises labellisées sont tenues de présenter un rapport d'audit à mi-parcours ; le label est renouvelé tous les 3 ans. Actuellement, une centaine d'entreprises sont labellisées.

La Commission d'Éthique et de Bonne Gouvernance a notamment soutenu le développement et a co-piloté la rédaction du Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise de 2008 qui est à présent administré par l'IMA (voir plus haut) et que le Maroc cherche à revoir. La CGEM envisage que la révision du code soit abordé de la même manière que par le passé. La CGEM œuvre ainsi pour que le cadre de la commission nationale de gouvernance d'entreprise soit institutionnalisé et que sa gouvernance continue à être co-présidée par le secteur privé.

La CGEM a également réalisé une étude sur les risques potentiels lors de différentes étapes de passation des marchés publics dans le secteur de l'électricité en 2009. Il semblerait qu'il était envisagé d'engager un pacte d'intégrité suite à cette étude ; ceci n'a toutefois pas été mis en œuvre.

La Commission Éthique et Bonne Gouvernance de la CGEM a engagé une coopération avec l'OCDE afin d'organiser en 2011 et 2012 des consultations sur l'intégrité avec des représentants du secteur privé. En 2015 un partenariat a été engagé entre la commission de la CGEM et l'OCDE pour renforcer l'intégrité des affaires au Maroc. Ce partenariat s'inscrit dans la mise en œuvre du Programme P8 de la SNLCC. Les travaux CGEM/OCDE portent sur une meilleure compréhension et une éventuelle élaboration d'action(s) collective(s) comme catalyseur d'intégrité par des groupes d'entreprises engagées dans la prévention des risques de corruption et la préservation de la libre concurrence. Diverses discussions ont et continuent d'être organisées avec les représentants de trois secteurs, parmi les plus

importants pour le développement de l'économie marocaine soit le Transport, l'Énergie et la Santé. À travers les réunions en 2015 et 2016 avec les représentants des trois secteurs il est apparu qu'il serait important d'étendre les connaissances et les travaux de la commission Éthique et Bonne Gouvernance à d'autres comités et commissions de la CGEM afin d'exposer un plus grand nombre de membres de la CGEM aux concepts et standards d'intégrité.

À côté de la CGEM, d'autres associations d'entreprises existent, notamment le Centre des Jeunes Dirigeants (CJD) ou la Chambre de Commerce Internationale (CCI) pour n'en nommer que deux. Cette dernière a inscrit les problématiques en relation avec la lutte contre la fraude et la corruption dans son plan d'action, et engagé un certain nombre d'initiatives (rencontres, cycles de formation, sensibilisation et partage d'informations) depuis 2010 en matière d'éthique et de conformité.

Recommandation de réforme

Il serait souhaitable de sensibiliser toutes les organisations patronales du Maroc aux moyens et outils de lutte contre la corruption afin qu'elles puissent en informer leurs membres. Ceci pourrait être le résultat d'efforts menés par les autorités publiques marocaines mais cela pourrait également être le fait d'une coordination entre les différentes associations d'entreprises.

Une réflexion devrait être engagée autour d'une meilleure intégration de l'informel dans l'économie formelle, et à travers cette démarche un soutien à l'intégrité en général dans les affaires.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

La Constitution de 2011 et la SNLCC, notamment les consultations du secteur des affaires et la société civile, témoignent de la prise de conscience de l'importance de la prévention en matière de lutte contre la corruption et du dialogue publique-privé.

Au regard des éléments évoqués dans l'introduction ce ce chapitre, il semble que le gouvernement n'a pas encore suffisamment transmis et diffusé des informations précises et ciblées sur le cadre législatif, les mesures de mise en conformité et de prévention de lutte contre la corruption. Le gouvernment, dans un souci de soutien à l'intégrité en vue d'un climat des affaires plus transparent et concurrentiel devrait prendre diverses mesures à destination des entreprises.

- Plusieurs institutions ont pour vocation de mener une communication et un dialogue avec le secteur privé autour du thème de la lutte contre la corruption. Il serait souhaitable que leurs missions, responsabilités et prérogatives soient clairement définies afin d'assurer une bonne coordination des responsabilités et des messages engagés vis-à-vis des du monde des affaires et de la société civile. Sans cela, l'application efficace des dispositions d'intégrité et de lutte contre la corruption pourrait être compromise.
- La mise en place de l'INPLCC, créée par la loi n°113.12, et la clarification de ses fonctions est vivement encouragée d'autant que la composition, son indépendance statutaire et financière, la définition de son domaine d'action et ses compétences font l'objet de vifs débats au sein de la société civile et du secteur privé.

- Compte tenu de l'implication du Ministère de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Économie Numérique dans le Programme P8 de la SNLCC, il serait adéquat de l'engager dans le dialogue avec le secteur des affaires. Ceci pourrait s'effectuer avec le soutien de deux agences associées au MIICEN : l'AMDIE et Maroc PME. L"AMDIE, qui assure la présidence et le secrétariat du Point de contact national de la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales devrait renforcer les efforts de mise à exécution des travaux de diffusion des Principes directeurs et des engagements internationaux du Maroc, en particulier ceux relatifs à la lutte contre la corruption.
- Maroc PME pourrait quant à elle être impliquée ou associée à la sensibilisation des TPME. Afin de soutenir la lutte contre la corruption et améliorer le climat des affaires, des actions d'information et d'échanges ainsi que des formations destinées aux entreprises devraient être organisés.
- L'IMA devrait être associé aux efforts de dialogue, de par son rôle de formation des administrateurs d'entreprises et de diffusion de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprises.
- Les autorités, en consultation avec le secteur privé, ont engagé la révision du code de gouvernance d'entreprises comme évoqué lors de divers échanges avec l'OCDE. En particulier, la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprises en charge de la révision a été institutionnalisée, et le projet semble s'orienter vers un code général qui serait aussi décliné avec des précisions et compléments intégrant les spécificités selon les besoins de divers secteurs ou de la nature de l'entreprise (publique/grande/PME). Cette démarche est bienvenue et les autorités sont encouragées de poursuive ces travaux. Les Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE pourraient être considérés comme une référence dans l'élaboration du nouveau code.
- Les régulateurs pourraient compléter et renforcer le cadre légal relatif à l'intégrité dans les affaires en exigeant le respect d'un code de gouvernement d'entreprise sous le principe "appliquer ou expliquer" (en adaptation du principe anglo-saxon « comply or explain »), c.à.d. que les sociétés ne s'y référant pas ont l'obligation d'expliquer pourquoi elles n'appliquent pas certaines recommandations.
- Le gouvernement devrait encourager les entreprises à 1) adopter des mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité aux normes anti-corruption; 2) mettre en place des systèmes de gouvernent d'entreprises robustes; 3) conduire les relations commerciales de manière responsable et transparentes – surtout concernant les entreprises multinationales; 4) à respecter les conditions de concurrence ouverte et équitable dans le cadre de leurs relations d'affaires avec les administrations publiques.Les autorités sont encouragées à conduire des actions de sensibilisation à destination des professions liées à la détection concernant les risques relatifs aux opérations financières susceptibles d'être en lien avec la corruption. La préparation et la publication d'un guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption pourraient être envisagées. Ce guide pourrait comprendre des « indicateurs de vigilance » permettant d'orienter les démarches des professionnels dans la gestion de leur procédure interne de détection des opérations suspectes.
- Les autorités gouvernementales devraient clairement définir l'attitude que les entreprises devraient adopter lorsqu'elles s'engagent dans des transactions commerciales au niveau domestique et en dehors de leur pays d'origine, dans tous les principaux domaines de la déontologie professionnelle, notamment la publication des informations et la lutte contre la corruption. Les autorités devraient

aussi mettre en œuvre des moyens pour les aider à relever les défis qui se posent en matière de responsabilité d'entreprise.

- Les entreprises devraient être encouragées, notamment au travers d'initiatives de consultations larges et englobant toutes les parties prenantes (gouvernement, associations d'entreprises et leurs membres, société civile) à élaborer des outils adéquats pour évaluer de façon fondée les risques auxquels elles s'exposent lorsqu'elles investissent ou s'engagent dans des transactions commerciales.
- Les autorités devraient veiller à promouvoir des conditions de concurrence équitables entre entreprises publiques et entreprises privées. Le gouvernement devrait envisager de publier un rapport annuel agrégé couvrant les activités de toutes les entreprises publiques, comme le recommandent les Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises d'État.
- Une attention particulière devrait être accordée aux entreprises qui opèrent dans des zones à déficit de gouvernance ou des secteurs à haut risque, telle l'utilisation de matières premières ou opérantes dans des zones de conflit à l'étranger. Il faudrait en particulier attirer leur attention sur l'importance de procéder à des vérifications préalables des risques dans le cadre de la gestion des chaînes d'approvisionnements.
- Les évaluations des risques ne devraient pas seulement s'attacher à une analyse associée aux transactions passées mais tenir compte d'évolutions futures et anticiper les risques associés aux développements technologiques et commerciaux à venir.
- Un « numéro vert » dédié à la recherche d'information de mise en conformité devrait être envisagé; ce numéro pourrait être placé dans l'une des instances désignée pour engager le dialogue avec le secteur des affaires. Ceci n'est pas à confondre avec le numéro dédié aux dénonciations d'actes de corruption et logé auprès du Ministère de la Justice du Maroc.

Plan d'action

Réforme	Soutien potentiel de la part de l'OCDE
- Améliorer l'intégrité dans les affaires	- L'OCDE pourrait, en s'appuyant notamment sur les revues effectuées par les Parties à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et sur un réseau de praticiens publics et privés confirmés, engager des séances de consultation et de formation avec des représentants marocains du gouvernement et du secteur des affaires. Ces échanges pourraient porter sur les expériences d'autres pays en matière d'intégrité dans les affaires, de lutte contre la corruption et de conduite responsable des affaires. Ils permettraient de renforcer la mise en application d'actions et outils de prévention et de détection efficaces au Maroc. - L'OCDE pourrait, en s'appuyant sur des échanges détaillés, effectuer une revue exhaustive des mesures nécessitant un appui particulier de la part du secteur public ou privé. Cette revue pourrait être complétée par des recommandations concrètes.
- Développement d'initiatives avec des investisseurs pour améliorer l'intégrité des entreprises grâce à la gouvernance d'entreprise	- Des projets et des initiatives visant à renforcer l'intégrité des entreprises pourraient être développés avec des investisseurs institutionnels sur la base de programmes existants tels que l'initiative Principes pour l'investissement responsable soutenue par les Nations Unies.
- Révision du code de gouvernance d'entreprises marocain	- L'OCDE pourrait soutenir le projet de révision du Code de gouvernement d'entreprise y compris pour les entreprises publiques. L'expertise et le soutien de l'OCDE dans ce domaine pourraient être mis à la disposition des secteurs public et privé du Maroc.

Pour en savoir plus

OCDE (2011), Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf.

OCDE (2011), Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Éditions OCDE. http://dx.doi.org/10.1787/9789264115439-fr.

Références

Forum économique mondial (2017), *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018.

OCDE (2017), *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264269514-fr.

OCDE (2016a), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque : Troisième édition*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264253520-fr.

OCDE (2016b), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr.

OCDE (2011), *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264115439-fr.

OCDE (2010), Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité. www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/conventioncontrelacorruption/44884414.pdf.

OCDE/ONUDC/Banque mondiale (2013), Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business. www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm.

Transparency International (2017), Indice de Perception de la Corruption 2017. www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

Chapitre 8. Réglementer le lobbying au Maroc pour prévenir la capture des politiques publiques

Le lobbying peut agir comme une force positive en promouvant la participation démocratique, en fournissant des renseignements précieux aux décideurs publics tout en facilitant l'accès des parties prenantes à l'élaboration de la politique publique. Cependant, les activités de lobbying sont souvent perçues comme opaques et peuvent soulever des questions d'éthique et d'intégrité. Ce chapitre donne un aperçu des activités dites de lobbying au Maroc. Il met en lumière les points à améliorer dans l'interaction entre le secteur public et le privé afin d'assurer que l'intégrité soit respectée dans le processus de lobbying.

8.1. Rôle de la législation sur le lobbying dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

Le lobbying est une réalité de la vie publique dans les systèmes démocratiques. Il a le potentiel de rendre le processus démocratique plus participatif en donnant l'accès et la parole aux acteurs de la société civile et aux groupes d'intérêt, en particulier ceux qui sans cela n'auraient pas accès au processus décisionnel, tout en offrant des perspectives différentes aux décideurs. Cependant, le lobbying est souvent considéré comme une activité opaque qui donne un accès et un avantage inéquitables à des intérêts particuliers dans le processus décisionnel (OCDE, 2009), mettant au bout du compte, l'intérêt public en péril. Cette question est particulièrement pertinente : dans une récente étude de l'OCDE, seulement 42 % des citoyens des pays membres de l'OCDE déclaraient avoir confiance en leur gouvernement (OCDE, 2017a). En outre, un rapport entrepris par Transparency International sur les pratiques de lobbying en Europe révèle que six citoyens européens sur dix considèrent que leur gouvernement est fortement influencé, voire entièrement contrôlé par une poignée d'intérêts (Transparency International, 2015). À la lumière de ces résultats, il est impératif que la réglementation du lobbying soit complète et robuste afin de rétablir la confiance du public et de promouvoir les avantages du lobbying sur la prise de décision publique.

En réponse aux préoccupations croissantes vis-à-vis du lobbying, les pays membres de l'OCDE ont adopté les principes 2010 de transparence et d'intégrité des activités de lobbying. Les dix principes portent sur quatre grands domaines : construire un cadre efficace et équitable pour l'ouverture et l'accès, améliorer la transparence, promouvoir une culture d'intégrité, et mettre en place des mécanismes pour la mise en œuvre efficace, la conformité et la révision de la réglementation sur le lobbying (Encadré 8.1).

Il incombe aux fonctionnaires et aux lobbyistes d'appliquer les principes d'intégrité et de transparence lorsqu'ils entreprennent toute activité de lobbying. Cela se reflète dans la nature de la réglementation du lobbying : la majorité des pays qui ont mis en place des mesures pour réglementer le lobbying n'a pas fait de l'enregistrement une exigence obligatoire. Au lieu de quoi, les lobbyistes sont largement soumis à l'autorégulation. Dans les cas où il existe une confiance élevée dans le processus décisionnel, cela peut être suffisant pour protéger l'intérêt public. Toutefois, si la conduite perçue des lobbyistes suscite une grande préoccupation de la part du public, ces mesures peuvent ne pas aller suffisamment loin dans la régulation de la conduite des lobbyistes et des fonctionnaires publics (OCDE, 2014).

Une question particulièrement préoccupante est le pantouflage entre le secteur public et privé. Le phénomène de pantouflage peut être caractérisé comme le mouvement du personnel entre les secteurs public et privé dans des domaines connexes, et peut poser un certain nombre de problèmes, y compris des conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations privilégiées. Les personnes qui travaillent dans un domaine pertinent du secteur privé puis poursuivent leur carrière dans le secteur public (ou inversement) peuvent utiliser des informations privilégiées acquises dans ces fonctions de manière à en tirer un avantage injuste.

Comme évoqué dans le chapitre 1 (Intégrité du secteur public), l'OCDE fournit des principes sur l'emploi après le secteur public qui servent de base pratique pour aider les pays à éviter les problèmes liés au phénomène de pantouflage (OCDE, 2011). Une nouvelle tendance observée dans certains pays de l'OCDE est l'introduction d'une période de « refroidissement » (« cooling-off period ») entre l'emploi dans le secteur public et privé.

Imposer des restrictions sur l'emploi après la fin de celui-ci est une façon de préserver l'intégrité dans les activités de lobbying.

Ce chapitre examine le lobbying dans le contexte marocain ainsi que la conduite des agents publics et des tierces parties en général. La nécessité d'une législation robuste et complète et d'un contrôle public suffisant sur le processus décisionnel public est soulignée dans ce chapitre.

Encadré 8.1. Les dix principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying

I. Construire un cadre efficace et équitable pour l'ouverture et l'accès

1. Les pays devraient assurer l'égalité des chances en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable au développement et à la mise en œuvre des politiques publiques.
2. Les règles et lignes directrices édictées sur le lobbying devraient répondre aux préoccupations en matière de gouvernance concernant les pratiques de lobbying, et respecter les contextes socio-politiques et administratifs.
3. Les règles et lignes directrices édictées sur le lobbying doivent être compatibles avec les cadres politiques et réglementaires plus larges.
4. Les pays devraient définir clairement les termes « lobbying » et « lobbyiste » lorsqu'ils considèrent ou élaborent des règles et des lignes directrices sur le lobbying.

II. Amélioration de la transparence

5. Les pays devraient assurer un niveau approprié de transparence pour faire en sorte que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying.
6. Les pays devraient permettre aux parties prenantes - y compris les organisations de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public - d'examiner les activités de lobbying.

III. Promouvoir une culture de l'intégrité

7. Les pays devraient favoriser une culture de l'intégrité dans les organisations publiques et la prise de décisions en fournissant des règles et des lignes de conduite claires pour les agents publics.
8. Les lobbyistes doivent respecter les normes de professionnalisme et de transparence ; ils partagent la responsabilité de favoriser une culture de transparence et d'intégrité dans le lobbying.

IV. Des mécanismes efficaces de mise en œuvre, de conformité et d'examen

9. Les pays devraient impliquer les acteurs clés dans la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de stratégies et pratiques pour assurer la conformité.
10. Les pays devraient périodiquement revoir le fonctionnement de leurs règles et lignes directrices relatives au lobbying et apporter les ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise.

Source : OCDE (2009), Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1 : Quel cadre législatif pour plus de transparence ?, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264073395-fr.

8.2. Situation actuelle et analyse critique

8.2.1. Cadre juridique actuel concernant les activités de lobbying au Maroc

Le lobbying, au sens où il est entendu comme une activité spécifique entreprise par un corps professionnel qui reçoit une indemnisation pour ses activités, est un concept étranger dans le contexte politique et économique marocain. Au Maroc, les groupes d'intérêt exigent généralement une représentation directe plutôt que de rechercher l'influence par l'intermédiaire des partis politiques (Ashford, 2015). Néanmoins, il existe bel et bien des opportunités d'influencer les décisions publiques au Maroc qui s'apparentent plus ou moins à des activités de lobbying.

Un exemple concerne l'interaction du gouvernement avec le secteur privé. Dans le cadre du Pacte national pour l'émergence industrielle signé en 2009 par le gouvernement marocain et le secteur privé (représenté par la CGEM) et l'association professionnelle des banques marocaines (GPBM), une autorité publique-privée a été créée afin de coordonner les réformes liées à l'environnement des affaires. Le Comité national pour l'environnement des affaires (CNEA), dirigé par le premier ministre, a été institutionnalisé par le décret n° 2-10-259 du 29 octobre 2010. La finalité du Comité vise à engager les différentes parties prenantes dans le processus décisionnel public. Il est composé de représentants des différents acteurs du gouvernement et du secteur privé, notamment : tous les ministères liés à l'environnement des affaires ; les présidents de la CGEM, du GPBM, de la Fédération des chambres marocaines du commerce, de l'industrie et des services (FCMCIS) ; et l'ICPC, le gouverneur de la Banque Al-Maghrib, et des représentants du Haut-Commissariat au Plan (HCP). Les principaux objectifs du Comité sont les suivants :

- Préparer un programme annuel de mesures prioritaires pour améliorer l'environnement des affaires ;
- Coordonner les efforts du gouvernement pour assurer la mise en œuvre efficace des mesures adoptées ;
- Institutionnaliser le dialogue public-privé et engager le secteur privé dans les processus de prise de décisions.

Le Maroc a une tradition de dialogue avec la société civile. En effet, l'article 13 de la Constitution exige que les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de dialogue, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'adoption, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques. En 2013, le Comité national de dialogue avec la société civile (NDC) a été créé pour faciliter la consultation publique avec les organisations et les parties prenantes de la société civile. Les fonctions du Comité sont les suivantes :

- Gérer le dialogue national sur la société civile et les nouvelles prérogatives constitutionnelles ;
- Préparer un rapport général sur l'avancement du dialogue national ;
- Adopter et approuver les documents finaux du dialogue national.

Il est toutefois important de noter qu'il y a eu une certaine controverse autour du NDC depuis sa création. Un certain nombre de groupes de la société civile ont reproché au gouvernement d'être trop sélectif quant à l'inclusion des groupes dans le dialogue national et ont accusé le gouvernement de marginaliser ceux qui critiquent son agenda politique. L'expérience du Maroc démontre l'importance d'établir un ensemble de directives

spécifiques à chaque pays en matière de consultation pour s'assurer que les parties prenantes clés puissent avoir accès et prendre la parole dans le processus décisionnel public.

8.2.2. Des règles et des directives de conduite claires entre fonctionnaires et tierces parties

Veiller à ce que des règles et des lignes directrices claires soient en place concernant la conduite entre les agents publics et les tierces parties est une composante essentielle du système d'intégrité d'un pays. Comme indiqué précédemment, la consultation et l'interaction avec des parties externes est un aspect important du processus démocratique ; pour cette raison, les agents publics et les tierces parties doivent avoir connaissance des règles qui régissent leurs interactions afin de préserver l'intégrité et promouvoir la confiance du public.

Bien que le lobbying soit une tradition démocratique saine, le processus peut laisser place à des abus s'il n'est pas dûment réglementé. Par exemple, des intérêts particuliers peuvent être privilégiés par rapport à d'autres ou être utilisés pour orienter les politiques et la prise de décision publique vers un objectif particulier au détriment de l'intérêt public (Encadré 8.2). Un équilibre délicat à trouver entre la pratique d'un lobbying ouvert et transparent et le risque de compromettre le processus démocratique en imposant une réglementation excessivement contraignante et intrusive.

