



# TRANSPARENCY NEWS

■ NUMÉRO 9  
■ JUIN  
■ 2010

Publication  
de l'Observatoire de la Corruption

WWW.TRANSPARENCYMAROC.MA

## SOMMAIRE :

**EDITO** P.1

**SPÉCIAL TRANSPARENCY** P.3

Un nouveau site web pour  
Transparency Maroc

Le Centre d'Assistance Juridique  
Anti-Corruption (CAJAC) de  
Transparency Maroc reçoit une  
délégation de Transparency  
International, de Palestine et de  
Jordanie Maroc

Transparency Maroc présente son  
étude sur le Système National  
d'Intégrité (SNI)

Transparency Maroc lance son projet  
sur l'accès à l'information

**DOSSIER : LE SYSTÈME NATIONAL  
D'INTÉGRITÉ : UN DISPOSITIF  
D'ÉVALUATION DE LA TRANSPARENCE  
ET DE LA BONNE GOUVERNANCE** P.5

Qu'est-ce que le Système National  
d'Intégrité (SNI) ?

Fonctionnement

Méthodologie & Règles de conduite

Quel rôle dans la lutte contre la  
corruption

Déséquilibre des pouvoirs et  
faiblesses des autres piliers

Justice

Société Civile et Média

Pour un Système National d'Intégrité  
efficace

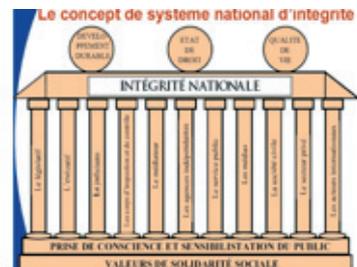
**RÉFÉRENCES ET SOURCES** P.15

**ENTRETIEN** P.16

## ÉDITO

Le problème de la mesure de la corruption comme préalable à la réflexion, a longtemps retenu l'attention des analystes et des chercheurs. L'indice de perception de la corruption (IPC) bâti sur une base quantitative, a constitué un outil pertinent et utile pour le suivi et le classement des pays en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Transparency Maroc a adhéré, dès le début, à cette démarche pour améliorer la connaissance scientifique de la corruption afin de monter une stratégie et un plaidoyer aptes à répondre aux exigences d'une bataille sérieuse au Maroc, dans les années 90. Depuis une décennie, l'intérêt pour un outil de mesure qualitative s'est imposé comme complément à l'IPC. Le concept de système national d'intégrité élaboré par le mouvement de Transparency International (TI), a permis de mener plusieurs études qualitatives. Ainsi, TI a conduit sa première étude Système National d'Intégrité (SNI) en 2001. Neuf ans après, elle peut s'enorgueillir de ses 70 études SNI.

Aujourd'hui, le concept de SNI est très apprécié car les



différents acteurs et institutions qui l'ont adopté relèvent son utilité pour le diagnostic et la construction de stratégies de lutte contre la corruption. Mais le plus grand succès est sans doute le nombre et la variété des études successivement engagées. En effet, au niveau financier, on relève l'adoption de projets d'études SNI par différents bailleurs : PNUD, USAID, Banque mondiale, ministère de la justice d'Irlande...etc. Sur un plan politique, on compte plusieurs pays développés comme le Canada, l'Australie et le Japon et divers pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine qui ont réalisé des études sur leurs systèmes nationaux d'intégrité. Actuellement, TI est dans la phase de collecte de fonds pour la réalisation d'études SNI dans 23 pays parmi les 27 pays membres de l'Union européenne.

S'agissant du volet méthodologique, il faut d'abord signaler le recours à des chercheurs qualifiés mais surtout indépen-

(suite page suivante)

(suite de l'édito)

dants ; le rapport est écrit sur la base de réponses apportées à un questionnaire volumineux. La grille à remplir comporte des mentions conformes à un ensemble de normes de transparence et de bonne gouvernance internationalement reconnues et ayant fait leurs preuves. Néanmoins des recherches sont en cours pour améliorer la méthodologie et intégrer des normes pertinentes. L'essentiel est que cette plateforme serve en premier lieu à éclairer le lecteur sur certains aspects fondamentaux à traiter, permette de reprendre le tout dans une analyse synthétique qualitative et enfin facilite les comparaisons entre pays.

Au niveau du monde arabe, dès qu'une opportunité s'est présentée de mener une nouvelle recherche scientifique pour mesurer la transparence et les efforts de lutte contre la corruption, Transparency Maroc a été encore une fois partie prenante et a figuré comme pionnière dans la région MENA, sa préoccupation permanente étant d'adapter son analyse à la réalité pour produire un discours pertinent et faire des propositions utiles. En effet, TI et quatre ONG des pays MENA (Palestine, Liban, Egypte et Maroc), ont décidé de mener des études de leurs SNI. Cette expérience a encouragé d'autres ONG de la zone MENA (Koweït, Bahreïn, Jordanie... etc.) qui montrent un grand

enthousiasme pour réaliser des études afin de mieux connaître la situation dans leur pays, en identifiant les zones d'opacité et en mettant en exergue les efforts et les oasis de transparence, ce qui permet un couplage harmonieux d'analyses quantitatives (IPC) et qualitatives (SNI). On peut dire en ce milieu de l'année 2010 que les études du SNI vont bon train dans le monde arabe.