Encadré 8.2. Risque de capture de l'action publique et d'influence indue découlant du lobbying

Le lobbying est souvent perçu comme une pratique qui perpétue des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt public. Malgré l'opportunité fournie par le lobbying aux décideurs publics, en leur exposant différents points de vue lors de l'élaboration de nouvelles politiques, les activités de lobbying peuvent donner aux groupes d'intérêts une influence non réglementée sur le processus décisionnel. Cela peut éventuellement entraîner une capture des décisions réglementaires : des intérêts particuliers influencent et façonnent indûment les politiques en leur faveur, au détriment de l'intérêt public. Le risque de capture de l'État lié au lobbying doit être atténué par la réglementation du lobbying qui doit en outre assurer la transparence de ces activités. Une telle règlementation doit viser à :

- Établir un consensus sur la portée des règles et des directives sur le lobbying ;
- Accorder à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable ;
- Assurer la cohérence et le respect des règles et des lignes directrices sur le lobbying ;
- Déterminer clairement quels acteurs sont couverts par les règles et la réglementation applicables au lobbying ;
- Exiger la divulgation d'informations particulières ;
- Permettre l'examen public des informations ;
- Examiner régulièrement les règles et les lignes directrices.

Source : OCDE (2017b), *Preventing Policy Capture: integrity in Public Decision Making*, Éditions OCDE, Paris.

Depuis quelques années, on constate une reconnaissance croissante de l'importance de réglementer le lobbying par l'élaboration de cadres d'intégrité nationaux. En effet, un

certain nombre de pays de l'OCDE ont introduit une réglementation du lobbying ou ont entrepris des réformes pour empêcher qu'une influence indue puisse être exercée sur le processus politique (Encadré 8.3). Bien que les réformes dans ce domaine aient souvent été réactives et motivées par des scandales (OCDE, 2014), la réglementation a néanmoins développé l'ouverture et la transparence dans l'interaction public-privé.

Encadré 8.3. Réglementation sur le lobbying dans les pays membres de l'OCDE

- *Australie* : le lobbying a été réglementé pour la première fois en Australie grâce au Système de registre des lobbyistes de 1983, aboli par la suite en 1996. Un code de conduite du lobbying a été introduit avec un registre de lobbying en 2008.
- *Canada* : la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes de 1989 a été modifiée à plusieurs reprises et a été rebaptisée Loi sur le lobbying en 2008.
- *Chili* : le Chili a promulgué une loi réglementant le lobbying en janvier 2014.
- *France* : en 2013, le bureau de l'Assemblée nationale française a adopté un nouveau règlement pour examiner les relations entre les membres de l'Assemblée nationale et les représentants d'intérêts. En décembre 2016, la loi n° 2016-1691 a introduit un système d'enregistrement obligatoire pour les lobbyistes, accompagné d'un registre électronique.
- *Allemagne* : le lobbying a été réglementé pour la première fois par l'article 73 du Règlement intérieur du Bundestag allemand en 1951.
- *Hongrie* : la Hongrie a introduit la Loi XLIX sur les activités de lobbying en 2006. Celle-ci a été abrogée en 2011 et un nouveau règlement a été introduit pour le système de gestion de l'intégrité des organes administratifs de l'État et des lobbyistes en février 2013.
- *Irlande* : la loi de règlementation du lobbying a été adoptée en mars 2015.
- *Pologne* : la Loi sur le lobbying législatif et réglementaire a été adoptée par la Chambre basse du Parlement en juillet 2005. La loi a été modifiée en 2011.
- *Royaume-Uni* : la loi sur la transparence du lobbying, les campagnes non partisanes et l'administration des syndicats a été promulguée en janvier 2014.
- *États Unis* : la loi de règlementation fédérale du lobbying de 1946 a été remplacée en 1995 par la Loi sur la divulgation en matière de lobbying.

Source : OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust: Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en.

Tout règlement efficace en matière de lobbying doit d'abord définir clairement le terme « lobbying » et qui est considéré comme « lobbyiste ». Les principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying de l'OCDE stipulent que ces définitions doivent être complètes et exhaustives, définir avec précision la portée des activités de lobbying afin de prévenir toute erreur d'interprétation et d'éviter les failles (OCDE, 2014). Les règles devraient cibler en priorité les lobbyistes dont les activités sont rémunérées, mais les définitions doivent néanmoins rester suffisamment larges afin d'uniformiser les règles du jeu pour les groupes d'intérêts qui cherchent à influencer la prise de décision publique. Par exemple, des groupes à but non lucratif ou des associations professionnelles cherchent

souvent à influencer les politiques publiques pour faire valoir leurs intérêts et leurs préoccupations, mais ils ne perçoivent aucune rémunération pour cette activité.

L'OCDE encourage les pays à élaborer une réglementation sur le lobbying qui soit conforme aux Principes de transparence et d'intégrité dans les activités de lobbying afin de renforcer leurs systèmes d'intégrité du secteur public et de préserver la confiance vis-à-vis des institutions publiques. Toutefois, l'OCDE reconnaît que le lobbying, dans son état actuel, est une pratique méconnue au Maroc, et a donc élaboré des recommandations en tenant compte du paysage politique et législatif au Maroc.

Bien que la pratique du lobbying puisse être un concept étranger au Maroc, il subsiste des possibilités d'interaction public-privé propices aux activités de lobbying. Le Maroc pourrait envisager d'introduire une législation pour réglementer ces activités afin d'éviter l'accès inégal au processus décisionnel et réduire le risque qu'une influence indue ou injuste puisse être exercée sur l'élaboration des politiques publiques.

En ce sens, le Maroc pourrait envisager d'introduire des lignes directrices claires et complètes sur la conduite à tenir entre fonctionnaires et tierces parties afin de préserver l'intégrité du processus de prise de décision. Cela pourrait se faire au moyen des codes existants ou en développant de nouvelles lignes directrices spécifiques aux interactions avec les parties externes. Par exemple, l'Australie dispose d'un code de conduite complet régissant le lobbying (Encadré 8.4).

Comme mentionné au chapitre 1 (Intégrité du secteur public), le Maroc est en train de développer un code général de conduite des fonctionnaires ainsi que des codes spécifiques pour traiter les risques sectoriels d'intégrité. Le Maroc peut envisager d'utiliser ces codes pour réglementer la conduite entre les fonctionnaires et les tierces parties.

Encadré 8.4. Le Code de conduite du lobbying en Australie

L'Australie dispose à la fois d'un Registre des lobbyistes et d'un Code de conduite du lobbying. Le Code sous-tend le Registre et définit les exigences de contact entre lobbyistes tiers et représentants du gouvernement, il indique quelles informations seront accessibles au public sur le Registre et détaille les conditions d'inscription des lobbyistes. Il définit également les termes lobbyistes, clients, représentants du gouvernement et activités de lobbying aux fins du Registre.

Les principes suivants sont décrits dans le Code en ce qui concerne tout engagement avec des représentants du gouvernement :

- Les lobbyistes ne doivent pas se livrer à des actes corrompus, malhonnêtes ou illégaux, ou infliger de manière illégale ou menacer d'infliger un quelconque préjudice ;
- Les lobbyistes doivent employer tous les moyens raisonnables pour s'assurer de manière satisfaisante de la véracité et de l'exactitude de toutes les déclarations et informations qui leur sont fournies par les clients qu'ils représentent, le grand public et les représentants du gouvernement ;
- Les lobbyistes ne doivent pas formuler d'allégations trompeuses, exagérées ou extravagantes, ou présenter de manière inexacte, la nature ou l'étendue de leur accès aux représentants du gouvernement, aux membres de partis politiques ou à toute autre personne ;
- Les lobbyistes doivent tenir strictement séparée de leurs fonctions et activités de lobbyistes toute activité ou implication personnelle au nom d'un parti politique ;
- Lors d'un premier contact avec des représentants du gouvernement avec l'intention de mener des activités de lobbying, les lobbyistes qui proposent de mener des activités de lobbyisme pour le compte de clients doivent informer les représentants du gouvernement des points suivants :
- Ils sont lobbyistes ou ils sont des employés, des sous-traitants ou des personnes engagées par des lobbyistes ;
- Ils sont actuellement inscrits sur le Registre des lobbyistes ;
- Le nom de leur(s) client(s) concerné(s), y compris un client dont l'identité n'a pas à être rendue publique de manière obligatoire, et ;
- La nature des questions que leurs clients souhaitent qu'ils soulèvent auprès des représentants du gouvernement.

Source : Australia Lobbying Code of Conduct.

8.2.3. Registre public sur le lobbying

Pour promouvoir une culture d'ouverture et d'intégrité, un certain nombre de pays ont établi des registres de lobbying publics qui détaillent les activités de lobbying. Ces registres visent à garantir la transparence des activités de lobbying, permettant d'exercer un contrôle public sur la prise de décisions publiques et sur les différents acteurs impliqués dans le processus. Une telle démarche protège l'intérêt public et peut empêcher la capture des politiques publiques par des intérêts particuliers.

On présume généralement que les lobbyistes professionnels s'opposent à la création de registres de lobbying et à la divulgation publique de leurs activités de lobbying. Cependant,

une étude de l'OCDE sur le lobbying en Europe estime que de nombreux lobbyistes sont prêts à participer à un registre obligatoire des lobbyistes ; en outre, beaucoup estiment que cela est nécessaire afin de protéger l'intégrité de la profession (OCDE, 2012). Ces attitudes témoignent d'un engagement pour l'intégrité dans la prise de décisions publiques et de l'importance de maintenir la confiance du public. Il est néanmoins important de trouver un équilibre entre mettre à la disposition du public les informations pertinentes et révéler des informations confidentielles ; des exemptions légitimes doivent être envisagées afin de préserver certaines informations dans l'intérêt public ou de protéger des informations sensibles sur le plan commercial si nécessaire (OCDE, 2013).

À l'heure actuelle, le Canada, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Mexique, la Pologne, la Slovénie, le Royaume-Uni, les États-Unis ainsi que l'Union européenne (UE) ont mis en place des registres de lobbying. Le registre de transparence de l'UE est une base de données dans laquelle sont répertoriées les organisations qui s'efforcent d'influencer les processus de prise de décision et de mise en œuvre des politiques dans les institutions européennes. Le registre est accessible au public et met en lumière quels intérêts sont poursuivis, par qui et avec quel budget. Un aspect important de ce système est que les parties intéressées ne sont autorisées à solliciter des réunions au sein des instances de l'UE concernant l'élaboration des politiques que si elles sont inscrites dans le registre de transparence de l'UE. Ce processus favorise l'ouverture et la transparence des activités de lobbying. Ces dernières années, l'Irlande a mis au point un registre de lobbying accessible au public. L'Encadré 8.5 illustre la progression de la réglementation du lobbying dans le pays.

Encadré 8.5. Le lobbying en Irlande

Le 1er septembre 2015, la Loi irlandaise de règlementation du lobbying est entrée en vigueur. Son principal objectif est d'accroître la transparence du processus de lobbying ; les personnes impliquées dans le lobbying doivent s'inscrire sur le portail du Registre du lobbying et fournir des informations actualisées sur leurs activités trois fois par an. La loi prévoit également des restrictions et des conditions sur la prise de certaines fonctions par certains fonctionnaires désignés pour une période de temps précisée lorsqu'un éventuel conflit d'intérêts se présente. Les informations sont ensuite rendues publiques en ligne sur www.lobbying.ie.

En 2015, le registre du lobbying s'est vu attribuer le statut « star » par le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP). Le rapport d'évaluation de l'OGP a noté que la publication d'informations est particulièrement efficace pour réduire les risques en matière de corruption et d'intégrité qui sont souvent associés au lobbying. En publiant le registre en ligne, les citoyens peuvent voir qui tente d'influencer qui au sein du gouvernement. Cela peut être un outil puissant pour prévenir les abus de pouvoir et rétablir la confiance du public dans le gouvernement.

Source : Standards in Public Office Commission ; Commission européenne (2016).

Le contexte spécifique du pays doit être pris en compte lors de la réflexion sur la forme de réglementation sur le lobbying à mettre en œuvre, et pour déterminer si la publication d'un registre de lobbying profiterait réellement au pays en question. Le Gouvernement du Maroc, avec le soutien de l'OCDE, est engagé dans un processus visant à rédiger un plan d'action conforme à l'engagement royal de se joindre au Partenariat pour un gouvernement ouvert. Cela implique la mise en œuvre d'une réforme du secteur public afin de mieux

intégrer les principes de transparence, d'engagement et de responsabilité (OCDE, 2015). Un élément fondamental de cette démarche est l'engagement auprès de la société civile et la reconnaissance du rôle essentiel que jouent les acteurs non étatiques dans l'élaboration de la prise de décision du gouvernement. Conformément à l'engagement du gouvernement dans le Partenariat pour un gouvernement ouvert et au plan d'action qui est en cours d'élaboration, le Maroc pourrait envisager de rendre ses processus plus transparents en mettant à disposition du public des informations sur les consultations. De telles mesures, qui ne sont généralement pas communes au Maroc, permettraient un contrôle public accru des actions du gouvernement, et par voie de conséquence, favoriseraient la confiance du public.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Le Maroc pourrait envisager d'introduire une législation visant à réglementer les activités de type lobbying afin d'éviter un accès inégal au processus décisionnel et réduire le risque d'influence indue ou injuste sur l'élaboration des politiques publiques.
- Le Maroc pourrait envisager d'introduire des lignes directrices claires et complètes sur la conduite à tenir entre fonctionnaires et tierces parties afin de préserver l'intégrité du processus décisionnel. Cela pourrait se faire au moyen des codes existants ou en développant de nouvelles lignes directrices spécifiques aux interactions avec les parties externes.
- Le Maroc pourrait envisager de rendre ses processus plus transparent en mettant à la disposition du public des informations sur les consultations entre les agents publics et les tierces parties.

Plan d'action

Domaines de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Établir des règles claires et complètes régissant l'interaction entre les fonctionnaires et les tierces parties, notamment le secteur privé et les acteurs à but non lucratif - Mettre en œuvre des lignes directrices avant et après l'emploi	- Une série d'ateliers sur le lobbying pourrait être proposée, couvrant des questions telles que les bonnes pratiques internationales concernant les activités de lobbying et leur réglementation, ainsi que des outils stratégiques et des directives pour définir les lobbyistes et les codes de conduite relatifs au lobbying

Pour en savoir plus

OCDE (2017), *Le financement de la démocratie: Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264263994-fr.

OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust: Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en.

OCDE (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en.

Références

Ashford, D.E. (2015) Political Change in Morocco, Princeton University Press, New Jersey.

Lapira, T. et al. (2017), Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests, University Press of Kansas.

OCDE (2017a), Panorama des administrations publiques 2017, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.

OCDE (2017b), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en

OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust: Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en

OCDE (2013), « Transparence et intégrité des activités de lobbying » http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf.

OCDE (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en.

OCDE (2011), *L'emploi d'après mandat: Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264056725-fr.

OCDE (2009), *Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1 : Quel cadre législatif pour plus de transparence ?*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264073395-fr

Open Government Partnership (2014), Open Government Guide, rapport personnalisé, créé le 11 novembre 2014, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_summary_all-topics.pdf.

Transparency International (2015), Lobbying en Europe : Influence cachée, accès privilégié, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe

Chapitre 9. Encourager le signalement de la corruption au Maroc en renforçant la protection des lanceurs d'alerte

Ce chapitre évalue les mesures existantes au Maroc pour protéger les lanceurs d'alerte. Il traite de la nécessité de prendre des mesures plus énergiques pour protéger les individus contre les représailles suite à une divulgation et de l'importance de maintenir des canaux de communication ouverts pour encourager les personnes à se manifester.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

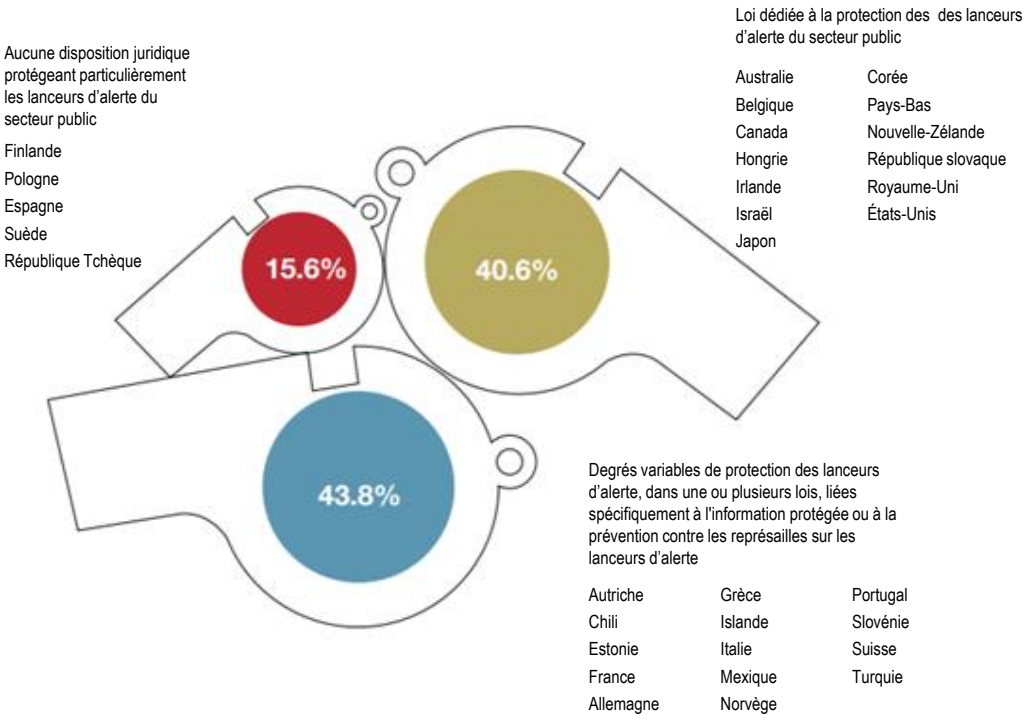
9.1. Rôle de la protection des lanceurs d'alerte dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

Des politiques de protection des lanceurs d'alerte complètes sont une composante essentielle d'un encadrement de l'intégrité. Des mesures de protection des lanceurs d'alerte solides favorisent une culture d'ouverture et de l'intégrité et facilitent la détection de la fraude, de la corruption et des autres formes de comportement contraires à l'éthique dans les secteurs public et privé. Pour ce faire, le système en place doit être caractérisé par la confiance ; les employés doivent être en mesure de signaler des actes répréhensibles en sachant qu'ils ne subiront pas de conséquences négatives sur le lieu de travail et que les questions qu'ils soulèvent seront traitées efficacement.

Des dispositions doivent être mises en place pour encourager les gens à signaler des actes répréhensibles. Parmi celles-ci : une protection juridique contre les représailles, des sanctions pour ceux qui exercent des représailles contre les lanceurs d'alerte, des recours pour les personnes faisant l'objet de représailles, des canaux de communication internes et externes efficaces et une culture organisationnelle caractérisée par la confiance et l'ouverture. De telles mesures sont des éléments essentiels d'un encadrement de l'intégrité favorisant la responsabilisation et protégeant l'intérêt public.

Les lanceurs d'alerte peuvent être protégés en vertu d'une loi unique qui leur serait dédiée ou en vertu de mesures contenues dans les dispositions de différentes lois. Cette dernière approche semble être plus largement adoptée par les pays de l'OCDE, les lanceurs d'alerte jouissant de certaines mesures de protection contenues dans les lois du travail, les lois anti-corruption et les codes pénaux, entre autres (Graphique 9.1). Dans ce cas, il est impératif que les employés sachent à quelle protection juridique ils ont droit lorsqu'ils divulguent une information. Que la protection soit assurée par une loi spécifique ou par des dispositions de plusieurs lois, ces mesures doivent viser à réduire les risques pesant sur l'individu soumettant des signalements (ONUDC, 2015).

Graphique 9.1. Mesures de protection des lanceurs d'alerte dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE (2014), Enquête sur la gestion des conflits d'intérêts dans le pouvoir exécutif et la protection des lanceurs d'alerte.

Dans ses revues des Parties à la Convention anti-corruption, l'OCDE préconise un certain nombre de mesures visant à renforcer le dispositif de protection des lanceurs d'alerte dans les entreprises :

- Encourager une mise en œuvre plus poussée des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte, à partir de la Recommandation de 2009 de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui appelle les pays membres à protéger les salariés des secteurs public et privé qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes ;
- Encourager la mise en place de mécanismes de signalement protégé et de prévention des représailles dans les programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité des entreprises, en accord avec les normes établies dans le Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité publié en 2010 par l'OCDE, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et les Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE ;
- Bien faire connaître les mécanismes mis en place au moyen de formations, de bulletins et de séances d'information sur les canaux et procédures de signalement, de manière à faciliter la divulgation d'informations.
- Encourager les pays à concevoir des dispositifs d'examen pour dégager des données, des repères et des indicateurs relatifs aux systèmes de protection des

lanceurs d'alerte et au cadre général d'intégrité, afin d'évaluer l'efficacité et de contrôler les résultats.

La protection des lanceurs d'alerte est vitale pour détecter et prévenir les mauvaises conduites. Les employés sont les mieux placés pour identifier les actes répréhensibles sur le lieu de travail ; si des mesures de protection des lanceurs d'alerte efficaces sont en place, ils peuvent signaler des actes répréhensibles sans craintes de représailles. Si la protection est insuffisante, les pratiques de corruption ou un comportement contraire à l'éthique pourront se poursuivre sans être signalés. La crainte de représailles, et c'est légitime, est un élément dissuasif important pour les employés souhaitant signaler une violation : un rapport sur les pratiques des lanceurs d'alerte au Royaume-Uni révèle que huit sur dix d'entre eux ont subi une forme de représailles après avoir signalé une violation et, dans 52 % des cas examinés, la réponse de l'employeur a été de nier ou d'ignorer ces signalements du lanceur d'alerte (L'intérêt public au travail, 2014). La crainte de mesures de représailles ou de licenciement d'un employé crée un environnement de travail caractérisé par la méfiance.

Il est important que la législation sur la protection des lanceurs d'alerte établisse une distinction entre les témoins et les lanceurs d'alerte. Les lanceurs d'alerte peuvent en effet devenir des témoins si des poursuites judiciaires sont entreprises suite à leur divulgation, mais dans le cas où aucune poursuite judiciaire n'est entreprise, les lanceurs d'alerte jouissent d'une protection insuffisante si la loi ne reconnaît pas séparément les lanceurs d'alerte et les témoins.

Ce chapitre évalue la solidité du cadre de protection des lanceurs d'alerte au Maroc en examinant les protections prévues pour les lanceurs d'alerte lorsqu'ils rapportent un signalement, qui a droit à ces protection en vertu de la loi et comment les individus peuvent signaler des actes répréhensibles.

9.2. État actuel et analyse critique

9.2.1. Assurer la protection et interdire les représailles

Signaler un comportement répréhensible peut souvent impliquer des risques considérables pour les lanceurs d'alerte. Les personnes peuvent faire l'objet de représailles en milieu de travail, subir une perte économique et des dommages à leur réputation.

Les formes courantes de représailles comprennent :

- Le harcèlement ou la mise à l'écart au travail ;
- La mise à pied ou la rétrogradation de l'employé ;
- Une surveillance accrue de l'employé suite à sa divulgation ;
- La résiliation du contrat de l'employé (Lee et Kleiner, 2011).

Afin d'encourager le signalement d'actes répréhensibles, un cadre de protection des lanceurs d'alerte efficace doit contenir non seulement des mécanismes juridiques pour protéger les personnes contre les représailles, mais aussi des sanctions pour ceux qui exercent des représailles contre ces lanceurs d'alerte. Ces dispositions favorisent une culture organisationnelle ouverte et favorisent l'intégrité.

Au Maroc, l'Article 42 du Code de procédure pénale stipule que les fonctionnaires doivent signaler les actes de corruption. Ce faisant, ils sont protégés par la loi n° 37-10 sur la protection des victimes, des témoins, des experts et des lanceurs d'alerte ; cependant, la loi n'interdit pas les représailles contre les lanceurs d'alerte et ne fait aucune différence entre les employés des secteurs public et privé. L'Article 82-6 prévoit que la protection est

assurée en cas d'intimidation ou de menaces de violence physique envers l'individu ; les lanceurs d'alerte peuvent parfois faire face à des menaces physiques suite à un signalement, mais ce n'est pas une forme commune de représailles. En outre, l'Article 82-4 stipule que la victime doit demander une protection, mais seulement une fois la procédure pénale engagée.

Aux termes de l'Article 82-5, les personnes qui demandent une protection peuvent utiliser un numéro de téléphone spécial des services de sécurité, bénéficier d'un changement de lieu de résidence et de la non-divulgation d'informations relatives à leur identité ; ces dispositions sont des éléments généraux de la protection des témoins. Il n'y a aucune référence à la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles susceptibles de se produire sur le lieu de travail, comme les licenciements abusifs et le harcèlement qui peuvent entraîner des dommages à la réputation à long terme et des pertes économiques.

Dans la majorité des pays de l'OCDE, les lanceurs d'alerte sont protégés contre de nombreux types de représailles. En Corée, la loi sur la protection des lanceurs d'alerte d'intérêt public offre une protection pour une liste complète d'actes de représailles, y compris les actes personnels injustes et la discrimination dans l'évaluation de la performance d'un lanceur d'alerte (Encadré 9.1). En vertu de la Loi sur la divulgation d'intérêt public du Royaume-Uni, une personne a le droit de demander une indemnisation pour préjudice moral dans un tribunal des prudhommes si un préjudice est subi sur le lieu de travail (par exemple, la privation de possibilités de formation ou la rétrogradation) ou si

elle a été licenciée suite à leur divulgation. Ce système prend en compte les conséquences personnelles néfastes du lancement d'alerte.

Encadré 9.1. Protection complète des lanceurs d'alerte en Corée

La Loi coréenne sur la protection des lanceurs d'alerte d'intérêt public comprend une liste complète des actes de représailles contre lesquels les lanceurs d'alerte sont protégés. Ces « mesures défavorables » sont les suivantes :

- La révocation, la destitution, le licenciement ou toute autre action personnelle défavorable équivalente à la perte de statut au travail ;
- Des mesures disciplinaires, la suspension de ses fonctions, la réduction de salaire, la rétrogradation, la restriction à la promotion ;
- La réaffectation, le transfert, le déni de droits, la réorganisation des fonctions ;
- La discrimination dans l'évaluation des performances, l'examen par les pairs et la discrimination subséquente dans le paiement des salaires ou des primes ;
- L'annulation de formation autres possibilités d'auto-développement ;
- Placement du nom du lanceur d'alerte sur liste noire, l'intimidation, la violence et un langage abusif envers le lanceur d'alerte, ou toute autre action causant un préjudice psychologique ;
- La vérification inéquitable ou l'inspection au travail du lanceur d'alerte ;
- L'annulation d'une licence ou d'un permis, ou toute autre action générant des inconvénients administratifs pour le lanceur d'alerte ;
- La résiliation d'un contrat de biens ou de services, ou toute action générant des désavantages économiques pour le lanceur d'alerte.

Source : Loi coréenne sur la protection des lanceurs d'alerte d'intérêt public, Loi n° 10472, du 29 mars 2011 - Article 2 (6).

Des représentants de l'ICPC et des représentants du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative au Maroc reconnaissent que la loi fait défaut à cet égard, notamment en ce qui concerne les conséquences économiques auxquelles les individus peuvent être confrontés suite à leur divulgation. La loi est essentiellement orientée vers la protection des témoins plutôt que vers la protection spécifique des lanceurs d'alerte, ce qui laisse effectivement les travailleurs exposés à des représailles après un signalement.

Les cadres de protection des lanceurs d'alerte devraient également prévoir des sanctions pour ceux qui exercent des représailles contre eux. En vertu du Code du travail marocain, les employés peuvent prendre des mesures à la suite d'un licenciement abusif, qui peut aboutir devant un tribunal. Cependant, il n'existe aucune disposition en place pour protéger les dénonciateurs contre d'autres types de représailles, tels que ceux décrits dans l'Encadré 9.1. L'introduction de telles dispositions dans la loi peut dissuader les personnes accusées d'actes répréhensibles d'exercer des représailles contre les lanceurs d'alerte. Cela envoie un message fort sur l'absence de tolérance en cas de représailles, ce qui favorise une culture organisationnelle ouverte propice au signalement des mauvaises conduites.

Recommandation de réforme

Au vu du fait que la législation actuelle est plus pertinente pour la protection des témoins que la protection des lanceurs d'alerte, le Maroc pourrait envisager d'introduire une loi spécifique ou d'apporter des dispositions plus détaillées pour la protection des lanceurs

d'alerte dans la législation en vigueur. Ainsi, le Maroc pourrait préciser dans la loi les formes de représailles contre lesquelles les individus sont protégés. Cela fournirait aux lanceurs d'alerte un encadrement juridique clair de leur protection, les encourageant ainsi à signaler tout acte répréhensible.

Le Maroc pourrait envisager de réviser la loi n ° 37-10 et son efficacité dans la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé.

Le Maroc pourrait envisager de prévoir dans la législation appropriée des mesures spécifiques aux personnes victimes de représailles suite à une divulgation et de définir les sanctions applicables aux responsables.

9.2.2. Portée des initiatives

Le cadre juridique en place devrait définir clairement quelles activités ou comportements constituent un acte de corruption, une violation des lois, des codes de conduite ou d'un règlement. Il s'agit d'un élément essentiel de tout encadrement efficace des lanceurs d'alerte ; l'élaboration d'une définition claire de ce qui constitue une violation peut au final influencer la décision d'un employé de faire un signalement. Il est important d'éviter deux écueils : un processus trop rigide, qui obligerait d'avoir une connaissance approfondie des subtilités des procédures légales et qui dissuaderait de signaler un comportement répréhensible, ou un environnement où la résolution interne serait contournée à cause d'un processus de signalement négligent (Devine, 2015).

La législation dans des pays comme l'Australie et le Royaume-Uni contient des définitions claires de ce qui constitue un comportement à signaler. La loi australienne sur la divulgation d'informations dans l'intérêt public fournit une liste complète des abus justifiant une divulgation protégée, y compris l'abus de confiance du public et un comportement entrainant un danger (ou un risque de danger) pour la santé et la sécurité d'une ou plusieurs personnes ou pour l'environnement. La loi sur la divulgation d'information dans l'intérêt public du Royaume-Uni contient des dispositions similaires relatives à l'environnement, au gaspillage, au déni de justice et à la mauvaise gestion. Comme indiqué dans l'Encadré 9.2, la loi irlandaise sur la protection de la divulgation d'informations couvre une grande variété de comportements répréhensibles.

Encadré 9.2. Divulgations d'informations protégées en Irlande

En vertu de Loi irlandaise sur la divulgation d'informations de 2014, les individus ont droit à une protection lorsqu'ils signalent une grande variété d'actes répréhensibles. Les conditions suivantes permettent de protéger la divulgation d'informations :

- Si une infraction a été, est ou est susceptible d'être commise ;
- Si une personne n'a pas respecté, ne respecte pas ou est susceptible de ne pas respecter une obligation légale ;
- Si une erreur judiciaire a été, est ou est susceptible d'être commise ;
- Si la santé ou la sécurité d'une personne a été, est ou est susceptible d'être mise en danger ;
- Si l'environnement a été, est ou est susceptible d'être endommagé ;
- Si une utilisation illégale ou inappropriée des fonds ou des ressources d'un organisme public ou d'autres fonds publics s'est produite, se produit ou est susceptible de se produire ;
- Si un acte ou une omission par ou au nom d'un organisme public est oppressant, discriminatoire ou constitue une négligence grossière ou une mauvaise gestion flagrante.

En outre, la loi stipule que la divulgation est protégée, quelle que soit la motivation de la personne responsable de cette divulgation.

Source : Loi irlandaise sur la protection de la divulgation d'informations de 2014. Partie 2, Section 5.

Au Maroc, les actes qui constituent une divulgation protégée sont énoncés à l'Article 82-7 de la Loi sur la protection des victimes, des témoins, des experts et des lanceurs d'alerte. Les individus sont protégés pour la divulgation des éléments suivants :

- Les infractions de corruption ;
- Le trafic d'influence ;
- Une mauvaise utilisation des fonds publics ;
- Le détournement de fonds ;
- Le blanchiment d'argent.

Le terme « infraction de corruption » est très large et peut se référer à un certain nombre d'actes. Il n'existe pas de référence directe aux violations des codes, au gaspillage, à la mauvaise gestion ou aux violations relatives aux problèmes de santé et de sécurité publique. Les actes décrits dans la Loi n° 37-10 se rapportent exclusivement à des actes de corruption qui impliquent un gain monétaire, ce qui met en évidence une lacune dans l'encadrement de l'intégrité. D'autres violations de l'éthique et formes d'inconduite devraient être incluses dans la législation appropriée afin de protéger l'intérêt public. Les personnes témoins d'autres formes d'actes répréhensibles se sentiront en mesure de les signaler aux autorités compétentes si elles savent pouvoir bénéficier d'une protection en le faisant.

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager d'élargir dans la Loi n° 37-10 la définition des actes répréhensibles dont la divulgation bénéficie de la protection des lanceurs d'alerte.

9.2.3. Mesures en place pour empêcher tout signalement de mauvaise foi

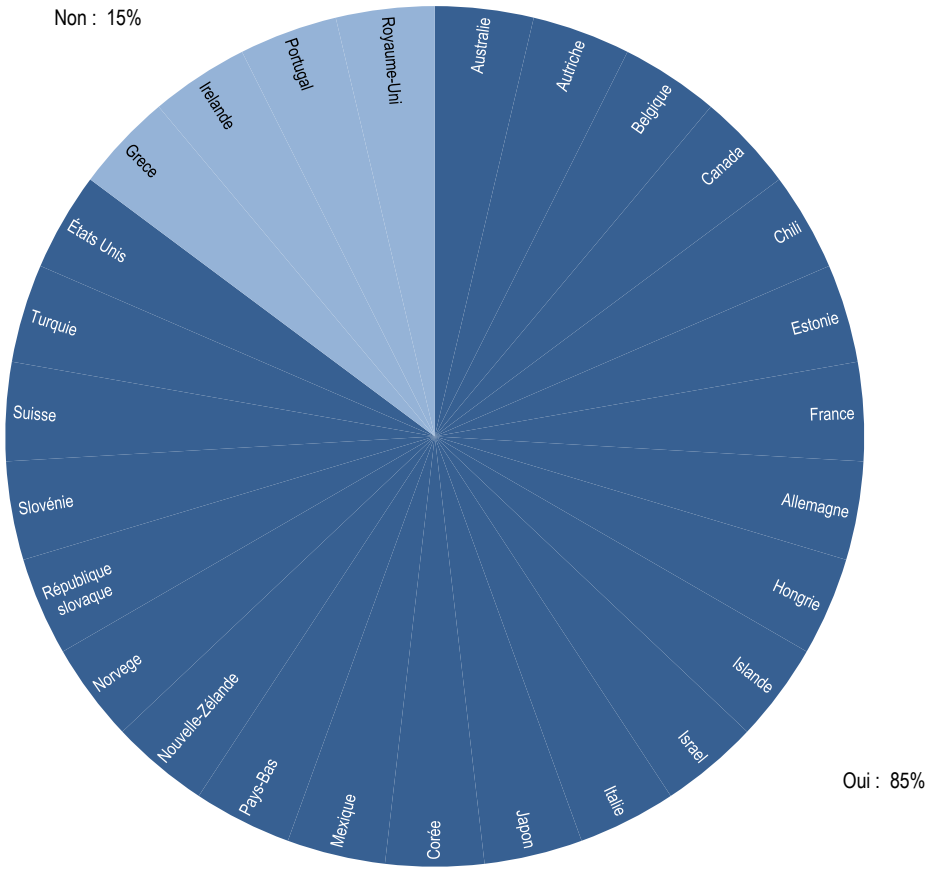
Un cadre de protection des lanceurs d'alerte efficace devrait équilibrer la protection des lanceurs d'alerte et encourager les signalements en empêchant toute forme d'exploitation de ce système. Cela peut se produire lorsqu'un individu commet une fausse accusation, ou déclaration de mauvaise foi (OCDE, 2016). Un cadre de protection des lanceurs d'alerte doit instiller la confiance et donc présumer que la personne qui demande protection est de bonne foi ; toutefois, s'il est prouvé que l'allégation était fausse ou de mauvaise foi, des recours appropriés doivent être prévus (Speckbacher, 2008).

Un certain nombre de pays de l'OCDE ont tenté de trouver cet équilibre en introduisant des mesures qui encouragent le signalement (Graphique 9.2). Par exemple, afin de bénéficier de la protection en vertu de la Loi du Canada sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, un employé doit avoir des raisons raisonnables de croire que l'infraction présumée a lieu ; leur mobile n'est pas considéré comme pertinent. En 2013, le Royaume-Uni a modifié la Loi sur la divulgation d'intérêt public pour supprimer la clause de bonne foi. Maintenant, les employés, qu'ils appartiennent aux secteurs public ou privé, bénéficient d'une protection s'ils signalent un comportement dont ils pensent raisonnablement qu'il est contre « l'intérêt public ». Cette disposition ne prend pas en compte le mobile de l'individu, mais se concentre plutôt sur le bénéfice de la divulgation et tente d'exclure la possibilité que des employés cherchent à exploiter le système. La portée de « l'intérêt public » est potentiellement très large.

Dans le contexte marocain, l'Article 82-9 de la Loi n° 37-10 stipule qu'un lanceur d'alerte a le droit de demander la protection du parquet s'il fait une divulgation de bonne foi et pour des motifs raisonnables. Toutefois, il stipule également qu'un lanceur d'alerte qui ne parvient pas à prouver que ses déclarations sont faites de bonne foi peut encourir des sanctions pour un faux témoignage ou pour diffamation. Ceci relève de l'Article 445 du Code criminel et signifie que les individus risquent un emprisonnement maximal de dix ans s'ils sont dans l'incapacité de prouver leurs déclarations sont faites de bonne foi une fois que des poursuites pénales ont commencé à la suite de leur déclarations. Dans ce cas, leurs déclarations peuvent être considérées comme de faux témoignages.

Cette disposition est particulièrement grave et peut agir comme moyen de dissuasion pour ceux qui sont témoins d'une faute et qui souhaitent la signaler. Il est important de noter qu'il ne devrait pas incomber aux lanceurs d'alerte d'apporter la preuve de leur réclamation ; il suffit de savoir que leurs raisons de croire qu'un acte répréhensible a eu ou aura lieu sont raisonnables. Cette hypothèse garantit que la confiance règne dans le système tant du point de vue du lanceur d'alerte que des autorités compétentes.

Graphique 9.2. Pays membres de l'OCDE dont les mesures en place empêchent des signalements de mauvaise foi



Note : La question suivante a été posée aux répondants : « Existe-t-il des mesures en place pour empêcher les individus de signaler de mauvaise foi des comportements ? »
Source : OCDE (2014), Enquête de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts dans le pouvoir exécutif et la protection des lanceurs d'alerte.

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager de supprimer la clause qui impose des sanctions aux lanceurs d'alerte qui ne peuvent pas prouver que leurs allégations sont faites de bonne foi. Comme cela a été observé dans de nombreux pays de l'OCDE, l'obligation pour les employés de signaler de bonne foi et pour des motifs raisonnables est suffisante. Cette disposition peut encourager plus de gens à signaler des cas de violations de l'intégrité.

9.2.4. Des canaux de communication clairs

Afin de faciliter la déclaration des actes répréhensibles et de promouvoir la confiance dans le secteur public, des canaux de communication clairs et délimités doivent être mis en place. Les systèmes de protection des lanceurs d'alerte contiennent généralement un ou plusieurs canaux par lesquels les employés peuvent faire des divulgations protégées afin de veiller à celles-ci soient traitées efficacement (ONUDC, 2015). Cela inclut les procédures de divulgation interne, la communication externe à une autorité ou un organisme pertinent et

la communication externe aux médias et au public. Si un employé témoigne d'actes répréhensibles, il doit d'abord communiquer ces informations à un supérieur, sans crainte de représailles. Les superviseurs et les gestionnaires doivent offrir un soutien à leurs employés lorsqu'ils prennent les mesures nécessaires pour enquêter sur leurs allégations. La combinaison de tous ces éléments assure que la culture d'ouverture et la confiance dans le lieu de travail sont bien reconnues ; si les employés sentent qu'ils sont pris en charge quand ils prennent la parole, les gestionnaires peuvent être en mesure de détecter et de prévenir d'autres cas d'actes répréhensibles tout en limitant les dommages à la réputation (OCDE, 2016).

Même si les mécanismes de reporting interne sont en place, il est compréhensible que les employés puissent se sentir mal à l'aise ou craindre de faire une divulgation interne. Si l'environnement de travail ne favorise pas les divulgations, leur seule option peut être de signaler les actes répréhensibles présumés par des voies externes. Cela devrait également être possible si un employé a déjà fait une divulgation et qu'elle n'a pas été suffisamment traitée. Dans ce cas, les organismes auxquels les divulgations peuvent être signalées et les voies de communication doivent être bien connus. Si toutes les voies précitées ont échoué à faire traiter de manière adéquate les divulgations ou en cas d'urgence publique ou de danger grave ou personnel, il peut être nécessaire d'alerter les médias ou le public.

Différents outils accessibles devraient être mis à la disposition des employés du gouvernement leur permettant de rapporter de façon sécurisée et confidentielle. Les canaux internes pour les agents de la fonction publique peuvent impliquer de rapporter à un ministère ou un organisme gouvernemental ; les canaux externes peuvent consister en des lignes directes, des portails en ligne, des lignes de conseil, des bureaux de conformité et des médiateurs internes ou externes (Transparency International, 2013). Dans le secteur privé, des canaux de rapports multiples devraient être ouverts aux employés. En France, la législation adoptée en 2016 stipule que les entreprises d'une certaine taille doivent mettre en place des canaux d'information appropriés pour leurs employés avant le 1er janvier 2018 (Encadré 9.3).

Ces dernières années, le Maroc a mis en place différents types de canaux de communication dans le cadre de son cadre de protection des lanceurs d'alerte et sa stratégie de lutte contre la corruption plus large. En 2015, un numéro de téléphone gratuit a été créé par le ministère de la Justice pour encourager les gens à signaler les actes répréhensibles. Cependant, l'introduction de ce numéro a suscité une certaine confusion ; des agents du ministère de la Justice notent que la majorité des appels qu'ils reçoivent ne sont pas liés à des actes présumés de corruption, mais constituent des plaintes plus générales des citoyens concernant les services publics. Traiter ces plaintes et les transférer au ministère concerné est une tâche de longue haleine; les employés du Ministère agissent efficacement en tant que standard téléphonique pour les plaintes et les conseils des citoyens. Les acteurs de la société civile qui ont tenté d'utiliser ce numéro ont rapporté que leurs informations ont été négligées ou qu'ils n'ont pas reçu de plus amples informations ni de suivi.

De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des permanences pour permettre la dénonciation de la corruption. En 2013, le ministère autrichien de la Justice a mis en place une ligne directe pour les lanceurs d'alerte sur la page d'accueil du ministère public contre la criminalité économique et la corruption (WKStA). La ligne directe assure l'anonymat des lanceurs d'alerte tout en permettant aux enquêteurs du bureau d'entrer en contact directement avec eux ; dans les cas où les enquêteurs les contactent, les lanceurs d'alerte ont le droit de décider si oui ou non ils souhaitent garder l'anonymat (OCDE, 2017). Cette

approche fournit un mandat clair pour la WKStA et veille à ce que les individus puissent se manifester de façon anonyme, sans crainte de représailles.

L'une des fonctions de l'ICPC est de recevoir et de traiter le signalement d'actes répréhensibles. Les divulgations peuvent parvenir à l'organisme par e-mail, par téléphone ou par courrier. De telles méthodes sont dépassées et ne garantissent pas les exigences de base comme la confidentialité et la possibilité de signaler en toute sécurité. Une fois que les plaintes sont reçues par l'ICPC, elles sont ensuite transférées au ministère de la Justice ; en conjonction avec le système d'assistance téléphonique du ministère, ceci produit un processus de traitement des plaintes inefficace et confus.

L'ICPC est également chargé de superviser le portail en ligne « Stop corruption! » qui est un outil d'information portant spécifiquement sur la corruption dans les opérations d'achat et d'investissement publics. Il est possible de faire une divulgation sur ce site, mais seulement si elle concerne les actes répréhensibles présumés dans le domaine des marchés publics et des petites et moyennes entreprises (PME). Entre 2011 et 2016, l'ICPC a reçu un total de 2 229 informations sur le site, mais on ne sait pas combien de ces informations ont généré une enquête approfondie ou une procédure pénale.