Les quatre études ont été menées dans le cadre d'un projet de promotion de la transparence et de renforcement de l'intégrité dans la région MENA entamé en 2008. Elles ont été achevées fin 2009. Un document régional a été élaboré à partir d'une synthèse des quatre études<sup>1</sup>. Il n'est pas sans intérêt de souligner que les conclusions de ces travaux d'un genre nouveau, basés sur une méthodologie nouvelle, confirment les constats de diverses études portant sur la transparence et la lutte contre la corruption, ce qui atteste d'une réalité pouvant être perçue et identifiée à partir d'angles de vue différents.

Le rapport régional de synthèse confirme :

- La faiblesse des normes de reddition des comptes qui contrarie les efforts de lutte

<sup>1</sup> sous le titre de « défi de bonne gouvernance : Egypte, Liban, Maroc, Palestine ». Il est disponible en arabe et en anglais sur les sites de Transparency international et des trois autres sections (Palestine, Liban et Maroc)

contre la corruption ;

- les failles de la législation, amplifiées par l'absence de volonté politique d'assurer l'effectivité des lois ;
- l'inefficacité des systèmes de gouvernance qui s'explique essentiellement par l'omnipotence d'un exécutif non soumis au contrôle.

Le rapport recommande :

- Aux Etats de consacrer l'indépendance des organes de contrôle, la protection des dénonciateurs de la corruption et l'application et le suivi des dispositions de la convention des Nations Unies contre la corruption ;
- aux ONG de veiller scrupuleusement dans leur gestion interne à l'adoption des meilleurs normes en matière de transparence et d'obligation redditionnelle ;
- aux différentes parties prenantes de veiller au renforcement des capacités et du dialogue régional en matière de lutte contre la corruption.

Outre ces recommandations et constats communs, au Maroc, nous mettons l'accent, comme il est indiqué dans ce numéro, sur les deux questions centrales de l'indépendance de la justice et de l'accès à l'information. Tout observateur averti, relève en effet, quotidiennement, des cas qui corroborent la justesse de ces deux recommandations.





# SPÉCIAL TRANSPARENCY

## UN NOUVEAU SITE WEB POUR TRANSPARENCY MAROC

Transparency Maroc vient de mettre en ligne son nouveau site web accessible depuis l'adresse : [www.transparencymaroc.ma](http://www.transparencymaroc.ma)

A travers ce nouveau site, l'association offre aux internautes plus d'informations sur ses activités et ses projets ainsi que des informations relatives à la thématique de la corruption aux niveaux national et international.

Les publications périodiques de l'association, tels les bulletins d'information (Transparency News, revue de presse hebdomadaire) sont aussi disponibles sur le site qui est actualisé de manière régulière.

Le nouveau site web regroupe tous les rapports et études réalisés par Transparency Maroc, seul ou conjointement avec ses partenaires.

Il offre aussi aux visiteurs qui désirent communiquer avec l'association un espace interactif à travers lequel ils peuvent adhérer à Transparency, faire des commentaires, partager les informations utiles et alimenter le débat sur les questions relatives à la corruption.

Ainsi, Transparency Maroc met à la disposition du public une source fiable et crédible de l'information relative à la corruption et aux questions connexes et ce à travers les nombreuses rubriques proposées, et facilite la tâche aux chercheurs par la mise en ligne d'un catalogue des ouvrages disponibles à l'association.

## LE CENTRE D'ASSISTANCE JURIDIQUE ANTI- CORRUPTION (CAJAC) DE TRANSPARENCY MAROC REÇOIT UNE DÉLÉGATION DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL, DE PALESTINE ET DE JORDANIE

Le Centre d'Assistance Juridique Anti-Corruption (CAJAC) de Transparency Maroc a reçu les 23 et 24 février 2010 une délégation des représentants de Transparency International, de ALAC Palestine (Advocacy and Legal Advice Center) et de l'équipe qui prendra en charge le lancement de ALAC Jordanie.

Cette visite a permis aux membres de la délégation de s'enquérir de l'expérience du CAJAC Maroc, et à la délégation jordanienne en particulier, de prendre connaissance de son mode de fonctionnement, étant donné qu'elle s'apprête à lancer un premier ALAC dans son pays.

La première journée de la visite a été consacrée à la présentation des principaux projets et activités de Transparency Maroc. Lors de la deuxième journée, la délégation en visite à TM a pu observer de près le travail du CAJAC Maroc et son



DR

mode de fonctionnement tout en examinant différents dossiers de plaintes reçues par le centre ainsi que la méthodologie de leur traitement.