Comme plusieurs autres pays de l'OCDE, le Royaume-Uni applique une approche à plusieurs niveaux des procédures de reporting. Le processus est le suivant :

- Niveau 1 : divulgations internes aux employeurs ou aux Ministres de la Couronne ;
- Niveau 2 : informations à fournir aux organismes de réglementation prescrits, par exemple l'Autorité des services financiers ou le fisc ;
- Niveau 3 : divulgations plus larges à la police, aux médias et aux membres du parlement ou aux régulateurs non prescrits.

À chaque niveau, des conditions plus strictes doivent être respectées afin de garantir la protection des lanceurs d'alerte ; cette approche vise à encourager les employés à utiliser les mécanismes de reporting interne avant de chercher à communiquer par voies externes. Au Maroc, aucun système n'a encore été mis en place pour les rapports. Les employés sont dirigés vers le numéro gratuit ou invités à faire une divulgation directement à l'ICPC ; il est difficile de savoir si les fonctionnaires peuvent signaler des actes répréhensibles à leur supérieur et passer par un processus formel après avoir fait des allégations. Le manque de clarté entourant les procédures d'établissement de rapports peut empêcher les lanceurs d'alerte potentiels de se manifester.

Encadré 9.3. Loi Sapin II et procédures de divulgation en France

Le 9 Décembre 2016, la France a adopté la *Loi Sapin II* qui a introduit de nouvelles dispositions concernant le financement politique, le lobbying et la protection des lanceurs d'alerte. En Avril 2017, un décret a été adopté concernant l'application de l'article 8 de la loi, qui stipule que toute entreprise composée de cinquante employés ou plus en France est soumise à l'obligation de mettre en œuvre des procédures appropriées pour recevoir les préoccupations des employés et des personnes externes. Le décret stipule que le système de rapports à trois niveaux devrait être mis en place pour faire en sorte que les employés soient en mesure de mieux considérer leurs préoccupations, et que tous les signalements doivent rester confidentiels. Ces dispositions doivent être mises en œuvre d'ici janvier 2018.

Source : Réseau du Pacte mondial des Nations Unies, France
www.globalcompact-france.org/documents/dispositif-anticorruption-de-la-loi-sapin-ii-guide-pratique-pour-la-mise-en-oeuvre-des-mesures-anticorruption-imposees-par-la-loi-aux-entreprises-78.

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager d'élaborer un système de reporting à plusieurs niveaux où des canaux clairs sont mis à la disposition des agents de la fonction publique pour exprimer leurs préoccupations au regard d'actes répréhensibles. L'introduction d'un tel système permettrait de clarifier la procédure de déclaration et de favoriser une culture d'ouverture sur le lieu de travail. En outre, le Maroc peut envisager d'introduire une législation qui oblige les entreprises d'une certaine taille à mettre en œuvre des canaux d'information appropriés pour leurs employés.

Le Maroc pourrait améliorer le système de traitement des plaintes en précisant quel organisme a pour mandat de recevoir et traiter les plaintes. Une meilleure coordination entre les acteurs institutionnels, l'ICPC et le ministère de la Justice, ou la rationalisation du processus de traitement des plaintes le rendrait plus efficace.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Au vu du fait que la législation actuelle est plus pertinente pour la protection des témoins que la protection des lanceurs d'alerte, le Maroc pourrait envisager d'introduire une loi spécifique ou d'apporter des dispositions plus détaillées pour la protection des lanceurs d'alerte dans la législation en vigueur. Ainsi, le Maroc pourrait préciser dans la loi les formes de représailles contre lesquelles les individus sont protégés. Cela fournirait aux lanceurs d'alerte un encadrement juridique clair de leur protection, les encourageant ainsi à signaler tout acte répréhensible.
- Le Maroc pourrait envisager de réviser la loi n° 37-10 et son efficacité dans la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé.
- Le Maroc pourrait envisager de prévoir dans la législation appropriée des mesures spécifiques aux personnes victimes de représailles suite à une divulgation et de définir les sanctions applicables aux responsables.
- Le Maroc pourrait envisager d'élargir dans la Loi n° 37-10 la définition des actes répréhensibles dont la divulgation bénéficie de la protection des lanceurs d'alerte.

- Le Maroc pourrait envisager de supprimer la clause qui impose des sanctions aux lanceurs d'alerte qui ne peuvent pas prouver que leurs allégations sont faites de bonne foi. Comme cela a été observé dans de nombreux pays de l'OCDE, l'obligation pour les employés de signaler de bonne foi et pour des motifs raisonnables est suffisante. Cette disposition peut encourager plus de gens à signaler des cas de violations de l'intégrité.
- Le Maroc pourrait envisager d'élaborer un système de reporting à plusieurs niveaux où des canaux clairs sont mis à la disposition des agents de la fonction publique pour exprimer leurs préoccupations au regard d'actes répréhensibles. L'introduction d'un tel système permettrait de clarifier la procédure de déclaration et de favoriser une culture d'ouverture sur le lieu de travail. En outre, le Maroc peut envisager d'introduire une législation qui oblige les entreprises d'une certaine taille à mettre en place des canaux d'information appropriés pour leurs employés.
- Le Maroc pourrait améliorer le système de traitement des plaintes en précisant quel organisme a pour mandat de recevoir et traiter les plaintes. Une meilleure coordination entre les acteurs institutionnels, l'ICPC et le ministère de la Justice, ou la rationalisation du processus de traitement des plaintes le rendrait plus efficace.

Plan d'action

Zones de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Améliorer les lois existantes pour protéger les lanceurs d'alerte en procédant comme suit : différencier la protection des lanceurs d'alerte et la protection des témoins ; mettre en œuvre des mesures visant à protéger les personnes contre les représailles et imposer des sanctions pour ceux qui exercent des représailles contre les lanceurs d'alerte ; l'identification des procédures d'établissement de rapports par les voies internes et externes pour les employés du gouvernement ; l'élargissement de la définition des infractions dont les divulgations seraient admissibles à la protection des lanceurs d'alerte	- OCDE Examen de l'intégrité - Ateliers pour fournir des conseils et des conseils sur les domaines de réforme connexes

Pour en savoir plus

OCDE (2016), « Revisiter la protection des lanceurs d'alerte dans les pays de l'OCDE : Des engagements à une protection efficace » OCDE, Paris.

OCDE (2016), *S'engager pour une protection efficace des lanceurs d'alerte*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en.

Références

Lee, K. et Kleiner, B. (2011), « Représailles contre les lanceurs d'alerte dans le secteur public » Gestion du personnel public 40(4) pp.341-348.

OCDE (2016), *S'engager pour une protection efficace des lanceurs d'alerte*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en.

OCDE (2017), *Cadre d'intégrité pour l'investissement public*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264263543-fr.

L'intérêt public au travail (2014), Le rapport britannique sur la dénonciation, 2e édition, www.pcaw.org.uk/content/5-latest/2-news/7-new-pcaw-report-and-yougov-survey-into-the-state-of-whistleblowing-in-the-uk/2014%20Whistleblowing%20Report.pdf.

Speckbacher, C. (2008), « La protection des lanceurs d'alerte asiatiques et perspectives européennes » Document présenté à la 13e Session II de l'atelier IACC ; Athènes, Grèce, www.asef.org/images/docs/1265-ChristopheSpeckbacher.pdf.

Transparency International (2013), Principes internationaux de la législation pour les lanceurs d'alerte, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

Tom Devine, « Les bonnes pratiques internationales pour les statuts de lanceurs d'alerte » Wim Vandekerckhove, eds, développements en recherche sur les lanceurs d'alerte (Londres : Réseau international de recherche sur les lanceurs d'alerte, 2015), www.track.unodc.org/Academia/Documents/151110 IWRN ebook 2015.pdf.

L'ONUDC (2015), Guide des ressources sur les bonnes pratiques dans la protection des personnes qui communiquent des informations, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Vienne, www.unodc.org/documents/corruption/Publications 2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.

Vandekerckhove, W. et Phillips, A. (2016), Échec à la corruption : arguments en faveur d'une initiative de grande envergure sur la protection des lanceurs d'alerte, Services publics Internationaux, www.world-psi.org/en/checkmate-corruption-making-case-wide-ranging-initiative-whistleblower-protection.

Chapitre 10. Autonomiser la société civile au Maroc

La société civile occupe une place unique dans le suivi des actions gouvernementales, et fournit des connaissances essentielles pour la conduite des processus décisionnels publics. Ce chapitre évaluera donc le rôle clé de la société civile dans la lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité. Ce chapitre couvre l'environnement juridique qui régit les organisations de la société civile (OSC) au Maroc et évalue l'existence d'un environnement propice pour que les OSC remplissent leurs rôles efficacement. Le rôle de la société civile dans l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption au Maroc sera également abordé, ainsi que l'adhésion des acteurs de la société civile eux-mêmes aux normes de transparence, de responsabilité et d'intégrité.

10.1. Rôle de la société civile dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

La société civile peut jouer un rôle clé dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption. Selon l'article 13 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), les pays doivent promouvoir une participation active de la société civile et des ONG dans la lutte contre la corruption. La société civile, à l'image des médias, soutient la lutte contre la corruption de plusieurs façons. Tout d'abord, en tant qu'acteur indépendant représentant les intérêts du public, la société civile surveille les actions du gouvernement, des services publics et des entreprises privées. Les organisations de la société civile (OSC) sont idéalement placées pour détecter, enquêter et informer l'opinion publique sur les cas de corruption, tout en agissant comme les porte-paroles de cette opinion publique (OCDE, 2014a). La société civile peut également s'associer et soutenir les efforts de prévention de la corruption par des campagnes de sensibilisation, en apportant son expertise sur les réformes juridiques et politiques et en appuyant la mise en œuvre des instruments de lutte contre la corruption (Encadré 10.1) (Chêne et Dell, 2008).

Encadré 10.1. Contribution de la société civile à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales est entrée en vigueur en 1999. Les acteurs de la société civile, en particulier le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC), la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (CSC), la Chambre de commerce internationale (CCI) et Transparency International (TI) ont joué un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Convention, démontrant ainsi l'importance des acteurs de la société civile dans la lutte contre la corruption.

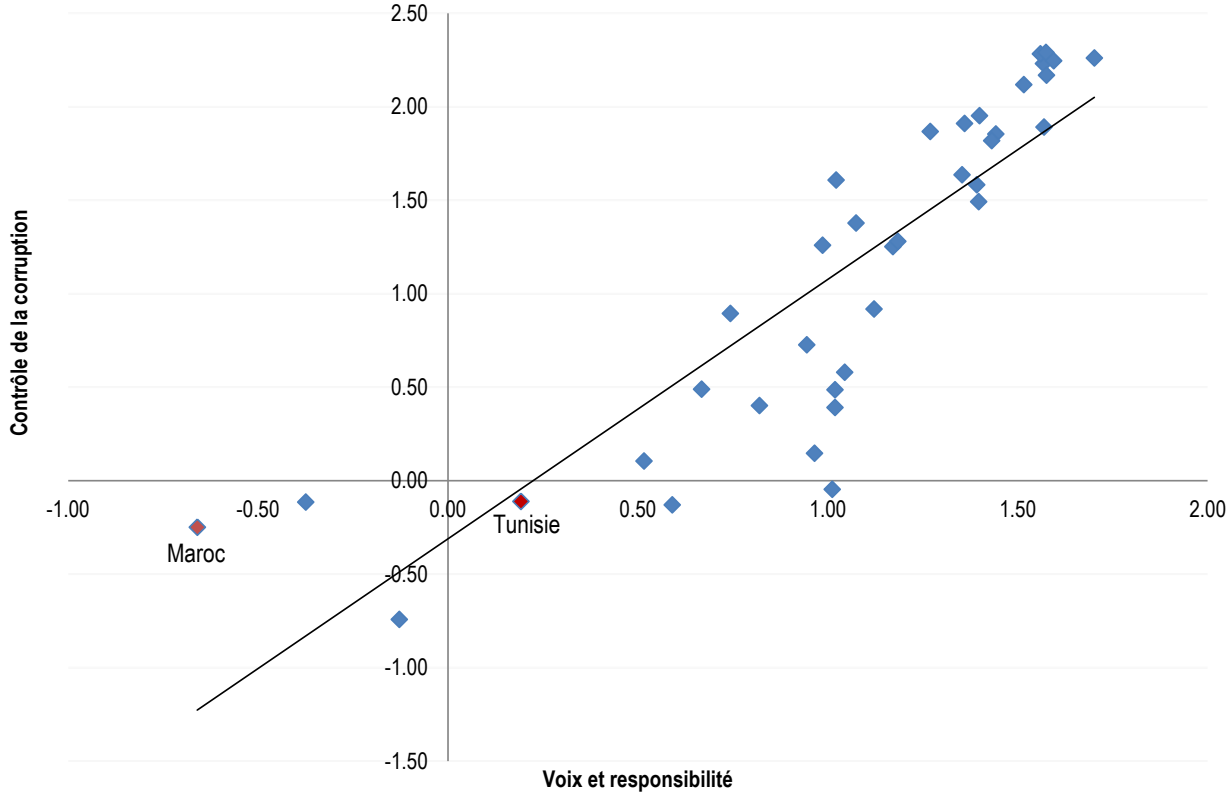
Les acteurs de la société civile ont activement participé au processus menant à l'adoption de la Convention, en plaidant notamment sans relâche contre la corruption internationale afin de créer une dynamique d'adhésion des représentants politiques, puis en participant à sa mise en œuvre. Les acteurs de la société civile sont invités à exprimer leurs points de vue et à participer aux inspections sur le terrain lors du processus de suivi, qui permet d'évaluer la mise en œuvre de la Convention dans les pays. La société civile a également fourni son analyse des législations nécessaires pour mettre en œuvre la Convention et des recherches sur les normes et pratiques comptables. Enfin, la société civile a contribué à la mise en œuvre de la Convention en faisant pression sur les gouvernements pour qu'ils s'y conforment et changer les mentalités dans le monde des affaires.

Source : OCDE (2003), Lutte contre la corruption : Quel rôle pour la société civile ? L'expérience de l'OCDE.

Pour que la société civile joue un rôle dans la promotion de l'intégrité et la prévention de la corruption, un environnement propice garantissant la liberté d'association et la liberté d'expression est essentiel. Comme le montre le Graphique 10.1, il existe une corrélation positive entre prise de parole et responsabilité d'une part, et contrôle de la corruption d'autre part. Les organisations de la société civile doivent se doter des ressources et des capacités nécessaires pour mettre en œuvre leur mandat. En outre, les OSC elles-mêmes doivent respecter ces normes de transparence et de responsabilité afin de faire partie de la

solution, et non du problème (Transparency International, 2000). Les gouvernements, de leur côté, doivent reconnaître le rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption, et instaurer des politiques pour lui permettre de participer activement au cycle d'élaboration des politiques. Afin d'impliquer la société civile dans la lutte contre la corruption, les gouvernements doivent agir conformément aux principes spécifiques favorisant une participation effective. Les Principes Directeurs de l'OCDE pour une élaboration ouverte et inclusive des politiques publiques font office de guide pour une consultation réussie de la société civile (Encadré 10.2).

Graphique 10.1. Participation, responsabilisation et contrôle de la corruption au Maroc



Note : Les données des 35 pays membres de l'OCDE, le Maroc et la Tunisie sont incluses.
Source : Banque mondiale (2015), indicateurs mondiaux de la gouvernance.

Encadré 10.2. Principes directeurs de l'OCDE pour une élaboration ouverte et inclusive des politiques publiques

Les pays de l'OCDE reconnaissent qu'une élaboration des politiques publiques ouverte et inclusive accroît la responsabilisation des gouvernements, élargit l'influence des citoyens sur les décisions et renforce les capacités civiques. Dans le même temps, ces principes améliorent les bases de données factuelles pour l'élaboration des politiques publiques, réduisent les coûts de mise en œuvre et exploitent des réseaux plus larges pour permettre l'innovation dans l'élaboration des politiques publiques et la prestation des services. Ces principes directeurs sont conçus afin d'aider les gouvernements à élaborer des politiques publiques ouvertes et inclusives, pour en améliorer la performance et la prestation de services.

1. **Engagement** : un leadership et un engagement fort pour une élaboration des politiques publiques ouvertes et inclusives est nécessaire à tous les niveaux - responsables politiques, cadres supérieurs et agents de la fonction publique.

2. **Droits** : les droits des citoyens à l'information, la consultation et la participation du public à l'élaboration des politiques publiques et à la prestation des services doivent être concrètement inscrits dans les lois ou les politiques. Les obligations du gouvernement à répondre aux citoyens doivent être clairement stipulées. Des mécanismes de contrôle indépendants sont indispensables pour faire respecter ces droits.

3. **Clarté** : les objectifs et les limites de l'information, de la consultation et de la participation du public doivent être bien définis dès le départ. Les rôles et les responsabilités de toutes les parties doivent être clairement identifiés. Les informations émanant du gouvernement doivent être complètes, objectives, fiables, pertinentes, faciles à trouver et à comprendre.

4. **Délais** : la participation du public doit intervenir au plus tôt dans le processus politique pour permettre un plus grand éventail de solutions et augmenter les chances de mise en œuvre réussie. Un temps suffisant doit être alloué pour que la consultation et la participation soient efficaces.

5 **Inclusion** : tous les citoyens doivent disposer de chances égales et de multiples canaux pour accéder à l'information, être consultés et participer. Des efforts doivent être engagés afin d'assurer une participation citoyenne la plus large possible.

6. **Ressources** : Des ressources financières, humaines et techniques appropriées sont nécessaires pour informer, consulter et faire participer le public. Les représentants du gouvernement doivent avoir accès à des compétences, à une orientation et aux formations appropriées ainsi qu'à une culture organisationnelle prenant en charge les outils traditionnels et en ligne.

7. **Coordination** : les initiatives visant à informer, consulter et impliquer la société civile doivent être coordonnées au sein du gouvernement et à tous les niveaux d'exécution pour assurer la cohérence des politiques, éviter les doubles emplois et réduire le risque de « lassitude des consultations ». Les efforts de coordination ne doivent pas étouffer l'initiative et l'innovation, mais tirer parti de la puissance des réseaux de connaissances et des communautés de pratique au sein et au-delà du gouvernement.

8. **Responsabilité** : les gouvernements ont l'obligation d'informer les participants de leur utilisation des données reçues lors des consultations et participations publiques. Des

mesures visant à assurer que le processus d'élaboration des politiques est ouvert, transparent et susceptible d'un contrôle externe peuvent contribuer à accroître la responsabilité du gouvernement et la confiance qu'il suscite.

9. **Évaluation** : les gouvernements doivent évaluer leurs propres performances. Cela exigera des efforts pour renforcer efficacement la demande, la capacité, la culture et les outils d'évaluation de la participation du public.

10. **Citoyenneté active** : les sociétés tirent profit d'une société civile dynamique et les gouvernements peuvent faciliter l'accès à l'information, encourager la participation, sensibiliser, renforcer l'éducation et les compétences civiques des citoyens, et enfin soutenir le renforcement des capacités des organisations de la société civile. Les gouvernements doivent trouver de nouvelles façons de soutenir efficacement la résolution de problèmes en autonomie par les citoyens, les OSC et les entreprises.

Source : OCDE (2001), des citoyens partenaires, tel que mis à jour dans OCDE (2009), Cap sur les citoyens.

10.2. Situation actuelle et analyse critique

10.2.1. L'environnement de la société civile au Maroc

La société civile au Maroc est importante, comptant environ 130 000 associations (mars 2016) dont la majorité traite des questions sociales, culturelles et environnementales opère au niveau local. Environ 1,4 % d'entre elles opèrent dans le domaine des droits de l'homme. La Constitution de 2011, ainsi que l'élargissement de mandat du ministère des Relations avec le parlement pour celui du ministère des Relations avec le parlement et la société civile, témoignent de la reconnaissance croissante par le gouvernement de l'importance de la société civile (OCDE, 2015).

La Constitution stipule que le régime constitutionnel du Maroc est fondé sur la démocratie citoyenne et participative et les principes de la bonne gouvernance et les ONG peuvent être créées librement, peuvent travailler librement et contribuer à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques (Article 12). De plus, plusieurs autres articles créent des mécanismes pour encourager la participation comme les instances de concertation (Article 13), le droit présenter des motions en matière (Article 14) le droit de pétition (Article 15) et le droit de présenter des pétitions aux collectivités territoriales (Article 139) et d'autres mécanismes participatifs du dialogue et de concertation qui doivent être mis en place par ces conseils détaillée dans les lois organiques des collectivités territoriales adoptées en 2015. À cet égard, le Ministère des relations avec le parlement et la société civile a organisé un dialogue national avec la société civile en 2013-2014 pour se concerter avec les associations de la société civile sur les modalités de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la Constitution. Trois projets de loi sur les pétitions, les motions législatives et la consultation publique sont issus de ce dialogue ; les deux premiers ont été adoptés en 2016[1], tandis que le dernier projet de loi est en cours de discussion. En plus des décrets concernant les pétitions[2] et la commission des pétitions auprès du chef de gouvernement ont été adopté ainsi qu'une commission des pétitions auprès du chef du gouvernement et des instances consultatives au niveau des collectivités territoriales créés. En outre, le dialogue a permis d'élaborer une charte nationale de la démocratie participative. Ensuite le ministère a réalisé la création d'une plateforme de la participation citoyenne « eparticipation.ma », le renforcement des capacités des associations dans le domaine de la démocratie participative via la mise en œuvre d'un programme de formation, une campagne

de communication et des guides, les rencontres consultatives thématiques régionales et la création d'un centre d'appel et d'accompagnement des organisations de la société civile sur l'ensemble des aspects juridiques de la vie associative. La participation est aussi renforcée par l'adoption de la loi relative au droit de l'accès à l'information et le droit d'accès des associations aux médias audio-visuel. Il convient toutefois de noter que, un grand nombre d'organisations de la société civile, en particulier celles concernées par les droits de l'homme, qui ont depuis rejoint la Dynamique de l'Appel de Rabat, n'ont pas participé à ce dialogue (OCDE, 2015).

En plus, la Constitution crée des institutions et instances de protection des droits et libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative telles que l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption dont lesquelles la société civile doit jouer un rôle important. Pendant que l'assemble plénière de l'Instance de Centrale de Prévention de Corruption comprit 14 membres représentant les organismes professionnels et 13 membres associés dont 6 membres de la société civile, 3 membres d'associations œuvrant spécifiquement à la prévention de la corruption et 4 membres des milieux universitaires la loi ° 12.113 relatif à l'Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption ne précise pas l'organisation ou l'entité dont sont issus ces membres (OCDE, 2016).

La liberté d'association est régie par la loi n° 75-00 sur le droit d'association (Dahir 1-58-376 de 1958 tel que modifié par le décret 1-733-283 de 1973 et le décret 1-02-206 de 2002). Pour constituer une association, une déclaration doit être remise à l'autorité administrative locale (Article 5). Si la déclaration remplit toutes les conditions, les autorités doivent produire un reçu dans un délai de 60 jours. Une association ne peut être créée s'elle est fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui a pour but de porter atteinte à la religion islamique, à l'intégrité du territoire national, au régime monarchique ou de faire appel à la discrimination (Article 3).

En dépit de cette liberté d'association garantie, certaines associations, comme plusieurs branches locales de l'Association marocaine des droits de l'homme (AMDH), témoignent avoir rencontré des difficultés lors de leur enregistrement (Freedom House, 2016, Transparency Maroc, 2014 et FIDH, 2018). En outre, les militants des droits de l'homme affirment que l'État a utilisé le code pénal contre la société civile dans certaines affaires. Ils citent notamment l'affaire de 2009 du président de l'Association des droits de l'homme de Rif, Chakib Alkhayari, condamné à la prison pour avoir offensé les institutions de l'État. Ils affirment que cette sentence est tombée après la dénonciation de l'implication des agents publics dans le trafic de drogue (ICLN, 2017 et FreedomNow, s.d.).

L'Article 29 de la Constitution garantit la liberté de réunion, qui est régie par la loi 76 sur les réunions publiques de 2002. Seules les organisations enregistrées peuvent organiser des rassemblements publics, mais elles doivent en informer les autorités à l'avance. Ces dernières peuvent leur refuser l'autorisation pour le motif qu'elles entrent « en contradiction avec l'ordre public et les mœurs » ou qu'elles « menacent la sécurité publique ». L'Article 3 exonère les associations et les groupements légalement constitués ayant un objet spécifiquement culturel, artistique ou sportif, ainsi que les réunions des associations et des œuvres d'assistance ou de bienfaisance de cette déclaration. Les militants des droits de l'homme ont cependant mentionné plusieurs cas où la tenue de réunions de l'association sur des sujets divers comme les droits des femmes et les droits de l'homme a été empêchée. Cela concerne des réunions organisées par l'AMDH, dont certaines en collaboration avec Transparency Maroc. Par exemple, en 2016, l'AMDH affirme que le déroulement de 26 événements a été empêché (HRW 2017, Civicus, 2017b).

Les autorités n'ont donné d'explication par écrit que pour quelques-uns de ces cas. Transparency Maroc rapporte des problèmes similaires en ce qui concerne des activités organisées en février et mai 2016. Les ONG qui critiquent le gouvernement rapportent que, même si l'espace civique et les libertés civiles ont été renforcés par la Constitution de 2011, suite à un discours du Ministre de l'Intérieur en 2014 où les ONG ont été accusées de recevoir des fonds étrangers et d'être au service d'un agenda étranger (Bentaleb, 2017), certains de leurs projets et activités ont été interdits par le gouvernement (Freedom House, 2016). En outre, l'AMDH rapporte que les autorités ont pu freiner leurs activités en ne remettant pas l'autorisation après soumission des documents requis (Civicus, 2017b). Ces difficultés ont poussé certaines des principales associations comme Civicus (2017c) à faire état d'un espace « obstrué » de la société civile au Maroc. Freedom House octroie au pays un score de 5 sur 12 dans la catégorie Droits associatifs et organisationnels (Freedom House, 2016) tandis que l'Observatoire de la protection des défenseurs des droits de l'homme juge que les OSC opèrent dans un « espace restreint » et fait part de ses inquiétudes en ce qui concerne le respect des droits en matière de la liberté d'association, de réunion, de rassemblement, de manifestation pacifique et d'expression (FIDH, 2018).

Dans l'objectif de faciliter l'accès à l'information concernant le financement public, notamment les appels à projets adressés aux associations, et de promouvoir la transparence, le ministère chargé des relations avec le parlement et la société civile a créé en 2016 un portail national, charaka-association.ma, il a également veillé à la publication du premier rapport annuel sur le partenariat entre l'état et les associations en se basant sur la circulaire 7/2003 de premier ministre régissant ce partenariat.

Les associations peuvent recevoir des fonds, y compris les subventions publiques, les frais d'adhésion, le financement issu du secteur privé et d'organisations étrangères et internationales. Les associations ayant un statut d'utilité public ont le droit de faire des appels à la générosité publique, les autres associations peuvent collecter des dons suite à l'obtention d'une autorisation. Des associations marocaines (219 au titre de l'année 2015) reçoivent un financement étranger. Les associations sont tenues d'informer l'État de leurs sources de financement et de leurs dépenses via des rapports annuels soumis au Secrétariat général du gouvernement. En plus de cette exigence, le ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale a récemment publié une note demandant aux missions diplomatiques, aux organisations internationales et régionales et aux agences pour le développement d'informer systématiquement le ministère et de les consulter avant tout contrat d'interaction ou de financement avec les organisations gouvernementales, les institutions publiques et les ONG (Bentaleb, 2017). Bien que cette exigence arrive à un moment où les préoccupations sont surtout concentrées sur la sécurité, elle survient également à un moment où la société civile affirme que l'État restreint ses activités. Les pratiques des pays de l'OCDE, comme la Suède (Encadré 10.3), pourraient inspirer le Maroc dans le renforcement de la liberté d'association et de réunion.

Encadré 10.3. La liberté d'association et de réunion en Suède

L'espace de la société civile en Suède est considérée comme ouvert (Civicus Monitor) et la Suède reçoit la meilleure note possible en matière de droits associatifs et organisationnels (Freedom House, 2016).

La liberté d'association, tout comme la liberté de réunion, sont garanties par la loi et la pratique. Les associations peuvent se former librement et fonctionnent selon leurs propres bonnes pratiques, car il n'y a pas de loi régissant les associations à but non lucratif. Les associations ne doivent s'enregistrer que si le montant de leurs transactions financières dépasse un certain seuil d'enregistrement fiscal. Pour obtenir un numéro d'immatriculation, les associations peuvent alors s'enregistrer auprès des autorités fiscales. Les organisations de la société civile considèrent que les associations peuvent agir de manière indépendante en Suède, sans ingérence de l'État ni surveillance invasive.

La liberté de réunion est un droit constitutionnel qui ne peut être limité que pour des raisons d'ordre public et de sécurité, si nécessaire et de manière proportionnée. Les autorités doivent être informées à l'avance des réunions publiques. Si des restrictions sont imposées, des recours peuvent déposés auprès des tribunaux administratifs. Le médiateur parlementaire peut également être contacté si la liberté de réunion est refusée. Les médias ont le droit d'accéder aux assemblées publiques.

Source : Civicus (2017), Monitor Tracking Civic Space (Surveillance internationale de l'espace civique), Suède, https://monitor.civicus.org/country/sweden/.

Réformes recommandées

Le gouvernement du Maroc a mis en place un mécanisme de concertation avec les associations actives dans le domaine des droits de l'Homme et œuvre pour son renforcement en vue de favoriser un dialogue plus constructif avec les organisations de défense des droits de l'homme, afin de déterminer comment les procédures peuvent être améliorées pour garantir la liberté de réunion et d'association.

10.2.2. La participation de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la corruption

En tant que représentants de l'intérêt public, les acteurs de la société civile peuvent jouer un rôle clé dans la prévention et la lutte contre la corruption. Leur rôle peut englober la sensibilisation à la corruption, la recherche et les études, ainsi que les diagnostics sur l'apparition de la corruption en général ou dans des secteurs spécifiques. Ils peuvent se muer en porte-paroles des citoyens, relayer leurs demandes ou recevoir des rapports de mauvaise conduite et de corruption. En tant que surveillant de l'action gouvernementale, la société civile renforce la transparence et évalue la mise en œuvre et la qualité des politiques et des lois, tout en préconisant des changements qui améliorent leur efficacité et leur permet d'être en conformité avec les meilleures pratiques.

Plusieurs organisations de la société civile opèrent dans la lutte contre la corruption au Maroc. En particulier, le Réseau Marocain de Défense des Biens Publics (RMDBP) (Encadré 10.4) et Transparency Maroc traitent de la question de la corruption dans leur travail (Encadré 10.5). De plus, les réseaux comme REMDI (Réseau Marocain pour le Droit à l'Information) ou la Dynamique de l'Appel de Rabat ont été des défenseurs actifs des changements juridiques, REMDI s'attaquant au projet de loi sur l'accès à l'information et la Dynamique de l'Appel de Rabat à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles pour la participation de la société civile. Transparency Maroc et le RMDBP sont reconnus comme des acteurs importants dans ce domaine, et ont été activement impliqué et consulté par le gouvernement pour le développement des réformes politiques de lutte contre la corruption.

Encadré 10.4. Réseau Marocain pour la Défense des Biens Publics

Le Réseau Marocain de Défense des Biens Publics (RMDBP), créé le 24 mars 2002, est une ONG constituée de plusieurs associations, organisations politiques et syndicales. Le RMDBP est né dans un contexte historique particulier, caractérisé au niveau national. Par une ouverture et une volonté de réforme des institutions politiques, en vue d'éviter les graves violations des Droits Humains qui ont marqué profondément le Maroc pendant les quatre décennies après l'indépendance. Ces réformes profondes se sont avérées nécessaires pour lutter contre les causes structurelles qui génèrent l'injustice et les inégalités sociales, et sont donc à l'origine de la pauvreté et de l'oppression politique.

Face à cette réalité, les militants ayant œuvré pour la constitution du RMDBP, conscients des défis à mener pour le changement en vue de contribuer au développement d'un État de Droit, fondé sur les principes de démocratie, de transparence et de reddition des comptes, se sont fixé comme missions principales:

- La dénonciation systématique des actes de dilapidation et de détournement des deniers et des biens publics ;
- La lutte contre l'impunité des crimes économiques et financiers ;
- L'établissement de la vérité sur ces crimes et la revendication de la restitution des deniers et des biens publics dilapidés et/ou détournés.

Pour cela, le RMDBP, avec les acteurs et les partenaires qui partagent les mêmes valeurs et principes de démocratie et de transparence, se fixe comme objectif stratégique de contribuer à l'édification et au développement de l'État de Droit au Maroc, respectueux des Droits Humains Universels et consacrant la reddition des comptes comme principe fondamental dans le mode de la gouvernance publique.

Parmi les principales activités du RMDBP figurent notamment l'observation, la recherche, l'analyse, l'évaluation des politiques publiques, la dénonciation des actes criminels portant atteinte aux biens publics, la mobilisation citoyenne, la proposition et le plaidoyer pour la mise en œuvre de réformes structurelles visant à renforcer la transparence et à prévenir les déviations et les comportement nuisibles aux intérêts économiques et financiers de la collectivité marocaine.

Source : informations fournies par le RMDBP.

Encadré 10.5. Le travail de Transparency Maroc la lutte contre la corruption

Transparency Maroc, créé en 1996 et reconnu comme une association d'intérêt public en 2009, est la branche marocaine de Transparency International. Selon leur plan stratégique 2017-2021 « Ensemble pour l'intégrité et contre la corruption », Transparency Maroc se considère comme un catalyseur pour une transformation des relations entre l'État et les citoyens, comme une force d'opposition (contre-pouvoir) et une association d'influence.

Transparency Maroc mène des études sur la lutte contre la corruption comme l'analyse du système national d'intégrité, publie des communiqués de presse réguliers donnant son avis sur les lois et les politiques (comme la stratégie de lutte contre la corruption, le projet de loi d'accès à l'information, l'agence anti-corruption) et mène des campagnes de sensibilisation. De plus, depuis 2009, le Centre d'assistance judiciaire sur la lutte contre la corruption (CAJAC) offre aux victimes de la corruption la possibilité de bénéficier d'un soutien et de conseils pour traiter ces affaires. Transparency Maroc considère cependant que les résultats ne sont que modestes étant donné le nombre limité de personnes recherchant leur soutien et le faible taux de réponse de l'administration publique dans les accusations de corruption. Parmi leurs autres activités, on trouve encore l'observatoire de la corruption ou des formations et conférences sur des sujets liés à la lutte contre la corruption.

Son travail pour la période 2017-2021 est inspiré de la Stratégie de Transparency International pour 2016-2020, ainsi que de la stratégie de lutte contre la corruption du gouvernement marocain. Ses priorités sont les suivantes :

- Travailler avec les citoyens et les partenaires pour demander la responsabilisation ;
- Promouvoir la prévention et l'application des lois et des normes de lutte contre la corruption ;
- Développer l'organisation et le mouvement.

Une mise au point de la stratégie 2017-2021 repose sur la mobilisation des citoyens à mettre davantage de pression pour la lutte contre la corruption.

Les domaines thématiques sont :

- La mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, y compris l'accès à l'information;
- La justice, l'État de droit, la protection des dénonciateurs et la lutte contre l'impunité ;
- La gouvernance et les services publics (éducation, santé), la transparence dans les marchés publics, la culture et l'art.

Source : Transparency Maroc (2017), Stratégie 2017 – 2021 de Transparency Maroc, http://transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/TM%20Strarte%CC%81gie%20V%201%2017-BR.pdf.

Le gouvernement du Maroc a reconnu l'importance du partenariat avec les principaux acteurs de la lutte contre la corruption, qu'ils soient issus de la société civile ou du secteur privé. En ce sens, Transparency Maroc et le RMDBP ont été membres officiels de l'Assemblée générale de l'Agence centrale pour la prévention de la corruption (ICPC), ce

qui a permis à ces deux associations de fournir des conseils sur les politiques de prévention de la corruption. Dans le cadre de la transformation en cours de l'agence en une institution constitutionnelle, l'assemblée a toutefois été dissoute. De même, Transparency Maroc, la Confédération générale des entreprises marocaines (CGEM) et la GOPAC ont été invités en tant que membres de la Commission nationale de lutte contre la corruption à participer à l'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Après un premier décret instituant la commission chargée de superviser la mise en œuvre de la stratégie qui excluait les acteurs de la société civile, le RMDBP, Transparency Maroc et le CGEM sont représentés au sein de la commission chargée de superviser la mise en œuvre de cette stratégie.

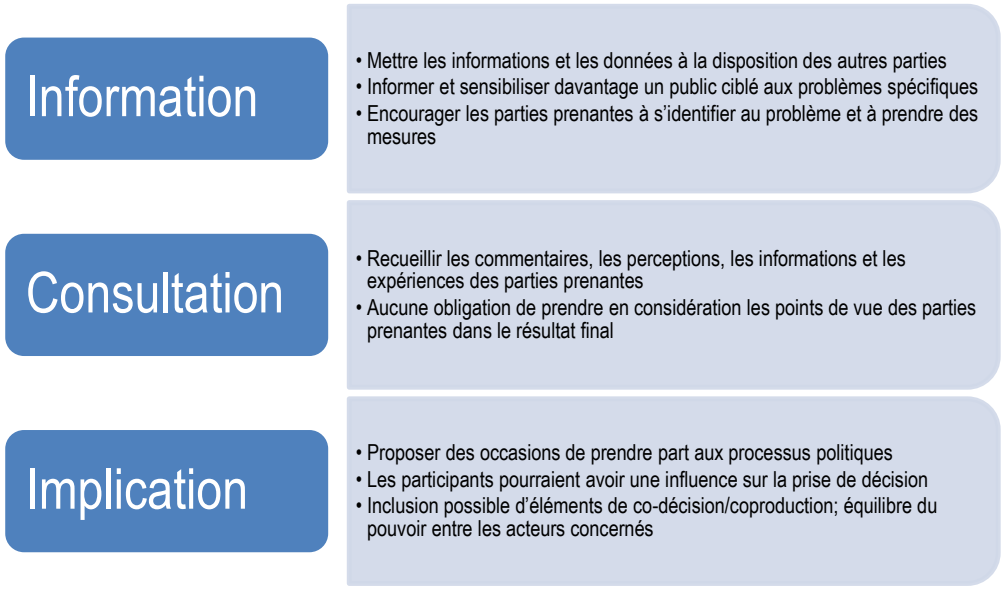
Les efforts en cours dans le domaine du gouvernement ouvert sont une autre indication de cette ouverture en faveur de l'entrée de la société civile dans le cycle politique. Un comité de pilotage du gouvernement ouvert a été créé, incluant des représentants des gouvernements, des institutions indépendantes, des acteurs de la société civile dont REMDI et le RMDBP et du secteur privé (CGEM), donnant naissance à un plan d'action national du gouvernement ouvert. Même si la composition du comité de pilotage était destinée à permettre un processus inclusif, la participation d'une grande variété d'organisations de la société civile dans le processus reste un défi à relever, en dépit de plusieurs tentatives du gouvernement pour élargir la participation. Dans les faits, seules quelques organisations ont participé et participent encore au processus. Le plan d'action du gouvernemental ouvert prévoit également la participation de la société civile à la mise en œuvre. Les engagements dans le domaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption, comme un portail national d'intégrité, incluent les acteurs de la société civile en tant que partenaires impliqués (Gouvernement du Maroc, 2016b). C’est un marqueur important de la reconnaissance par le gouvernement de la contribution de la société civile dans ces domaines. Cependant, la mise en œuvre des engagements n'a pas encore commencé puisque le Maroc vient d’intégrer l’OGP en avril 2018. Par conséquent, l'engagement effectif de la société civile ne peut pas encore être évalué.

Le gouvernement a également mis en place des mécanismes juridiques et politiques pour permettre aux citoyens et à la société civile de participer à la lutte contre la corruption. Le nouveau cadre juridique des pétitions et des motions législatives permet à la société civile d'influer sur le cadre juridique de la lutte contre la corruption. Comme il est mentionné dans le chapitre relatif à la protection des lanceurs d’alerte, le ministère de la Justice a mis en place un numéro vert pour dénoncer la corruption. D'autres pistes pour inciter la participation de la société civile comprennent des outils en ligne comme le portail *Fikra Maroc* qui fournit un espace aux citoyens pour présenter leurs idées sur les réformes, et une plate-forme de projet de consultation de la loi. L'utilisation des TIC est perçue comme un levier d'ouverture et de transparence tel qu'il est développé dans la recommandation du Conseil sur les stratégies du gouvernement numérique (OECD, 2014b). Même si l'utilisation des TIC permettrait une plus grande participation, la mise en œuvre doit relever plusieurs défis qui réduisent leur impact potentiel. Les acteurs de la société civile signalent que les cas de corruption rapportés sur le portail sont rarement traités, et les retours sur la façon dont les commentaires sur les projets de loi sont pris en considération sont trop peu nombreux (OCDE, 2015).

Le gouvernement s’efforce d’informer et de consulter la société civile et les citoyens au sujet de ses initiatives d'élaboration des politiques publiques dans le domaine de la lutte contre la corruption. Toutefois, les initiatives qui envisagent l'implication de la société civile, tel que défini par l'OCDE (Graphique 10.2), sont rares. Lorsque les acteurs de la société civile participent aux comités existants, comme au sein du comité de lutte contre la

corruption ou du comité de gouvernement ouvert, ils sont informés des débats politiques en cours et peuvent y contribuer. La publication systématique des projets de loi avec appel aux commentaires est un autre pilier essentiel de l'amélioration de la transparence, qui doit permettre à la société civile de jouer un rôle efficace. Cependant, ces initiatives ne sont pas toujours suivies au cours du processus. Une fois que les projets de loi sont à nouveau revus par le gouvernement, la société civile n'est pas systématiquement informée de l'utilisation de ses commentaires. De même, les acteurs de la société civile notent que, depuis l'adoption de la stratégie de lutte contre la corruption, ils ont rarement été invités à des réunions les informant de l'état de sa mise en œuvre. S'assurer que les citoyens soient informés de l'utilisation de leurs contributions est un des éléments essentiels destinés à instaurer la confiance et à encourager la société civile à participer aux décisions des politiques futures.

Graphique 10.2. Guide de l'OCDE relatif à l'implication de la société civile



Source : OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*.

Réformes recommandées

La mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'accès à l'information permettrait une plus grande transparence et forme la base d'une implication efficace de la société civile dans l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption.

Le gouvernement du Maroc devrait réfléchir à la façon de renforcer la confiance avec les acteurs de la société civile et du secteur privé avec leur apport dans la lutte contre la corruption. Le gouvernement peut envisager de maintenir un dialogue ouvert avec la société civile, ainsi que les médias, sur les progrès de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption et les défis rencontrés. En outre, des moyens et mesures efficaces pour inclure la société civile et le secteur privé dans ces processus devraient être développés.

Le gouvernement et la société civile devraient redoubler d'efforts pour élargir la participation des acteurs de la société civile au comité de pilotage mixte du gouvernement ouvert. Afin de développer la confiance dans le processus, il est essentiel que le gouvernement mette en place ses engagements en matière de gouvernement ouvert et informe régulièrement les acteurs concernés sur les progrès de la réforme.

Si les mécanismes de participation mis en place comme la plateforme en ligne destinée à recevoir les commentaires concernant les projets de loi représentent un pas dans la bonne direction, leur efficacité induit que ces retours soient pris en compte. Le gouvernement devrait mettre en œuvre des mesures visant à rendre compte aux citoyens et à la société civile des résultats de leur implication.

10.2.3. La transparence et la responsabilisation de la société civile

Pour que les organisations de la société civile soient crédibles dans leurs demandes d'une plus grande transparence du gouvernement, elles doivent elles-mêmes respecter ces normes de transparence (Transparency International, 2000). Elles devraient être ouvertes à l'examen de parties prenantes externes comme les citoyens, publier à l'avance leurs budgets et rapports annuels et mettre en place des mesures pour prévenir et combattre la corruption dans leurs propres organisations.