La rencontre a enfin permis aux participants d'échanger leurs points de vue sur les défis majeurs et les perspectives liés au développement de cette expérience qui a déjà fait ses preuves dans une cinquantaine de pays à travers le monde, notamment en Amérique Latine et en Europe Orientale.

## TRANSPARENCY MAROC PRÉSENTE SON ÉTUDE SUR LE SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ (SNI)

Dans le cadre de sa stratégie de plaidoyer visant à construire des partenariats et des actions communes de mobilisation de la société civile, du secteur privé et des media, Transparency Maroc a présenté les résultats de l'étude relative au SNI, lors d'une rencontre organisée à Tétouan le vendredi 12





DR

février 2010, en collaboration avec l'association Adala. Cette rencontre a été l'occasion de présenter le projet de mémorandum sur la réforme de la justice, élaboré par dix organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme. La rencontre a connu la participation d'académiciens, de représentants de la société civile et d'élus.

Le projet de note de synthèse relatif au SNI, préparé par Transparency Maroc, présente une analyse argumentée des différents piliers qui constituent le fondement du SNI. Cependant, cette analyse ne peut s'appliquer que dans le cadre d'un champ politique et social préalablement structuré par un ensemble d'acteurs, avec des ressources et des interconnexions bien définies. Par ailleurs, l'association considère que le pouvoir judiciaire au Maroc est fortement lié au pouvoir politique, en raison de plusieurs contraintes, notamment le manque de moyens humains et matériels, la courte durée de la formation des juges, l'absence de formation continue notamment pour les fonctionnaires administratifs des tribunaux, la difficulté dans

l'accès à l'information judiciaire, etc.

Le document sur le SNI produit par Transparency Maroc est le fruit d'un projet financé par Transparency International et exécuté dans 4 pays arabes de manière concomitante. Le rapport a aussi fait l'objet d'une présentation, le mardi 20 avril 2010 à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat-Agdal, en partenariat avec le département de droit public et de sciences politiques. Les enseignants et les étudiants ont été intéressés par la thématique et ont participé activement au débat en y contribuant par leur apport qualitatif. Ils ont convenu de l'organisation d'autres rencontres pour le suivi et l'actualisation du débat. D'autres panels et séminaires seront organisés dans le même cadre à Salé et à Marrakech.

## TRANSPARENCY MAROC LANCE SON PROJET SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Transparency Maroc (TM) a organisé, jeudi 25 février 2010 à Rabat, un atelier consacré au lancement du projet sur l'accès à l'information. Lors de cet atelier, Transparency Maroc a présenté les principales conclusions du rapport de synthèse des travaux des ateliers thématiques organisés au cours de l'année 2009, avec la

participation des principaux départements ministériels, des professionnels des technologies nouvelles et des mass media. Ce lancement a également été marqué par la présentation de la plateforme de plaidoyer de TM préparé par Jamal Eddine Naji, expert en communication.

Cet atelier, organisé avec l'appui financier de l'Ambassade des Pays-Bas au Maroc, était destiné à faire connaître les normes internationales en matière d'accès à l'information publique, et à faciliter l'élaboration d'une vision partagée des progrès à entreprendre pour la consécration effective de ce droit au Maroc. Il avait aussi pour objectif de diffuser les conclusions retenues et de consolider les échanges et les partenariats entre les parties interpellées par le processus de réforme dans ce domaine.

Le rapport recommande notamment la proclamation par la Constitution, de la manière la plus précise possible, du droit d'accès du citoyen à l'information. Il invite également les responsables des administrations à déployer un effort d'imagination pour faciliter les procédures aux demandeurs de l'information.



DR



TRANSPARENCY MAROC A ENTREPRIS UNE ÉTUDE PAYS DANS LA PERSPECTIVE DE DONNER UN APERÇU DU SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ AU MAROC ET DE DISPOSER DE REPÈRES PERMETTANT D'APPRÉCIER LA SITUATION DE LA CORRUPTION DANS NOTRE PAYS. CETTE ÉTUDE OFFRE UN PREMIER ÉCLAIRAGE DES DOMAINES QUI APPELLENT UNE INTERVENTION PRIORITAIRE ET FOURNIT LA BASE À PARTIR DE LAQUELLE LES ACTEURS IMPLIQUÉS PEUVENT ÉVALUER LES INITIATIVES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EXISTANTE. L'OBJECTIF DE CETTE ÉTUDE ÉTAIT ÉGALEMENT DE RÉALISER UNE ANALYSE ARGUMENTÉE ET PARTAGÉE DES PILIERS SUR LESQUELS REPOSE LE SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ.

# LE SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ : UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA BONNE GOUVERNANCE

## QU'EST-CE QUE LE SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ (SNI) ?

De tout temps, les sociétés et communautés humaines ont cherché à se protéger contre la corruption et les mauvaises pratiques en observant des règles de conduite inspirées de la religion ou de l'éthique ou encore en mettant en place des systèmes, plus ou moins élaborés, pour condamner et combattre ces pratiques et promouvoir l'intégrité. Ces systèmes d'intégrité remplissaient la fonction d'un système immunitaire dont la mission est de protéger les organismes des infections.

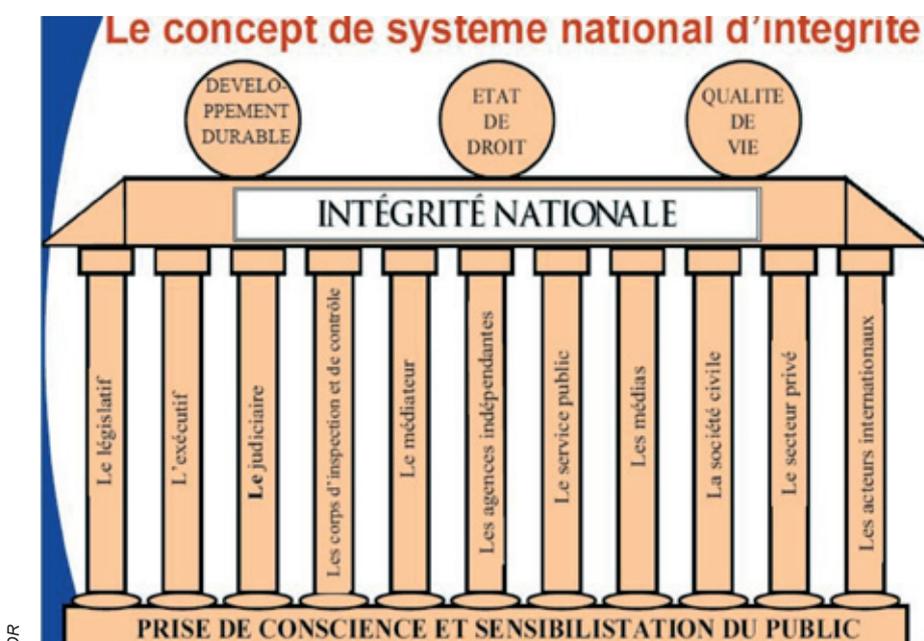
Aujourd'hui, la démocratie est tributaire du bon fonctionnement des institutions, qui sont le cœur même de tout système d'intégrité dans la mesure où ces systèmes constituent des cadres analytiques des phénomènes de corruption qui examinent les instruments et les systèmes qui permettent de

s'en protéger.

Le SNI est constitué des secteurs et des institutions clés (les « piliers ») qui contribuent à la diffusion de l'intégrité, de la transparence, de la reddition des comptes et de sa sanction dans toute société. Ce système est fondé sur les valeurs essentielles que sont l'intégrité, la responsabilité et la transparence qui sont déterminantes pour une bonne gouvernance. Ces valeurs constituent dans leur intégralité un

triplet dont les éléments se complètent et se renforcent mutuellement.

Le concept de SNI a été inspiré de recherches menées par Transparency International (TI) comme faisant partie de l'approche holistique de lutte contre la corruption. Cette notion a été élaborée ces dernières années lors de discussions qui ont eu lieu au sein de TI visant à adopter une approche globale, tant dans l'analyse que dans les stratégies d'approche pour lut-



ter contre la corruption. Les solutions préconisées sont articulées et reliées en un système cohérent.

Les piliers d'intégrité ont été présentés pour la première fois par Ibrahim Seushi de TI Tanzanie. Depuis lors, cette expression est de plus en plus largement utilisée dans la littérature traitant de la corruption et ce concept sous-tend un grand nombre d'efforts de par le monde pour élaborer des stratégies nationales d'intégrité.

Ce système peut être représenté, de manière générale, par un temple grec surmonté d'un toit plat qui représente l'intégrité de la nation, et est soutenu par une série de piliers qui représentent des institutions publiques et privées.

Le SNI comprend généralement les 16 piliers suivants :

- Le pouvoir exécutif ;
- Le pouvoir législatif ;
- Les partis politiques ;
- La commission électorale ;
- L'institution suprême d'audit ;
- Le pouvoir judiciaire ;
- Les agences de la fonction publique/secteur public ;
- Les agences de mise en application de la loi ;
- Le système de passation des marchés publics ;
- Le médiateur ;
- Les agences publiques de lutte contre la corruption ;
- Les médias ;
- La société civile ;
- Le secteur privé ;
- Les administrations régionales et locales ;
- Les institutions internationales.