La norme mondiale pour la responsabilisation des OSC (Encadré 10.6) - développée par les réseaux d'OSC dans le monde - exige que les OSC soient transparentes sur ce qu'elles sont et ce qu'elles font, utilisent les ressources de façon responsable, et mettent en place des mécanismes réactifs de prise de décision et de responsabilisation touchant chaque niveau de gestion et chaque organe de direction de l'organisation.

La loi marocaine sur les associations exige la transparence dans l'utilisation des ressources. Selon l'Article 9 du Dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958, les associations ayant le statut de l'utilité publique sont tenues de soumettre un rapport budgétaire annuel au Secrétariat Général du Gouvernement et tenir une comptabilité de leur patrimoine, de leur situation financière et de leurs résultats. En outre, les associations subventionnées par un organisme public doivent rendre des comptes à cet organisme et à la cour des comptes (Article 32).

Selon Transparency Maroc, les plus grandes associations mettent en place des normes de transparence et de gouvernance dans leurs propres modes de fonctionnement. Cela inclut la présentation de rapports et de budgets annuels à l'assemblée générale et, dans certains cas, la publication de ces rapports (Transparency Maroc, 2014). Transparency Maroc publie les déclarations d'intérêt des membres du bureau exécutif et a mis en place un code d'éthique. Toutefois, les associations plus petites ne respectent pas ces normes de transparence aussi efficacement, car elles souffrent souvent d'un manque de ressources et de capacités. Peu d'organisations disposent d'un code d'éthique. Outre les contraintes de ressources liées à la promotion de la transparence au sein de la société civile, des affaires contre les ONG impliquées dans la corruption ont été jugées ou soumises à des procédures judiciaires (Transparency Maroc, 2014).

Encadré 10.6. La norme mondiale pour la responsabilisation des OSC

Plusieurs réseaux d'OSC de différentes régions du monde ont développé, depuis deux ans, une norme mondiale pour la responsabilisation des OSC. La norme est ambitieuse et inclut les objectifs des OSC, leur approche du changement et leurs pratiques internes. Divisée en trois thèmes, elle intègre plusieurs éléments concernant la responsabilisation des OSC.

Partie B : Notre approche du changement

8. **Des organisations ouvertes** : Nous serons transparents sur ce que nous sommes, ce que nous faisons, nos réussites et les échecs

- 8.1 Partager des informations sur ce que nous sommes, ce que nous faisons, comment les décisions sont prises, les ressources dont nous disposons et les impacts positifs et négatifs de notre travail
- 8.2 Partager les informations en temps opportun, de façon précise et par des moyens accessibles à tous
- 8.3 Établir et maintenir des procédures claires dans notre organisation pour respecter le droit à la vie privée et la protection des données personnelles contre une utilisation abusive
- 8.4 Fournir la possibilité aux gens de remettre en question notre travail et d'engager un dialogue constructif pour parvenir à une compréhension commune lorsque cela est possible
- 8.5 S'assurer que notre communication et nos actions marketing reflètent nos valeurs et protègent la dignité et la vie privée des personnes

Partie C : Ce que nous faisons en interne

10. **Des ressources bien gérées**: Nous traiterons nos ressources de façon responsable pour atteindre nos objectifs et servir le bien public.

- 10.1 Acquérir des ressources d'une manière qui correspondent à nos valeurs, à notre indépendance et à nos objectifs
- 10.2 Gérer les ressources de manière responsable, les utiliser pour les causes pour lesquelles elles ont nous été confiées et de façon à en maximiser l'impact
- 10.3 Respecter les normes professionnelles et garantir un strict contrôle financier pour réduire les risques de corruption, de détournement de fonds et de conflits d'intérêts
- 10.4 Rapporter ouvertement et en toute transparence sur qui fournit nos ressources et comment nous les gérons

11. **Prise de décision réactive** : Nous veillerons à ce que nos décisions répondent aux commentaires des personnes touchées par notre travail, nos partenaires, nos bénévoles et notre personnel.

- 11.1 Inviter et analyser les commentaires et les plaintes des groupes d'intervenants clés afin d'éclairer la prise de décision
- 11.2 Veiller à ce que ces processus de prise de décision à tous les niveaux intègrent les et répondent aux commentaires de nos groupes d'intervenants, en particulier des personnes touchées par notre travail

- 11.3 Clarifier et communiquer sur les méthodes à disposition pour apporter des commentaires durant les processus de prise de décision
- 11.4 Permettre au personnel en première ligne et aux bénévoles de répondre aux commentaires et de prendre des décisions en temps réel
- 11.5 Communiquer sur les commentaires reçus, comment ils ont été utilisés et quelles modifications ont été apportées

12. **Leadership responsable** : Nous veillerons à ce que notre gestion et notre organe de direction soient responsables.

- 12.1 Garantir qu'un organisme indépendant surveille notre orientation stratégique, la conformité juridique, la gestion des risques et la performance
- 12.2 Tenir l'organe de direction et de gestion également responsable de la réalisation de nos objectifs stratégiques et du respect des engagements de cette norme
- 12.3 Nourrir une culture de la responsabilisation où chaque membre du personnel et chaque bénévole se sente responsable de ses actions et leurs conséquences
- 12.4 Promouvoir un leadership responsable, visionnaire et innovateur à tous les niveaux.
- 12.5 Considérer avec sérieux les plaintes et les litiges internes et externes en créant des espaces sûrs et des mécanismes appropriés pour y répondre

Source : Centre international de la société civile (2017), la norme mondiale pour la responsabilisation des OSC, et www.csostandard.org/the-global-standard/ www.csostandard.org/wp-content/uploads/2017/05/GlobalStandard_FinalVersion_Final-1.pdf.

Réformes recommandées

La société civile marocaine pourrait envisager de créer un réseau d'échange des bonnes pratiques sur les normes de transparence et de responsabilisation, afin d'apprendre les uns des autres et créer une culture d'intégrité au sein des associations.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- La mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'accès à l'information permettrait une plus grande transparence et forme la base d'une implication efficace de la société civile dans l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption.
- Le gouvernement du Maroc peut envisager de renforcer son mécanisme de concertation en vue de favoriser un dialogue plus constructif avec les organisations de défense des droits de l'homme, afin de déterminer comment les procédures peuvent être améliorées pour garantir la liberté de réunion et d'association.
- Le gouvernement du Maroc devrait réfléchir à la façon de rétablir la confiance avec les acteurs de la société civile et du secteur privé, afin de les associer aux efforts de lutte contre la corruption. Le gouvernement peut envisager de maintenir un dialogue ouvert avec la société civile, ainsi qu'avec les médias, sur les progrès de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et les défis qui y sont associés. En outre, le gouvernement devrait développer des moyens efficaces permettant d'inclure la société civile et le secteur privé dans ces processus.

- Le gouvernement et la société civile devraient redoubler d'efforts pour élargir la participation des acteurs de la société civile au comité de pilotage mixte du gouvernement ouvert. Afin de développer la confiance dans le processus, il est essentiel que le gouvernement mette en œuvre ses engagements en matière du gouvernement ouvert, et informe régulièrement les acteurs concernés sur les progrès de la réforme.
- Si les mécanismes de participation mis en place, comme la plateforme en ligne destinée à recevoir les commentaires concernant les projets de loi, représentent un pas dans la bonne direction, leur efficacité induit que les retours et commentaires des citoyens soient pris en compte. Le gouvernement devrait mettre en œuvre des mesures visant à rendre compte aux citoyens et à la société civile des résultats de leur implication.
- La société civile marocaine pourrait envisager de créer un réseau d'échange de bonnes pratiques sur les normes de transparence et de responsabilisation, afin d'apprendre les uns des autres et créer une culture d'intégrité au sein des associations.

Plan d'action

Domaines de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption	- Partage des meilleures pratiques en matière de participation de la société civile dans les stratégies de lutte contre la corruption dans les pays membres de l'OCDE
- Participation de la société civile dans les réformes d'un gouvernement ouvert	- Partage des meilleures pratiques des pays membres de l'OCDE sur la participation de la société civile au sein d'un gouvernement ouvert, facilitation du dialogue entre la société civile marocaine et le gouvernement au niveau national et local
- Mécanismes de participation efficaces	- Accompagnement du Maroc en matière de réforme des mécanismes de participation sur la base des meilleures pratiques
- Transparence et responsabilisation de la société civile	- Soutien de la société civile marocaine dans le développement et la mise en œuvre des normes de transparence et de responsabilisation

Pour en savoir plus

INCL (2017), Civic Freedom Monitor: Maroc, www.icnl.org/research/monitor/morocco.html

OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr.

OCDE (2016), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr.

OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

OCDE (2014a), Boîte à outils CleanGovBiz, OCDE, Paris, www.oecd.org/cleangovbiz/

Transparency International (2000), « société civile », TI Source Book, www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf.

Notes

[1] La loi organique n°44-14 relative au droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics et la loi organique n°64-14 relative au droit de présenter des motions en matière législative

[2] Les décrets d'application fixant la forme des pétitions déposée auprès des présidents des conseils des collectivités territoriales

Références

Bentaleb, H. (2017), Le financement étranger des ONG passe sous les fourches caudines des Affaires étrangères, Libération, www.libe.ma/Le-financement-etranger-des-ONG-passe-sous-les-fourches-caudines-des-Affaires-etrangeres_a85279.html

Civicus (2017a), Peaceful Assembly Morocco (Réunion pacifique au Maroc), Monitor Tracking Civic Space, https://monitor.civicus.org/newsfeed/2017/01/01/peaceful-assembly-Morocco/

Civicus (2017b), Relentless harassment of Moroccan Human Rights Organisations (Le harcèlement incessant des organisations marocaines de défense des droits de l'homme), Monitor Tracking Civic Space, https://monitor.civicus.org/newsfeed/2017/03/06/relentless-harassment-moroccos-human-rights-defenders-continues-unabated/

Civicus (2017c), Live Rating Morocco (Notes du Maroc en direct), https://monitor.civicus.org/country/morocco/.

Chêne, M. & Dell, G. (2008), UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption (La CNUCC et la participation des ONG dans la lutte contre la corruption), U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre, www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/pdf.

FIDH (2018), *Maroc : Constantes offensives contre la liberté d'association*, L'Observatoire pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme, www.fidh.org/IMG/pdf/note-maroc-num.pdf.

Freedom House (2016), Freedom in the World 2016 (La liberté dans le monde en 2016) : Maroc, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/morocco.

Freedom Now (n.d.), ChakibAlkhayari (a.k.a. El-Khiari) Maroc, les campagnes passées, www.freedom-now.org/campaign/chakib-alkhayari/, consulté le 20 juillet 2017.

Gouvernement du Maroc (2016a), Plan d'Action du Royaume du Maroc 2017-2018, Partenariat du Gouvernement Ouvert.

Gouvernement du Maroc (2016b), Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption, Commission Nationale Anti-Corruption.

HRW (2017), Maroc : Obstruction des droits de groupe, Human Rights Watch, www.hrw.org/news/2017/02/20/morocco-obstruction-rights-group.

INCL (2017), Civic Freedom Monitor : Maroc, www.icnl.org/research/monitor/morocco.html.

OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr.

OCDE (2016), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr.

OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

OCDE (2014a), Boîte à outils CleanGovBiz, OCDE, Paris, www.oecd.org/cleangovbiz/

OECD (2014b), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf

Transparency International (2000), « société civile », TI Source Book, www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf.

Transparency Maroc (2017), Déclarations d'intérêts des membres du BE, http://transparencymaroc.ma/TM/fr/page/d%C3%A9clarations-dint%C3%A9r%C3%AAts-des-membres-du-be.

Transparency Maroc (2014), « Société Civile » dans *Étude sur le Système national d'intégrité 2014*, http://transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/E%CC%81tude%20SNI%20finale%20fr.pdf.

Chapitre 11. Soutenir une activité médiatique indépendante et dynamique au Maroc

Les médias jouent un rôle crucial dans la lutte contre la corruption en veillant à la responsabilité sociale, à l'information du public et en tenant les dirigeants politiques responsables. Les médias peuvent sensibiliser le public aux questions liées à la corruption, exposer les acteurs corrompus, ainsi que d'influencer et de façonner l'opinion publique. Ce chapitre évalue le paysage médiatique actuel au Maroc, en se concentrant sur l'environnement propice du journalisme d'investigation. Ce chapitre va donc étudier les questions juridiques essentielles relatives à l'accès à l'information, à la protection des journalistes et des sources, à la loi sur la liberté de la presse et à la diffamation en relation avec le rôle des médias dans la promotion de l'intégrité et la dénonciation de la corruption. Enfin, la diversité et l'indépendance du paysage médiatique au Maroc sera traitée.

11.1. Rôle de médias indépendants et dynamiques dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption

L'OCDE reconnaît que le bon fonctionnement d'un écosystème médiatique peut soutenir la bonne gouvernance et la démocratie en favorisant la transparence, la responsabilisation et la participation (OCDE, 2017b) (Encadré 11.1). En outre, il semble que les médias jouent un rôle dans les domaines de l'intégrité et de la lutte contre la corruption (Graphique 11.1). Cependant, l'efficacité des médias dans ce rôle dépend de divers facteurs, tels que l'existence d'une société civile forte, la primauté du droit et la bonne gouvernance (Deane, 2016).

Pour l'essentiel, les médias peuvent renforcer l'intégrité de deux façons. Tout d'abord, ils sensibilisent le public sur la corruption et ses conséquences (OCDE, 2014). Les médias informent le public sur la corruption et ses effets néfastes sur les résultats socio-économiques. Comme l'efficacité des médias dans l'évolution des mentalités est bien documentée, ils peuvent modifier les normes sociales (c.à.d. l'acceptation de la corruption) et pratiques (à savoir les pots de vin) (Deane, 2016). En second lieu, les médias créent la base d'une responsabilisation. Un média professionnel est nécessaire pour étudier et comprendre des informations complexes concernant l'action gouvernementale et les présenter au public de façon compréhensive (Transparency International, 2000). En fournissant des versions supplémentaires et parfois alternatives de la communication officielle du gouvernement aux citoyens, les médias et le public tiennent le rôle de vigiles. L'accès à des actualités alternatives, par exemple à travers les médias satellites indépendants et les réseaux sociaux, a joué un rôle central dans les soulèvements de 2011 au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA).

De plus, les médias permettent de détecter les cas de corruption grâce à leur rôle d'enquêteur. Ainsi, en informant le public sur les cas potentiels de corruption ou de mauvaise conduite, les médias peuvent déclencher des procédures judiciaires (OCDE, 2014). Comme les analyses mondiales le montrent, de ce fait, les médias peuvent agir comme un moyen de dissuasion pour les actes de corruption, car les agents de la fonction publique risquent d'être exposés s'ils se livrent à des pratiques de corruption (Transparency International, 2000 et Banque mondiale, 2017). En outre, les médias peuvent renforcer le rôle des acteurs de la lutte contre la corruption dans la diffusion de leurs résultats et en appuyant des réformes juridiques par le biais de leurs enquêtes (Stapenhurst, 2000).

L'impact des médias sur la lutte contre la corruption comprend des effets tangibles et intangibles. Les résultats visibles comprennent la poursuite ou la destitution des agents de la fonction publique suivant les enquêtes de corruption, ainsi que des conséquences pour les élections. En dehors de cela, les effets intangibles des médias sur la corruption touchent au climat politique et social plus général (Stapenhurst, 2000).

Encadré 11.1. Focus sur les médias du Manuel de l'OCDE sur le développement de la gouvernance

Quel est le rôle des médias ?

Il y a quatre grandes raisons pour lesquelles les acteurs du développement investissent actuellement dans les médias ou croient qu'il est important de soutenir les médias :

1. Pour construire un secteur des médias indépendant, comme un bien intrinsèque, indispensable au bon fonctionnement d'une société démocratique et comme plate-forme clé pour la liberté d'expression (objectifs démocratiques et des droits de l'homme).

2. Pour renforcer la responsabilité des gouvernements envers les citoyens, souvent afin d'améliorer la prestation des services et la réactivité de l'État et pour améliorer les relations État-citoyens, appuyer des décisions démocratiques/électorales plus éclairées ou modifier les normes sociales pour diminuer la tolérance du public pour la corruption ou la mauvaise gouvernance (objectifs de responsabilisation).

3. Pour améliorer le débat, le dialogue et la tolérance en particulier dans les sociétés fragiles ou en conflit, accroître la disponibilité d'informations équilibrées, fiables et dignes de confiance, réduire l'émergence de discours de haine ou de médias diffamatoires susceptibles d'exacerber les conflits, renforcer la cohésion sociale ou la légitimité des gouvernements faibles dans des contextes fragiles (objectifs de conflit et de stabilité).

4. Pour générer la demande de services (tels que la santé ou les services agricoles) et utiliser les médias comme un instrument pour atteindre les objectifs de développement, y compris pour travailler à changer les comportements (par exemple améliorer l'adhésion à la vaccination) ou pour modifier les normes sociales qui empêchent cette réception, comme la méfiance envers la vaccination (communication des objectifs de développement).

Quelles sont les bonnes pratiques dans le renforcement des médias selon l'OCDE ?

Mettre à profit les nouvelles technologies dans les médias : Il doit y avoir un effort concerté pour analyser le rôle des médias et les nouvelles technologies pour comprendre comment la population est informée et quels sont les effets de ces flux d'information.

Faire progresser certains composants de gouvernance négligés, comme la question d'une société éclairée : La question d'une société éclairée est souvent une composante négligée par l'administration. L'accent devrait donc être mis sur l'introduction d'un nouveau mécanisme ou d'un forum pour élaborer un cadre de gouvernance clair, un agenda de recherche et des orientations pour les acteurs du développement afin de consulter les principales parties prenantes comme les journalistes, la société civile et le monde universitaire.

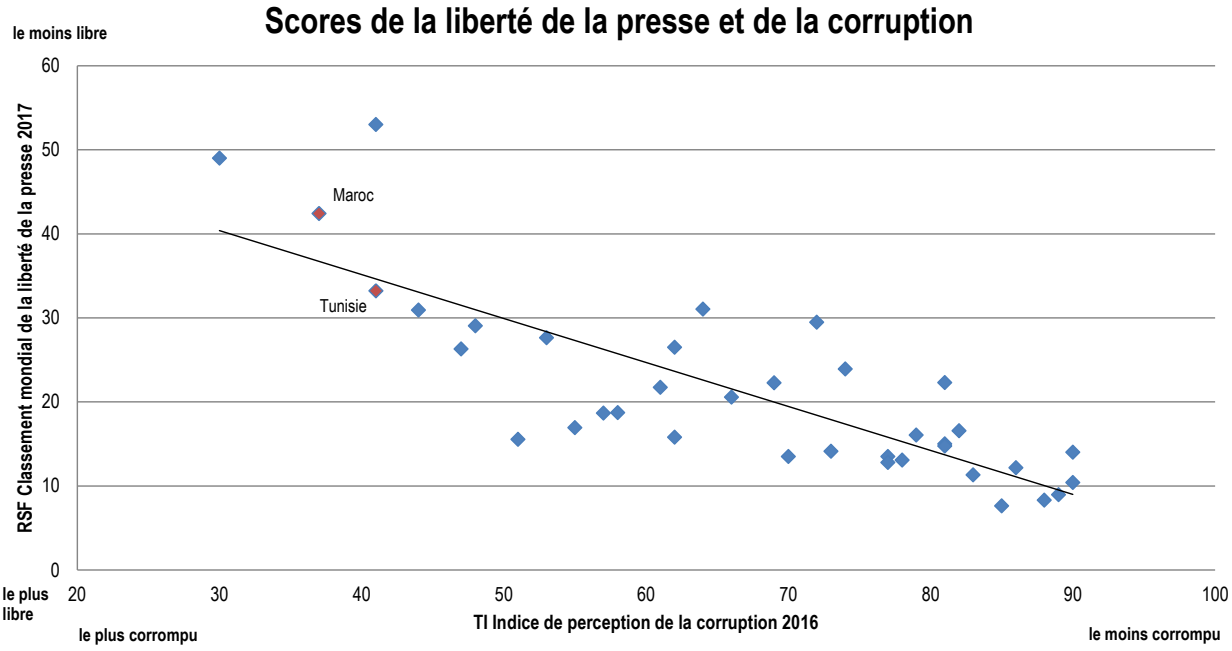
Créer des mécanismes permettant de contester les structures du pouvoir : Les questions de liberté des médias, de liberté d'expression et d'accès à l'information sont fondées sur des principes. Engendrer une responsabilisation accrue a besoin de mécanismes et de personnes capables de travailler contre le pouvoir, qui peuvent le faire lorsque ces principes sont respectés. Par exemple, les personnes politiquement et économiquement marginalisées dans les pays en développement utilisent souvent l'accès

aux médias indépendants et aux nouvelles technologies de communication pour faire valoir leurs droits et exprimer leurs revendications.

Soutenir les médias : Les actions du gouvernement qui faussent la concurrence peuvent saper l'indépendance des médias et menacer la capacité des journalistes à faire le rapport sur des questions clés et à demander des comptes au gouvernement. Il est donc primordial de mettre l'accent sur la facilitation de la concurrence entre les acteurs des médias.

Source : Whaites et al. (2015).

Graphique 11.1. Indices de liberté de la presse marocaine et de la perception de la corruption



Note : Le graphique inclut des données des pays membres de l'OCDE, du Maroc et de la Tunisie. Les données sont les dernières données disponibles.
Source : Transparency International (2016), Indice de perception de la corruption 2016 et Reporters Sans Frontières (2017), Indices mondiaux de liberté de la presse 2017.

Cependant, les médias ne sont pas automatiquement un acteur en faveur de l'intégrité et de la prévention de la corruption. Par leur pouvoir de façonner le discours public, les médias peuvent renforcer la lutte contre la corruption ou dissimuler les actes de corruption, améliorer la responsabilisation ou fausser l'exactitude des informations (Deane, 2016). À cause de leur puissance, ils peuvent être à la merci d'intérêts puissants et les États pourraient restreindre leur indépendance (Banque mondiale, 2017). Les médias ne peuvent donc être acteurs de l'intégrité que lorsque les libertés d'expression et d'information sont garanties et que les médias ne dépendent pas d'intérêts économiques et politiques. À cette fin, les médias doivent avoir la liberté d'enquêter et de publier leurs conclusions (OCDE et BAFD, 2012).

La charte du Comité de liberté de la presse pour une presse libre, entre autres, donne un aperçu des paramètres de médias libres et peut guider les États dans la conception de leurs

politiques afin de créer un environnement médiatique propice à l'intégrité. La création d'un tel environnement médiatique dépend notamment de l'accès à l'information. Par conséquent, il est essentiel que les lois visant à protéger les droits fondamentaux des citoyens, tels que la vie privée ou les lois anti-diffamation, ne soient pas instrumentalisées pour restreindre ces libertés et que les journalistes et les sources soient protégés lorsqu'ils exposent des faits de corruption (Stapenhurst, 2000). En outre, le marché des médias doit être caractérisé par l'indépendance et la diversité pour fonctionner efficacement en tant qu'acteur d'anti-corruption. Cela exige des garanties contre la cooptation médiatique et la prise d'intérêts de partis politiques ou gouvernementaux, ainsi que des lois anti-monopole et anti-concentration. Des modèles financiers viables sont tout aussi importants pour garantir l'indépendance éditoriale et pour soutenir l'émergence de médias d'investigation, qui sont particulièrement coûteux (Deane, 2016). Enfin, les journalistes doivent respecter les normes professionnelles pour contribuer à la diffusion d'informations viables et d'enquêtes fondées.

11.2. État actuel et analyse critique

11.2.1. Les médias d'investigation au Maroc

La liberté de la presse au Maroc est un droit constitutionnel en vertu de l'Article 25 de la Constitution de 2011, qui garantit la liberté d'expression ; l'Article 28 se rapporte à la liberté de la presse et interdit toute forme de censure préalable. La révision et l'adoption du nouveau code de la presse (Loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition) en août 2016 montre des améliorations pour la liberté des médias.

Le Maroc dispose d'un large éventail de médias, avec une presse indépendante qui émerge depuis la libéralisation des années 1990 et les stations de radio privées qui reçoivent des licences de radiodiffusion depuis les années 2000. Aujourd'hui, les médias en ligne sont également une source d'information indépendante, dont 656 ont reçu une autorisation jusqu'à fin 2017, tandis que la télévision reste dominée par les médias publics (neuf chaînes sur dix) (Fathallah, 2012).

L'adoption du code de la presse, qui reconnait désormais les médias en ligne, introduit la protection du secret des sources et assure que la saisie des publications et le blocage des sites d'information électroniques relève du ressort de la justice et la mise en place du Conseil National de la Presse, dont les membres ont été élu en juin 2018, ont été salué comme des avances en matière de liberté de presse. En dépit de ces progrès, les médias d'investigation marocains font face à certains défis (Naimi, 2016). Des organisations de défense des droits de l'homme, telles que Reporters sans frontières et Freedom House, ont répertorié plusieurs expulsions présumées injustifiées de journalistes étrangers et ont dénoncé des affaires dans lesquelles des journalistes ont été poursuivis même que le code la presse garantit aux journalistes accrédités la liberté d'exercer leurs fonctions. Cependant, le gouvernement affirme que la liberté de la presse est garantie et que ces journalistes ont commis des infractions contre la législation en vigueur. En outre, le cadre juridique reste une source de préoccupation pour les militants de la liberté de la presse. Alors que les peines de prison ont été supprimées des formes de punition stipulées dans le code de la presse, une réforme renforçant la liberté de la presse, la dernière révision du code pénal introduit des peines de prison pour insulte à la religion musulmane, à la monarchie ou à l'intégrité territoriale du pays (Article 267-5), ou la diffamation contre le roi et sa famille (Article 179) (Zaireg, 2016a & Affaires.ma, 2016). Selon le Ministère de la Culture et de la Communication, ces restrictions se basent sur des textes internationaux et visent à garantir l'homogénéité avec d'autres textes, par exemple l'inviolabilité du Roi tel que

prescrit par la Constitution. Ces restrictions, et les sanctions sévères qui en découlent pour leur infraction, selon les militants de la liberté de la presse, risquent d'accroître l'autocensure des journalistes (Freedom House, 2016a, Transparency Maroc 2014, Naimi, 2016, Hidass, 2016). Pendant que le gouvernement document des indices et preuves de la liberté de la presse et a réitéré plusieurs fois la garantie de ce droit au Maroc, des organisations internationales, tel que Freedom House et Reporters sans frontières (RSF) considèrent la presse marocaine comme « non libre » et RSF classe le Maroc 133 sur 180 dans son Indice de liberté de la presse 2017.

La possibilité des médias d'investigation d'agir effectivement dépend également de la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information que le Maroc a adopté en février 2018 (publié au Bulletin Officiel n°66 55 du 12 mars 2018) ; tous les pays de l'OCDE disposent d'une telle loi en place.

11.2.2. Accès à l'information, protection des sources et des journalistes

Une condition préalable pour que les médias détectent et enquêtent sur la corruption est l'accès à des informations sur l'administration publique, les entreprises publiques et les institutions, ainsi que des informations sur leurs politiques et pratiques. Actuellement, dans la région MENA, seuls la Jordanie, le Liban et la Tunisie disposent d'une telle loi et depuis février 2018 également le Maroc. Une étude des pays africains et du rôle des médias dans la lutte contre la corruption a montré que même si le journalisme d'investigation émerge, il se heurte au manque de législation sur l'accès à l'information (OCDE et BAFD, 2012). La nouvelle Constitution du Maroc garantit ce droit à l'Article 27. Cet article était traduit dans la loi n° 31-13 relatif au droit d'accès à l'information, permettant au Maroc à rejoindre le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert dans le cadre de son engagement pour un gouvernement ouvert (voir Chapitre 10.) En outre, le nouveau code de la presse garantit l'accès à l'information (à l'exception de celles à caractère confidentiel ou limitées par le droit d'accès à l'information).

Les meilleures pratiques de l'OCDE soulignent que, pour garantir efficacement l'accès à l'information, une telle loi devrait clairement définir et limiter les exemptions. Il doit également fournir des moyens de recours, inclure un test d'intérêt public et permettre la réutilisation de l'information (OCDE, 2011). Même que la loi marocaine est une avance majeure, la loi comprend certaines clauses qui pourraient potentiellement être utilisées pour restreindre la liberté d'information. Par exemple, les Articles 6 et 29 interdisent la réutilisation d'informations susceptibles de compromettre l'intérêt public, sous peine d'emprisonnement en cas de préjudice. Pourtant, comme le texte ne fournit aucune définition de l'intérêt public, il laisse une large place à l'interprétation. En outre, la loi prévoit la création d'une commission sur l'accès à l'information, chargée de superviser son application. Cependant son indépendance vis-à-vis de l'exécutif ne semble pas totalement garantie par les dispositions. En plus, la loi exige la présentation de la carte de séjour pour les érangers qui documente le droit à la résidence afin de pouvoir faire une demande d'accès à l'information. Cette disposition exclut alors les journalistes étrangers ne résident pas au Maroc, une pratique contradictoire aux pratiques dans la plupart des pays de l'OCDE (Access Info Europe and the Network for Reporting on Eastern Europe n-ost, n.d). La mise en œuvre d'une loi conforme aux bonnes pratiques internationales serait cruciale pour les médias d'investigation au Maroc. Comme les meilleures pratiques de l'OCDE le montrent, l'adoption de la loi n'est que la première étape. L'efficacité d'une telle loi dépend d'une culture de la transparence, ainsi que de la capacité institutionnelle à mettre en œuvre la loi. Enfin, plusieurs autres lois rendent difficile l'accès effectif à l'information. Par exemple, l'Article 18 du statut de la fonction publique prévoit le secret professionnel et l'Article 187

du Code pénal permet la protection des informations relatives aux questions de défense nationale (CMF MENA, 2007).

En plus des demandes officielles d'accès à l'information, les journalistes obtiennent également des informations par d'autres sources, notamment celles préférant rester anonymes ou les fuites. Des informations très sensibles - sur des affaires de corruption par exemple - ne seraient pas révélées aux journalistes si la confidentialité de leurs sources ne pouvait être garantie. En conséquence, la protection des sources a été reconnue internationalement comme un pilier fondamental d'une presse libre (Article 19, 2017a) et a été confirmée dans certaines décisions de justice, par exemple en Norvège (voir Encadré 11.1). Le dernier code de la presse marocain constitue une amélioration majeure dans ce domaine, l'Article 5 garantissant la confidentialité des sources. Les sources ne peuvent être divulguées en vertu de décision judiciaire. Néanmoins, l'impact de cette garantie légale dépend de son application ainsi que de la culture du respect de la confidentialité des sources des journalistes et des fonctionnaires de l'État. Une étude récente de l'UNESCO (2017) souligne toutefois que la législation nationale en matière de sécurité et de lutte antiterroriste, ainsi que les mesures de surveillance peuvent porter atteinte à l'efficacité d'une telle loi. Selon un rapport de Privacy International, contesté par le gouvernement marocain, certains journalistes marocains ont rapporté avoir été surveillés et interpellés illégalement par les services de renseignement, ce qui représenterait une atteinte à leur autonomie et à la confidentialité des sources (Privacy International, 2015).

Si la sécurité des sources est cruciale pour dévoiler les cas de corruption, il en va de même pour la sécurité des journalistes dénonçant la corruption. Une étude mondiale du Comité pour la protection des journalistes montre que 20 % des journalistes tués depuis 1992 s'attaquaient à la corruption (Radsch, 2016). Alors qu'aucun de ces cas ne s'est produit au Maroc, des menaces et des agressions ont été commises contre des journalistes marocains (par exemple, Hicham Mansouri, Maati Monjib - actuellement en procès) (AMJI, 2016). Le nouveau code de la presse dans son Article 7engage l'État à protéger les journalistes. Le Maroc pourrait saisir cette opportunité pour montrer son engagement en faveur de la liberté des médias en protégeant efficacement les journalistes.

Encadré 11.2. L'accès à l'information et la protection des sources en Norvège

La Norvège occupe la première place dans le classement des indices de liberté des médias 2017 de Reporters sans frontières. Alors que la Norvège ne dispose d'aucune loi sur la presse, le pays dispose d'un cadre juridique en place pour protéger les sources et accorder l'accès à l'information.

L'accès à l'information, la liberté des médias et la liberté d'expression sont garantis par l'Article 100 de la Constitution de la Norvège. L'accès à l'information est mis en œuvre par la Loi de 2006 sur la liberté de l'information remplaçant la Loi de 1970. Les informations peuvent être recherchées sur un portail en ligne (Offentlig Elektronisk Postjournal) (Freedom House, 2016b).

Les sources sont légalement protégées conformément à l'Article 125 de la loi sur les procédures pénales norvégienne et à l'Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En outre, plusieurs décisions de justice ont confirmé la protection des sources (Freedom House, 2016b). La décision de la Cour suprême de 2015 sur le contenu d'un film documentaire a été particulièrement applaudie (par les représentants de l'OSCE) car elle faisait respecter la protection des sources jusque dans les enquêtes terroristes, envoyant ainsi un signal fort en vue de la protection du journalisme d'investigation.

Sources : Freedom House (2016b), La liberté de la presse en 2016 Norvège, https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/norway.
OSCE (2015), Le Représentant de l'OSCE salue la décision de la Cour suprême norvégienne d'interdire l'utilisation des matériaux journalistiques saisis dans les enquêtes sur le terrorisme, www.osce.org/fom/203036.
Décision de la Cour suprême de Norvège (2015), www.osce.org/fom/207201?download=true.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait mettre en place les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information afin de garantir ce droit constitutionnel. Pour cela, le Maroc pourrait envisager d'autoriser les demandes d'informations anonymes, car il s'agit d'un élément important du journalisme d'investigation et devrait ouvrir la possibilité de soumettre des demandes d'accès à l'information aux journalistes étrangères ne résident pas au Maroc.

Le Conseil de la presse pourrait jouer un rôle dans la sensibilisation au droit à la protection des sources. Dans un contexte où les cas de journalistes exposés à des attaques ont été signalés, le Maroc devrait réfléchir aux mécanismes institutionnels et juridiques nécessaires pour mettre en œuvre efficacement son devoir de protéger les journalistes dans leur travail.

11.2.3. La liberté de la presse et les lois sur la diffamation

Comme mentionné ci-dessus, le cadre légal du Maroc garantit la liberté de la presse. Cependant, certains militants dénoncent des cas où des journalistes ont été poursuivis pour des motifs de diffamation, au nom de lois antiterroristes ou à la base du code pénal.

Les lois sur la diffamation qui protègent la réputation des individus contre les attaques injustifiées sont internationalement reconnues (Article 19, 2017b). Cependant, comme elles restreignent la liberté d'expression, elles peuvent intimider les journalistes (Transparency

International, 2000). C'est pour cette raison qu'elles devraient être incluses dans le code civil plutôt que dans le code pénal (UNESCO, 2008). Le nouveau code de la presse du Maroc rend la diffamation et les dommages/préjudices passibles d'amendes, ce qui constitue une amélioration par rapport au texte précédent où la diffamation pouvait entraîner des peines de prison. Cependant, la loi interdit les critiques qui nuisent à la monarchie, à l'islam, au roi ou à l'intégrité territoriale du Maroc. Si une peine est prononcée pour l'une de ces infractions, le média incriminé peut voir sa diffusion suspendue pour une durée déterminée. Parallèlement à la réforme du code de la presse, le Maroc a réformé le code pénal qui prévoit désormais des peines de deux à cinq ans de prison pour des atteintes à la monarchie, à l'islam, au roi et à l'intégrité territoriale (Article 267-5), ainsi que pour la diffamation contre le roi et sa famille (Article 179).

Une étude de l'OCDE de 2012 dans plusieurs pays africains montre que les journalistes pratiquent l'autocensure lorsque des lois sur la diffamation sont appliquées et impliquent des peines sévères comme l'emprisonnement ou des amendes. Selon des entretiens effectués par l'OCDE et plusieurs rapports on observe une tendance similaire à l'autocensure au Maroc malgré que le gouvernement affirme que le nouveau code de la presse est une amélioration dans ce sens et que les restrictions sont en accord avec des textes internationaux (Said, 2004 ; Gottarelli 2018 ; Amnesty International 2016b).

Comme mentionné plus haut, les organisations de lutte pour la liberté de la presse signalent des cas où les clauses de diffamation et des clauses de sécurité de l'État ont été injustement utilisées contre les journalistes. L'un de ces cas rapporte la condamnation du site d'information Gouad, qui a dû payer 50 000 USD suite à un article accusant de corruption le secrétaire privé du roi (Freedom House, 2016a). Un autre exemple, selon les entretiens effectués, est le procès en cours contre sept journalistes accusés d'avoir mis en danger la sécurité intérieure de l'État et d'avoir omis d'informer les autorités compétentes sur un financement étranger, en vertu de l'Article 206 du Code pénal. Ces journalistes incluent des membres de l'Association marocaine pour les journalistes d'investigation. Les procédures judiciaires ont débuté en novembre 2015 et sont toujours en cours - certains journalistes risquent jusqu'à cinq ans de prison. Ces journalistes ont participé à des formations pour l'outil journalistique « story marker », géré en coopération avec l'organisation néerlandaise Free Unlimited Press (Freedom House 2016, RSF 2017d, AMJI, 2016, Amnesty International 2016a). L'initiative en ligne de la société civile, le Réseau des observateurs de la liberté de la presse, a pour objectif de collecter des documents rapportant les attaques contre la liberté de la presse et les journalistes (HuffPost Maroc, 2015).

Selon les informations fournis par le gouvernement, tout journaliste étranger accrédité peut agir en liberté ; par exemple en 2017 954 autorisations de tournage ont été délivrées. Cependant, selon des informations de *Reporters sans frontières* (RSF), les médias étrangers, qui sont autorisés à travailler au Maroc s'ils ont obtenu l'accréditation du ministère de la Communication, ont également fait l'objet d'intimidations de la part de l'État. Le ministère de la culture et de la communication affirme que la violation des lois en vigueur, tel que sur l'organisation de l'industrie cinématographique est la raison de l'expulsion des journalistes étrangers. Selon RSF, cinq journalistes étrangers ont été expulsés en 2016 (RSF, 2017b). En général, les journalistes risquent l'arrestation, la confiscation et l'expulsion, comme en témoignent deux journalistes français de France 3, expulsés en 2015 (Freedom House, 2016a). D'autres cas montrent une influence indue de l'exécutif sur les activités professionnelles de la presse étrangère, comme en témoigne le cas de France 24 Arabie qui aurait reçu un appel du ministère de la Communication, leur ordonnant de stopper leurs activités (RSF, 2017b). Un autre exemple est l'arrestation du journaliste algérien Jamal Alilat d'El Watan (RSF, 2017c). Tous les deux affirment que les

attaques contre eux sont liées à leurs enquêtes sur les manifestations au Rif du Maroc. Le gouvernement affirme que ces expulsions sont liées au non-respect de la législation en vigueur.

Dans l'ensemble, bien que le cadre juridique ait été amélioré, les peines d'emprisonnement prévues dans le code pénal pourraient constituer une menace pour la liberté de la presse. Les cas d'intimidation et les procès contre certains journalistes mettent en évidence des défis importants pour les médias d'investigation émergeants.

Recommandation de réforme

Le Maroc devrait encourager les enquêtes des médias sur la corruption en créant un environnement réglementaire qui favorise la liberté de la presse. Cela peut impliquer la révision des dispositions légales qui imposent la responsabilité pénale pour la diffamation et la critique. En outre, le Maroc devrait engager un dialogue constructif avec les organisations de la société civile et les militants engagés dans l'amélioration de la liberté de la presse au Maroc.

Le gouvernement devrait limiter l'étendue et l'utilisation des clauses antiterroristes ou de la loi sur la diffamation pour reconnaître la valeur du journalisme d'investigation, en particulier pour répondre aux accusations de corruption.

11.2.4. La diversité et l'indépendance du paysage médiatique

Un paysage médiatique diversifié et indépendant est une condition préalable pour que les médias puissent jouer leur rôle de surveillance et pour faire en sorte que les organes d'information indépendants puissent signaler les cas de corruption. La diversité et l'indépendance dépendent du cadre légal reconnaissant les médias privés et publics, voire même les médias communautaires dans certains pays, ainsi que des modèles de financement efficaces qui assurent la durabilité économique des médias indépendants. Un mélange de médias publics et privés est optimal : Les médias publics ne suffisent pas à eux seuls pour contrôler le gouvernement. D'un autre côté, l'existence des médias privés sans acteurs publics peut engendrer des « magnats » des médias (Stapenhurst, 2000 et OCDE, 2017a).

Le Maroc dispose d'un marché médiatique diversifié, avec des stations de radio privées et publiques, des centaines de sites Web, environ 588 revues (MinCom, 2017), une télévision publique, une chaîne privée et plusieurs stations satellites (Freedom House, 2016a). Les radios communautaires ne sont pas légalement reconnues, mais elles peuvent toujours être diffusées sur Internet. Des pays comme la Tunisie ont reconnu l'importance des médias communautaires pour le débat public et la diversité, en créant pour eux un statut juridique dédié et en fournissant un soutien financier (Al Khatt & Reporters sans frontières, 2016).

La Haute Autorité de la Communication Audio-Visuelle est chargée d'assurer la concurrence dans le secteur audiovisuel. S'il existe une diversité médiatique, il convient de noter que le secteur de la télévision au Maroc est dominé par les chaînes publiques ; avec leur forte part d'audience, ces médias publics occupent une place importante dans la formation de l'opinion publique. Le Roi nomme les responsables de toutes les chaînes de télévision et de radio publiques sur proposition du Conseil Supérieur de la Communication Audiovisuelle. Ceci est en contradiction avec la pratique de la plupart des pays européens où un organe de contrôle indépendant nomme la direction des médias publics (UER, 2015), selon les recommandations du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public : « En tant qu'institutions publiques, il est légitime que l'État participe à la

désignation de la plus haute instance de surveillance ou de décision au sein des médias de service public. Pour éviter toute suspicion, cette participation ne devrait normalement pas s'étendre aux nominations au niveau de la direction ou de la gestion éditoriale » (Conseil de l'Europe, 2012).

En outre, la diversité des médias ne peut être évaluée que si la propriété des médias est transparente. La nouvelle loi sur la presse exige une déclaration incluant le capital et les propriétaires au tribunal de première instance, qui transmet également la déclaration au Conseil de presse. Le public a le droit de consulter ces déclarations. Dans le cas des médias audiovisuels, la Haute autorité de la communication audiovisuelle (HACA) doit être informée des changements de propriété. Le cahier des charges des médias devrait inclure des informations sur les propriétaires et être publiés par la HACA (Articles 26 et 38). Alors que la HACA publie systématiquement les cahiers des charges de tous les médias, elle ne publie pas les annexes qui comprennent la distribution des actionnaires et leurs noms.

Le Conseil de l'Europe recommande que les informations sur la nature et l'étendue des intérêts détenus par les propriétaires dans d'autres médias ou dans les entreprises médiatiques, même dans d'autres secteurs économiques, soient rendues publiques (Conseil de l'Europe, 2007). Alors que des pays tels que la Norvège exigent la transparence dans la propriété des médias (d'après la Loi relative à la transparence de la propriété des médias), la transparence des intérêts des propriétaires de médias est rarement requise ou connue. Au Royaume-Uni, les partis politiques et les affiliations religieuses doivent être divulgués afin d'établir l'admissibilité à une licence de radiodiffusion. En Suisse, les participations dans d'autres entreprises doivent être révélées (Smith, et Stolte, 2014). Au Maroc, le code de la presse interdit certain liens politique pour la presse en stipulant dans son article 18, que « la mission du directeur de publication est incompatible avec la qualité du membre du gouvernement ».