La liste des piliers ci-dessus peut varier d'un pays à l'autre dans la mesure où certains piliers sont remplacés par d'autres en raison de la spécificité de chaque étude pays. Il est par exemple, des pays

où la monarchie, l'armée ou le parti unique jouent des rôles centraux et dominant l'ensemble des autres piliers. Dans d'autres cas, certains piliers peuvent ne pas exister. Dans ces cas, TI permet au champ du SNI de s'adapter conformément aux circonstances locales et aux spécificités de chaque pays, sur la base, bien entendu, des suggestions des experts du pays concerné. Cette adaptation a l'avantage de permettre la production de l'analyse la plus précise possible du système d'intégrité du pays en question.

## FONCTIONNEMENT

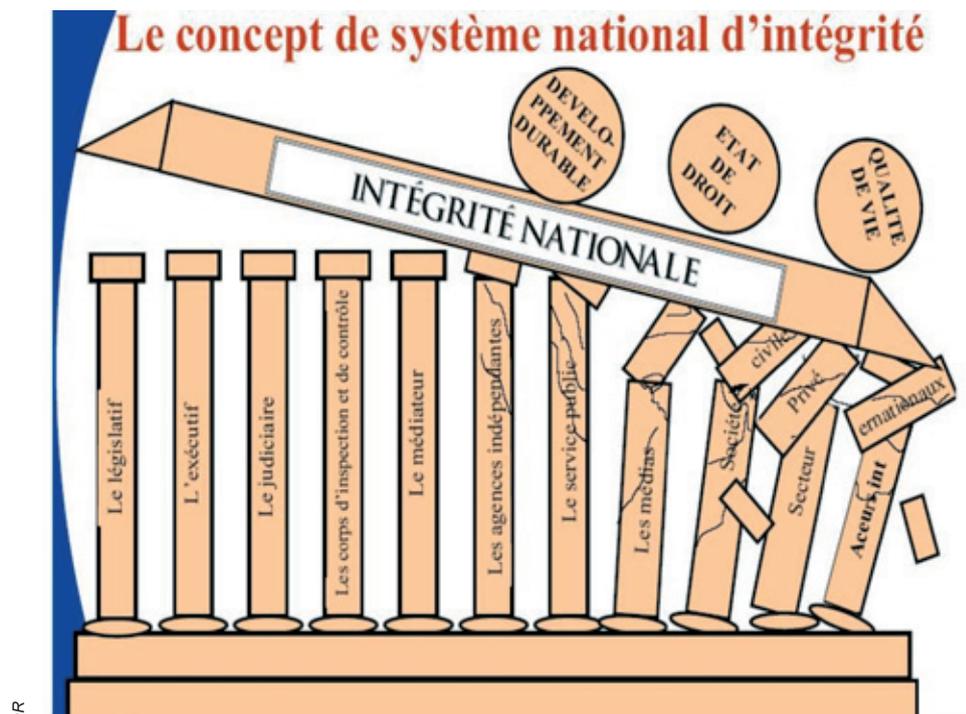
Le système national d'intégrité doit être compris comme un processus interactif, où chaque pilier, d'égal à égal, devrait surveiller les autres. C'est un système qui développe donc la notion de responsabilité horizontale. Il s'agit d'un système de contre-pouvoirs qui amène chaque institution à rendre des comptes. Il se crée ainsi un cercle vertueux où les différents piliers

sont responsables les uns envers les autres et où nul n'est plus en position de dominer l'ensemble du système. Ces piliers sont interdépendants, c'est-à-dire que la faiblesse des uns peut constituer une charge additionnelle pour les autres. La solidité de ces piliers dépend de la volonté de chaque organe de respecter les 3 composantes suivantes et de pousser les autres à le faire :

- Le respect des règles de bases ;
- La bonne conduite de leurs membres ;
- Le soutien du public.

En outre, ces piliers sont à la fois indépendants et interdépendants, alors que leurs solidités actuelles ne sont ni équivalentes ni homogènes. L'affaiblissement d'un pilier entraîne un accroissement des charges pour les autres piliers, et une mauvaise répartition peut entraîner l'écroulement de tout le système. Pour que le système tienne, il faut que chaque pilier respecte ses règles de base ainsi que les principes généraux de transparence et de responsabilité.

En d'autres termes, il s'agit de



mettre en place un système de transparence et de responsabilité, avec un double objectif : prévenir la fraude en faisant de la corruption « une entreprise à hauts risques et à petits profits » et, lorsqu'elle se manifeste, la sanctionner systématiquement, l'impunité étant incompatible avec l'intégrité.

C'est dans cette perspective que TI a élaboré le concept de SNI afin d'évaluer l'efficacité des institutions concernées par tout le système anti-corruption et de mieux cerner le phénomène de la corruption dans le cadre des études pays.