Malgré l'existence d'un grand nombre des médias au Maroc, la diversité est limitée en ce qui concerne leur qualité ; la plupart des médias suivent les mêmes lignes éditoriales (Naimi, 2016) malgré les exigences légales de pluralisme du contenu (Loi 77.03 relative à la communication audiovisuelle). Les médias indépendants rencontrent des difficultés à se maintenir sur le plan économique car l'accès aux subventions de l'État est complexe et des répercussions financières des annonceurs sont à craindre si leurs lignes éditoriales sont vues comme trop critiques. Le Ministère de l'agriculture, par exemple, aurait annulé son contrat publicitaire avec Al Akhbar Yaoum après la révélation que le ministère n'a pas veillé à la bonne utilisation des fonds publics (Freedom House, 2016A). Les subventions de l'État à la presse écrite et électronique sont gérées par une commission mixte comprenant des représentants du gouvernement et des éditeurs. Les subventions, qui augmentent afin de renforcer le secteur médiatique (à la hauteur de 41.317.000 Dirhams en 2017), sont distribuées selon des critères fixes. Le Maroc pourrait augmenter la transparence de la distribution des aides financières en publiant de manière proactive les subventions ainsi qu'assurer la publication des chiffres de ventes de tous les médias par l'organisme de justification de la diffusion (Zine, 2018). En Europe, certains pays accordent des subventions directes à la presse (Encadré 11.3).

En outre, l'acquisition de publicité privée est un défi pour les médias indépendants, car il semble que les entreprises privées craignent de financer des médias dont les lignes éditoriales pourraient être critiques. Par exemple, suite d'un article sur la maladie du Roi dans le journal Al Jareeda al Oula, Maroc Telecom a retiré sa publicité et le journal a par la suite été obligé de fermer ses portes (IREX, 2011). En plus, mise à part le renforcement des capacités, la réception de fonds d'acteurs étrangers est interdite par la loi en vertu de

l'Article 13 du code de la presse. D'autres journaux indépendants comme Al Jarida al Ohkra ou Al Hayat al Gadeeda ont dû fermer en raison de contraintes financières (IREX, 2011). Les journalistes indépendants se sont ainsi tourné vers les médias en ligne, moins coûteux à mettre en place et à soutenir (Alvarez, 2015).

Encadré 11.3. Soutien financier à la presse dans les pays européens

Alors que le soutien financier de la presse existe dans de nombreux pays pour diversifier le paysage médiatique, son existence est également contestée car elle pourrait compromettre l'indépendance de la presse ou favoriser certains journaux par rapport à d'autres. Ainsi, des modèles de financement divers se sont développés, faisant courir différents risques pour leur indépendance, mais aussi fournissent des résultats variables en termes de promotion de la diversité.

Selon une étude des pays européens, le soutien se fait le plus fréquemment par des allégements fiscaux. Dans certains pays, à savoir la Belgique et le Danemark, les journaux sont exonérés de la TVA et dans d'autres, ils bénéficient d'un taux réduit, comme en France où il est de 2,1 % au lieu de 19,6 % ou en Allemagne, où ce taux est de 7 % au lieu de 19 %. D'autres formes de soutien indirect comprennent des tarifs réduits pour les télécommunications, l'électricité, le papier ou le transport.

Certains pays fournissent également des subventions directes à la presse. En effet, ces subventions directes - selon la façon dont elles sont mises en œuvre - peuvent promouvoir la diversité des médias. En Finlande des subventions soutiennent les journaux dans les langues minoritaires (Schweizer & Co, 2014). Cependant, une critique du système de subvention actuel en France souligne que ces subventions traitent les journaux à fort succès commercial sur un pied d'égalité avec ceux qui sont en difficulté (Studer et Schweizer, 2015).

Compte tenu des pressions financières auxquelles la presse est confrontée dans la plupart des pays et le rôle que les subventions peuvent donc jouer pour soutenir la presse, il est important que l'autorité qui attribue ces subventions soit indépendante et dégagée de tout intérêt politique. Des critères d'admissibilité clairs sont tout aussi importants. Le Conseil suédois des subventions à la presse, un organe de l'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion est un exemple d'autorité indépendante attribuant des subventions.

Sources : Schweizer, C. & Co. (2014), Le financement public des médias privés, LSE Media Policy Brief 11, www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-11-Public-Funding-Private-Media.pdf.
Studer & Schweizer (2015), L'argent public dans les médias : quelle est l'indépendance de la presse française ? Globaliz now, http://globaliznow.com/2015/02/04/public-money-media-independent-french-press/.

Le code de la presse limite également le profil des personnes susceptibles de devenir directeur d'une publication. Les critères incluent d'avoir un diplôme spécialisé dans le domaine de la presse et de ne jamais avoir été jugé dans des infractions telles que la corruption, le viol, le trafic de drogue ou le terrorisme, entre autres (Article 16). Certains militants de la société civile soutiennent que ces restrictions sont disproportionnées par rapport aux autres professions et qu'elles limitent la liberté de la presse dans les faits (Zaireg, 2016b). Cependant, un amendement aux conditions d'un directeur d'une publication est en discussion au Parlement qui pourrait modifier ces conditions, per exemple en remplaçants quelques une avec des demandes d'ancienneté.

En ce qui concerne le journalisme d'investigation, il est important de noter que le gouvernement (Ministère de la Communication) et les acteurs de la société civile (Transparency Maroc, AMJI) ont des perceptions divergentes. Alors que le gouvernement affirme que le journalisme d'investigation est bien établi au Maroc et soutenu par des cursus de formation, dispensés par l'Institut supérieur de l'information et de la communication par exemple (programme en cours en 2018-2020 en coopération avec le Ministère de la Culture et de la Communication), les acteurs de la société civile dénoncent le manque du journalisme d'investigation. Le prix du journalisme d'investigation organisé par l'AMJI est une tentative de soutenir ce genre de journalisme. Le manque de journalisme d'investigation est également lié au modèle économique des médias en général, non seulement au Maroc mais dans le monde entier. Les actualités de rumeur et de divertissement sont considérées comme attirantes pour une large audience, alors que les investigations en profondeur sont plus chronophages et coûteuses (Deane, 2016). En dépit de quelques exemples d'enquêtes de corruption entreprises par les médias au Maroc, rares sont celles qui engendrent des enquêtes judiciaires (Transparency Maroc, 2014).

Recommandation de réforme

Le Maroc pourrait envisager de renforcer la diversité des médias en reconnaissant légalement les médias communautaires et en fournissant des licences supplémentaires aux chaînes de télévision privées. Afin de renforcer l'indépendance des médias publics, le Maroc pourrait également envisager la révision de la procédure de nomination des chefs d'entreprises de médias publics.

La HACA et le Conseil de la presse pourraient favoriser la transparence de la propriété des médias en publiant de manière proactive les structures de propriété de tous les médias. Le Maroc pourrait également envisager de demander aux propriétaires des médias de révéler leurs intérêts économiques et politiques. La divulgation de ces intérêts pourrait être légiférée et mise en œuvre par la HACA et le Conseil de la presse qui devrait publier les informations de manière proactive pour encourager la transparence.

Les subventions financières pourraient être distribuées par l'intermédiaire d'un organisme indépendant chargé de promouvoir des médias indépendants.

Plan d'action et soutien potentiel de l'OCDE

Recommandations

- Le Maroc devrait mettre en place les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information afin de garantir ce droit constitutionnel. Le Maroc pourrait envisager d'autoriser les demandes anonymes, qui représentent un élément important du journalisme d'investigation. De plus, le Maroc devrait ouvrir la possibilité de soumettre des demandes d'accès à l'information aux journalistes étrangers ne résidant pas dans le pays.
- Le Conseil de la presse pourrait jouer un rôle dans la sensibilisation au droit à la protection des sources. Dans un contexte où les cas de journalistes exposés à des attaques ont été signalés, le Maroc devrait réfléchir aux mécanismes institutionnels et juridiques nécessaires pour mettre en œuvre efficacement son devoir de protéger les journalistes dans leur travail.
- Le Maroc devrait encourager les enquêtes des médias sur la corruption en créant un environnement propice à la liberté de la presse. Cela peut impliquer la révision des

dispositions légales qui imposent la responsabilité pénale pour diffamation et critique. En outre, le Maroc devrait engager un dialogue constructif avec les organisations de la société civile et les militants engagés dans l'amélioration de la liberté de la presse au Maroc.

- Le gouvernement devrait limiter l'étendue et l'utilisation des clauses antiterroristes ou de la loi sur la diffamation pour reconnaître la valeur du journalisme d'investigation, en particulier pour répondre aux accusations de corruption.
- Le Maroc pourrait envisager de renforcer la diversité des médias en reconnaissant légalement les médias communautaires et en fournissant des licences supplémentaires aux chaînes de télévision privées. Afin de renforcer l'indépendance des médias publics, le Maroc pourrait également envisager la révision de la procédure de nomination des chefs d'entreprises de médias publics.
- La HACA et le Conseil de la presse pourraient favoriser la transparence de la propriété des médias en publiant de manière proactive les structures de propriété de tous les médias. Le Maroc pourrait également envisager de demander aux propriétaires des médias de révéler leurs intérêts économiques et politiques. La divulgation de ces intérêts pourrait être légiférée et mise en œuvre par la HACA et le Conseil de la presse qui devrait publier les informations de manière proactive pour encourager la transparence.
- Les subventions financières pourraient être distribuées par l'intermédiaire d'un organisme indépendant chargé de promouvoir des médias indépendants.

Plan d'action

Zones de réforme	Soutien potentiel de l'OCDE
- Accès à l'information	- Partager les bonnes pratiques sur les lois ATI, aider à la mise en place de procédures de mise en œuvre et assurer la formation
- La protection des sources	- Partager les bonnes pratiques des pays membres de l'OCDE sur les mesures prises pour protéger les sources et travailler avec le nouveau Conseil de la presse mis en place
- L'éthique du journalisme	- Partager les meilleures pratiques dans le domaine du code de conduite et assurer la formation
- La diversité et l'indépendance des médias	- Partager les meilleures pratiques en matière de réglementation des médias, à savoir sur les médias communautaires, ainsi que sur l'indépendance des radiodiffuseurs publics
- La transparence dans la propriété des médias	- Partager les meilleures pratiques et aider à concevoir des règlements et des procédures en matière de transparence de la propriété des médias
- Les modèles de financement	- Partager les meilleures pratiques sur les modèles de financement public pour les médias

11.2.5. Pour en savoir plus

Daghmi, F., O. Pulvar and F. Toumi (2012), “Médias et publics au Maroc”, Les Enjeux de l’information et de la communication, Vol. 13/1, pp. 86-98, https://lesenjeux.univ-grenoble-alpes.fr/2012/Pulvar-et-al/Pulvar%20et%20al.pdf.

OCDE (2017b), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr.

OCDE (2015), Les médias et la communication dans l’administration : Il est temps de repenser, dans le cahier d'un praticien de l’administration : Idées et approches alternatives.

UNESCO (2008), Indicateurs de développement des médias : Un cadre pour l'évaluation du développement des médias, http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102e.pdf.

Transparency International (2000), « Un média indépendant et libre » dans le TI Source Book

Zaid, B. & Ibahrine, M. (2011) Cartographie des médias numériques : Maroc, Fondation pour une société ouverte, www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-morocco-20130805.pdf.

Références

Access Info Europe and the Network for Reporting on Eastern Europe n-ost (n.d). A Guide for journalists on how to access government information, www.osce.org/fom/67866?download=true.

Affaires.ma (2016), Code pénal : nouvelles dispositions sanctionnant l'outrage à la religion islamique et au régime monarchique et l'incitation contre l'intégrité territoriale, http://affaires.ma/code-penal-nouvelles-dispositions-sanctionnant-loutrage-a-la-religion-islamique-et-au-regime-monarchique-et-lincitation-contre-lintegrite-territoriale.

Al Khatt & Reporters sans frontières (2016), La « radio » dans la surveillance des médias en Tunisie, http://tunisia.mom-rsf.org/en/media/radio/.

Alvarez, S. (2015), Entretien avec le journaliste Ali Anouzla « Je continue de me battre », Tagesspiegel, www.tagesspiegel.de/medien/interview-mit-journalist-ali-anouzla-ich-kaempfe-weiter/12580972.html.

AMJI (2016), Les raisons politiques derrière les poursuites contre Maati Monjib et les six activistes (communiqué fourni à l'auteur).

Amnesty International (2016a), Le Maroc intensifie la répression de la liberté de la presse avec un procès contre le journalisme citoyen, www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/01/morocco-ramps-up-crackdown-on-press-freedom-with-trial-over-citizen-journalism/.

Amnesty International (2016b), Les journalistes poussés à l'autocensure, www.amnesty.be/infos/actualites/article/au-maroc-les-journalistes-s-autocensurent?lang=fr

Article 19 (2017a), La protection des sources, www.article19.org/pages/en/protection-of-sources-more.html.

Article 19 (2017b), Diffamation, www.article19.org/pages/en/defamation-more.html.

Banque mondiale (2017), Rapport sur le développement mondial 2017: La gouvernance et la loi, www.worldbank.org/en/publication/wdr2017.

Banque mondiale (2015), les personnes qui utilisent l'Internet (% de la population), http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS.

CMF MENA (2007), Secrets d'état : Administration et journaliste au Maroc – Le défi du droit à l'information, Rapport d'une enquête, Centre for Media Freedom Middle East and North Africa, www.right2info.org/resources/publications/publications/secret%20detat.pdf.

Conseil de l'Europe (2012), Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4.

Conseil de l'Europe (2007), Recommandation CM/Rec (2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité de contenu des médias https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2007)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true.

CPJ (2017), Le rédacteur en chef d'un site marocain d'actualités est harcelé, Comité pour la protection des journalistes, https://cpj.org/2017/06/editor-of-moroccan-news-website-harassed.php.

Daghmi, F., O. Pulvar and F. Toumi (2012), "Médias et publics au Maroc", Les Enjeux de l'information et de la communication, Vol. 13/1, pp. 86-98, https://lesenjeux.univ-grenoble-alpes.fr/2012/Pulvar-et-al/Pulvar%20et%20al.pdf.

Deane, J. (2016), Le rôle des médias indépendants dans la lutte contre la corruption dans les milieux fragiles, BBC Media Action, Policy Briefing Nr 16.

Descamps, M. (2016), « Panama quoi ? » : Chine, Algérie, Maroc...ces pays qui passent l'affaire sous silence, Europe 1, www.europe1.fr/international/panama-quoi-ces-pays-qui-passent-laffaire-sous-silence-2714125.

Freedom House (2017), La liberté de la presse au Maroc, https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/morocco.

Freedom House (2016a), La liberté de la presse 2016 Maroc, https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/morocco.

Freedom House (2016b), La liberté de la presse 2016 Norvège, https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/norway.

Friedersdorf, C. (2014), Pourquoi la presse peut publier n'importe quel matériau classifié de son choix : Hugo Justice Noir a expliqué dans son éditorial de 1971 dans le New York Times c. États-Unis, Atlantique, www.theatlantic.com/politics/archive/2014/05/why-the-press-can-publish-any-classified-material-it-likes/371488/.

Gottarelli, M.E. (2018), Presse au Maroc : de la censure à l'autocensure, www.oeil-maisondesjournalistes.fr/2018/08/16/maroc-censure-mansouri-presse-media-autocensure/

HCP (2014a), Éducation et alphabétisation – Maroc, Recensement général de la population et de l'habitat au Maroc 2014, http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1/.

HCP (2014b), Conditions d'habitat - Maroc, Recensement général de la population et de l'habitat au Maroc 2014, http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1/.

Hidass, A. (2016), Le nouveau Code de la presse et de l'édition au Maroc : « Le changement réel ou encore la même chose ? », Observatoire Arabe du Journalisme, http://ajo-fr.org/media-et-politique/liberte-de-presse-et-censure/nouveau-code-de-presse-de-ledition-maroc-real-change-or-more-of- le même.

HuffPost Maroc (2015), Maroc : Lancement d'un projet inédit de « surveillance » de la liberté de presse, www.huffpostmaghreb.com/2015/04/07/surveillance-liberte-pres_n_7018766.html.

IREX (2011), Indice de durabilité des médias 2010/2011 Maroc, www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-middle-east-north-africa-2012-morocco.pdf.

MinCom (2017), Presse écrite, Ministère de la Culture et de la Communication, Royaume du Maroc, www.mincom.gov.ma/papier/.

Naimi, M. (2016), "Liberté de presse écrite au Maroc : L'évolution au regard de l'évaluation", *L'Année du Maghreb* 15, pp. 45-60, http://dx.doi.org/10.4000/anneemaghreb.2786.

OCDE (2011), Panorama des administrations publiques 2011, Éditions OCDE, Paris.http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

OECD/AfDB (2012), « La participation de la société civile et le rôle des médias », dans Bilan de la législation, des politiques et des pratiques en matière d'intégrité commerciale et de lutte contre la corruption dans vingt pays africains, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017a), Analyse de l'intégrité au Kazakhstan de l'OCDE : Prévention de la corruption pour une économie compétitive, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264272880-en (existe en anglais uniquement).

OCDE (2017b), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr.

OCDE (2015), Les médias et la communication dans l'administration : Il est temps de repenser, dans le cahier d'un praticien de l'administration : Idées et approches alternatives.

OSCE (2015), Le représentant de l'OSCE salue la décision de la Cour suprême norvégienne d'interdire l'utilisation des matériaux journalistiques saisis dans les enquêtes sur le terrorisme, www.osce.org/fom/203036.

OSCE (2008), Guide de l'autorégulation des médias, l'OSCE : Le représentant pour la liberté des médias, www.osce.org/fom/31497?download=true.

Privacy International (2015), Leurs yeux rivés sur moi : Histoires de surveillance au Maroc, https://privacyinternational.org/sites/default/files/Their%20Eyes%20on%20Me%20-%20English_0.pdf.

Radsch, C. (2016), La protection des journalistes couvrant la corruption est bonne pour la ligne de fond, le Comité pour la protection des journalistes, https://cpj.org/blog/2016/10/protecting-journalists-who-cover-corruption-is-goo.php#sthash.qmjNNWuW.dpuf.

RSF (2017a), Liberté de l'indice de presse 2017, Reporters sans frontières, https://rsf.org/en/ranking/2017.

RSF (2017b), RSF dénonce la suspension de France 24 au Maroc, Reporters sans frontières https://rsf.org/fr/actualites/rsf-denonce-la-suspension-de-france-24-au-maroc.

RSF (2017c), RSF appelle à la libération immédiate du journaliste algérien Jamal Alilat, Reporters sans frontières, https://rsf.org/fr/actualites/rsf-appelle-la-liberation-immediate-du-journaliste-algerien-jamal-alilat.

RSF (2017d), RSF appelle à l'abandon des charges dans le procès de Maati Monjib et de six autres inculpés, https://rsf.org/fr/actualites/rsf-appelle-labandon-des-charges-dans-le-proces-de-maati-monjib-et-de-six-autres-inculpes.

Said, M. (2004), La liberté de la presse, la déontologie et les conditions d'exercice du journalisme au Maroc, Friedrich Ebert Stiftung, www.media-diversity.org/en/additional-files/documents/b-studies-reports/Free%20Press,%20Ethics%20and%20Practices%20of%20Journalism%20in%20Morocco%20[FR].pdf.

Scheffer, U. (2016), La Fondation Friedrich-Naumann-Stiftung retire son directeur de bureau du Maroc, Tagesspiegel, www.tagesspiegel.de/politik/demokratiefoerderung-unter-druck-friedrich-naumann-stiftung-zieht-bueroleiterin-aus-marokko-ab/12877340.html.

Schweizer, C. & Co. (2014), Le financement public des médias privés, LSE Media Policy Brief 11, www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-11-Public-Funding-Private-Media.pdf.

Smith, RC & Stolte, Y. (2014), La transparence de la propriété des médias dans l'Union européenne et les États voisins, Access Info Europe et le programme Open Society sur le journalisme indépendant, www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_of_Media_Ownership_in_the_EU_24sep2014.pdf.

Stapenhurst, R. (2000), Le rôle des médias dans la lutte contre la corruption, Institut de la banque mondiale.

Studer & Schweizer (2015), L'argent public dans les médias : quelle est l'indépendance de la presse française ? Globaliz now, http://globaliznow.com/2015/02/04/public-money-media-independent-french-press/.

Transparency Maroc (2014), Étude sur le Système national d'intégrité : Maroc, disponible à l'adresse : http://transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/E%CC%81tude%20SNI%20finale%20fr.pdf.

Transparency International (2000), « Un média indépendant et libre » dans le TI Source Book.

UER (2015), Les principes de gouvernance pour les médias de la fonction publique, www.ebu.ch/publications/governance-principles-for-psm.

UNESCO (2017), La protection des sources de journalisme à l'ère numérique, Série UNESCO sur la liberté d'Internet, http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002480/248054E.pdf.

UNESCO (2008), Indicateurs de développement des médias : Un cadre pour l'évaluation du développement des médias, http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102e.pdf.

Zaid, B. & Ibahrine, M. (2011) Cartographie des médias numériques : Maroc, Fondation pour une société ouverte, www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-morocco-20130805.pdf.

Zaireg, R. (2016a), Le projet de loi N°73.15, pendant pénal du Code de la presse?, Huffpost Maghreb, www.huffpostmaghreb.com/2016/02/12/code-de-presse-maroc_n_9219478.html.

Zaireg, R. (2016b), Les 14 pièges du Code marocain de la presse, Huffpost Maghreb, www.huffpostmaghreb.com/2016/02/08/code-presse-khalfi-maroc_n_9186108.html.

Zine, G. (2018), Maroc : Ce que l'aide de l'Etat à la presse dit de celle-ci, www.yabiladi.com/articles/details/65948/maroc-l-aide-l-etat-presse-celle-ci.html

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2018 12 2 P) ISBN 978-92-64-30268-6 – 2018

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Diagnostic d'intégrité au Maroc

METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'INTÉGRITÉ POUR RENFORCER LA CONFIANCE

L'intégrité est cruciale pour renforcer la confiance dans les institutions marocaines. Le gouvernement du Maroc a élaboré une stratégie nationale de lutte contre la corruption à long terme et s'est engagé à promouvoir l'intégrité publique. Ce rapport examine l'état actuel du système d'intégrité du Maroc. En s'appuyant sur les meilleures pratiques des pays de l'OCDE, il formule des recommandations en matière de politiques publiques dans le but de soutenir les efforts du gouvernement. Le rapport se concentre sur l'environnement juridique, réglementaire et politique dans le domaine de la lutte contre la corruption et de l'intégrité.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/9789264302693-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-30268-6
42 2018 12 2 P