Le renforcement du SNI concerne donc la promotion de la bonne gouvernance dans tous les aspects de la société. Il présente l'avantage d'une approche systémique globale de « l'arsenal » anti-corruption d'un pays donné, focalise les débats sur le diagnostic, les solutions selon les différents acteurs et le plaidoyer pour des réformes juridiques, administratives et institutionnelles à entreprendre. Il constitue également une base pour l'élaboration d'une stratégie nationale contre la corruption à la suite de l'identification des faiblesses du système et les opportunités pour les réformes. Enfin, la conduite d'études SNI de manière régulière et périodique, permet de mesurer les progrès ou reculs réalisés par un pays donné.

La mise en place d'un SNI nécessite également l'identification des opportunités de fonctionnement de chaque pilier selon ses règles et pratiques de base correspondantes, afin de catalyser le travail du gouvernement, de la société civile, et des bailleurs de fonds à l'intérieur d'un cadre cohérent de renforcement institutionnel et de favoriser

une interactivité entre les différents piliers composants le système.

## MÉTHODOLOGIE & RÈGLES DE CONDUITE

Dans son entreprise d'analyse de l'état de la lutte contre la corruption, l'approche SNI se base sur des préalables méthodologiques indispensables relatifs à la présentation du cadre normatif (lois et règlements) et du cadre institutionnel (institutions étatiques en charge de la lutte contre la corruption). La place et le rôle du parlement et de la société civile dans la lutte contre la corruption figurent également parmi ces préalables. L'analyse du rôle de ces institutions dans la lutte contre la corruption ne saurait aboutir à des résultats concrets et fiables sans recourir à un rappel des règles et pratiques qui permettent leur bon fonctionnement. Les sources des données pour les études nationales d'intégrité comprennent la législation en vigueur, les rapports des organisations gouvernementales et non gouvernementales, la couverture médiatique des questions relatives à la corruption, les diagnostics de corruption, les analyses et publications universitaires, les entretiens avec des experts et les discussions de groupes.

Ces études sont réalisées à partir de « questionnaire guidelines » par des organisations basées dans le pays étudié, généralement les sections nationales de TI, ou par des experts nationaux indépendants, spécialistes des questions relatives à la corruption et la gouvernance. Sept catégories d'évaluation et de questions relatives à chaque catégorie structurent l'approche adoptée et visent à offrir un aperçu

détaillé des capacités formelles et réelles de chaque « pilier » du SNI :

### 1. RÔLE(S) DE L'INSTITUTION / DU SECTEUR EN TANT QUE PILIER DU SNI

- a) Cadre juridique / réglementaire général régissant cette institution/ ce secteur
- b) Indépendance de l'institution/ du secteur
- c) Responsabilités et objectifs déclarés ou induits par rapport à la promotion de l'intégrité/ de la transparence/ de l'obligation redditionnelle, ou par rapport à la lutte contre la corruption dans le pays.

### 2. RESSOURCES/STRUCTURE

- d) Taille et composition de l'institution/ du secteur
- e) Budget de l'institution/du secteur
- f) Sources de financement pour l'institution/ du secteur.

### 3. OBLIGATION REDDITIONNELLE

- g) Relations de compte-rendu
- h) Autres formes de contrôles
- i) Rôle du public en matière de concertation/supervision régulière.

### 4. MÉCANISMES D'INTÉGRITÉ

- j) Codes de conduite/ d'engagement en matière de politique et de pratiques de lutte contre la corruption
- k) Règlements relatifs aux conflits d'intérêts
- l) Règlements relatifs aux cadeaux, dépenses et hospitalité
- m) Restrictions post-emploi.

### 5. TRANSPARENCE

- n) Règlements relatifs à la divulgation, y compris la déclaration des biens
- o) Dispositions d'établissement des rapports et de publication
- p) Accès aux procédures/ à la documentation.



## 6. MÉCANISMES DE PLAINTES / MISE EN VIGUEUR

- q) Dispositions pour dénonciation
- r) Mécanismes de sanctions à l'endroit de ceux qui enfreignent les règlements
- s) Mécanismes de recours disponibles au public /à la société civile.

## 7. RELATIONS AVEC LES AUTRES PILIERS DU SNI

- t) Mesure dans laquelle cette institution/ce secteur constitue une partie fondamentale du SNI du pays
- u) Autres piliers du SNI avec lesquels cette structure/ce secteur est en interaction, la nature de cette interaction.

Ainsi, chaque pilier possède ses propres règles et pratiques de base correspondantes. L'Exécutif a pour mission essentielle la préservation des biens de la communauté et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente, alors que le Législatif a pour mission principale la représentation de cette communauté et le contrôle de l'Exécutif. Le Judiciaire, fort de son indépendance, est investi de la mission de faire respecter la loi et de la protection des droits des membres de la communauté alors que le Médiateur, autorité morale par excellence, se charge du suivi des réclamations et plaintes des citoyens. Les agences de prévention et de lutte contre la corruption jouent un rôle de veille auprès des autres institutions et administrations. Les Cours des comptes remplissent une fonction de contrôle des élus et des agents publics et de saisine de la justice, le cas échéant. Les médias jouent un rôle d'information et de sensibilisation aidés en cela par la société civile qui défend les intérêts des citoyens constitués

en associations. Le secteur privé, quant à lui, doit opter pour une politique de concurrence basée sur un code de conduite y compris dans le domaine des marchés publics. Enfin, les acteurs internationaux proposent aux Etats, une politique d'incitation contractuelle à la transparence et une coopération légale et judiciaire mutuelle efficace.

C'est la fonctionnalité des piliers du système qui permet leur interactivité et leur interdépendance. Les différents piliers sont amenés à interagir entre eux dans une perspective de contrôle, de veille et de complémentarité. Ainsi, les médias peuvent, par exemple, mener des enquêtes sur des sujets qui touchent aux intérêts de la nation, ou au comportement non intègre de certains dirigeants. La publication des résultats de ces investigations va servir à alimenter un débat. D'un autre côté, la société civile peut procéder à l'évaluation du travail des pouvoirs publics et de tous les autres piliers et à la dénonciation des abus en tout genre, interpellant le public, de la sorte, en vue d'une prise de conscience et d'un changement de comportement. Le parlement contrôle lui aussi le travail de l'Exécutif notamment en ce qui concerne l'exécution des engagements pris, du budget...etc.

## QUEL RÔLE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ?

Lorsqu'il fonctionne correctement, le SNI contribue à la lutte contre la corruption comme partie intégrante d'un combat plus large contre l'abus de pouvoir, les malversations et les dénis de justice sous toutes leurs formes.

Renforcer le SNI consiste à promouvoir la bonne gouvernance dans tous les aspects de la vie en société. Un système d'intégrité incarne une approche globale de la réforme, qui vise à diminuer la corruption dans le secteur public grâce à des réformes administratives et à la participation de la société civile (processus de démocratisation), dans le secteur privé et dans les médias. Ainsi, la réforme est initiée et appuyée non seulement par les hommes politiques et les décideurs publics, mais aussi par tous les membres de la société civile.

La promotion de l'intégrité n'a commencé à être prise en considération en tant que levier de renforcement de la transparence et de la bonne gouvernance, que très récemment. En fait, toutes les recherches ont montré que si la corruption n'est pas contenue, elle se développe et se nourrit d'elle-même. Aucun pays, face au défi du maintien ou de l'amélioration des niveaux de vie, ne peut se permettre de laisser la corruption gangrener son économie ou miner ses efforts de développement. Les fatalistes se cachent derrière l'argument que la corruption sert à graisser les roues d'une économie lente et à faciliter les affaires alors qu'en vérité, la corruption augmente le coût des biens et des services, encourage des investissements improductifs et conduit à une baisse de la qualité des infrastructures.

L'amélioration de l'intégrité nationale et la réduction des niveaux de corruption impliquent le renforcement des différents piliers constituant l'édifice du SNI, ainsi que la clarification des rapports transversaux entre eux. Cette démarche permettra d'éviter de

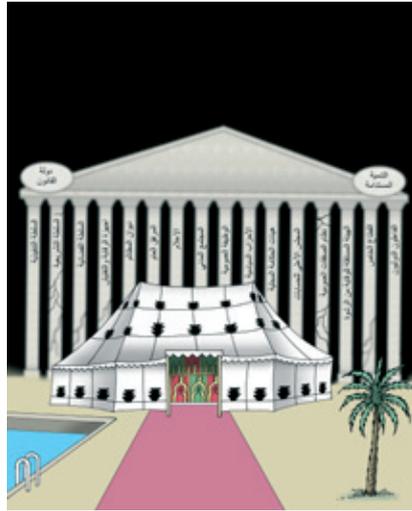


nuire aux efforts de promotion d'un développement durable et juste.

Une approche évaluative du système national d'intégrité, pilier par pilier, s'impose. Or, il se trouve que les piliers souvent montrés du doigt comme la source même de tous les maux, sont, sans nul doute, ceux en relation avec l'Administration en général, notamment la fonction publique, le secteur public, les organes de mise en application de la loi, le système de passation des marchés publics et les administrations régionales et locales. La Justice se positionne, elle aussi, comme l'un des maillons faibles de ce système. L'édifice du SNI ne pourrait tenir debout avec un secteur public gangrené et un système judiciaire chancelant. Ces dysfonctionnements doivent être relevés et stigmatisés voire même rectifiés par d'autres piliers, à savoir l'institution suprême d'audit, le médiateur, les agences publiques de lutte contre la corruption et surtout les média et les organisations de la société civile.

## DÉSÉQUILIBRE DES POUVOIRS ET FAIBLESSES DES AUTRES PILIERS

Selon le dernier rapport de l'Indice de Perception de la Corruption publié en décembre 2009 par Transparency International, le Maroc se place à la 89<sup>e</sup> position sur 180 pays cédant ainsi 44 places en l'espace de 10 ans. Ce classement vient encore une fois confirmer le caractère systémique de la corruption au Maroc. Cette corruption endémique a tendance à prospérer quand le niveau global des presta-



DR

tions publiques est élevé, et que le risque encouru par les différents protagonistes lors de ces transactions est minime, voire absent, en raison de la persistance de l'impunité. Cette corruption trouve dans le secteur public un terreau fertile en raison de la mauvaise gouvernance et de l'absence de mécanisme de contrôle efficace ou tout simplement en raison du défaut d'application des lois en vigueur. Dans cette perspective, quelle articulation peut-il y avoir entre l'édification d'un SNI et la lutte contre la corruption au Maroc ?

La Monarchie domine tout l'édifice politique marocain et transcende tous les autres pouvoirs. Le Roi nomme le Premier Ministre et, sur proposition de ce dernier, les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions. Il préside le conseil des ministres, proclame l'état d'exception, dissout les deux Chambres, signe et ratifie les traités. L'article 19 de la Constitution lui confère un statut



A/C Press

## Présentation du Projet MABDA

Le projet MABDA (Measuring Anti-Corruption efforts & Building Demand for effective NIS in the Arab World) est né de la nécessité d'approfondir la connaissance du phénomène de la corruption (mesure, diagnostic, appréciation qualitative, nécessité de disposer de concepts, d'instruments d'analyse) dans la région MENA qui est caractérisée par une corruption endémique et un classement préoccupant sur l'échelle de l'Indice de perception de la corruption.

Par ce projet, Transparency International (TI) et Transparency Maroc, ont pour objectif de bâtir un plaidoyer stratégique à décliner en plan d'action, et d'impliquer toutes les parties prenantes au plan tant national que régional. Cette démarche s'est concrétisée, à travers le concept de Système National d'Intégrité, par le lancement d'études pays avec la collaboration de plusieurs sections nationales de TI. Ces études sont basées sur une évaluation de la qualité des institutions concernées par le système anti-corruption.

L'évaluation s'est faite à la fois sur le plan théorique (lois, dispositions réglementaires...etc.) et sur le plan pratique (mesure dans laquelle le SNI fonctionne), dans la perspective de présenter un aperçu global des SNI dans les pays arabes, de constater leurs points communs, de fournir une base de comparaison au sein d'un groupe donné pour en tirer des enseignements pour l'action dans la région, d'asseoir des repères permettant de comprendre le phénomène et ses spécificités et de mesurer les évolutions futures dans ces pays. Les conclusions de ces études, doivent être présentées sous forme de recommandations afin de bâtir un plan stratégique de plaidoyer visant le renforcement du Système National d'Intégrité, la construction des partenariats et des actions communes de mobilisation de la société civile, du secteur privé et des média pour l'amélioration du Système National d'Intégrité, l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption et l'adaptation des lois et procédures nationales aux engagements internationaux.

A/C Press



exceptionnel. Ses actes sont soustraits à tout contrôle juridictionnel ou autre, lui permettant dès lors de décider souverainement dans des domaines relevant à la fois de la compétence du Parlement ou du Gouvernement. Tous les acteurs politiques sont responsables devant lui. L'état de plusieurs piliers du SNI dépend fortement de lui tandis que d'autres subissent d'une manière ou d'une autre son influence.

Le gouvernement quant à lui est formellement responsable à la fois devant le Parlement et devant le Roi, mais les moyens dont disposent les deux Chambres pour exercer leur pouvoir de contrôle et pour légiférer sont limités. Le domaine législatif est strictement encadré par la Constitution. L'intervention du Parlement en matière financière est réduite, que ce soit en matière de vote du budget ou de celui de la loi de règlement. Son pouvoir d'approbation des traités internationaux qui engagent les finances de l'Etat est symbolique. La loi ne fait pas l'objet d'une évaluation de la part du Parlement et l'exécution de celle-ci relève des prérogatives de l'Exécutif. Le Parlement ne dispose pas de moyens humains et techniques suffisants pour traiter d'égal à égal avec l'Administration et ne peut aisément contrôler l'action du Gouvernement à travers le dépôt d'une motion de censure ou la création d'une commission d'en-

quête en raison de la complexité des procédures.

La Justice, que la constitution qualifie d'autorité et non de pouvoir autonome, est dépendante du pouvoir politique. Cette dépendance trouve sa source dans des considérations organisationnelles et structurelles. C'est le Roi qui nomme les juges sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Cette institution constitutionnelle veille, sous la présidence du Roi, à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et aux règles relatives à la discipline. Par ailleurs, la Justice souffre d'un manque flagrant de moyens matériels et humains (personnel administratif non qualifié, nombre insuffisant de magistrats, absence de formation continue, difficile accès à l'information y compris à la jurisprudence...etc.).

La Cour des comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances, de s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle en vertu de la loi et d'en apprécier la gestion ; elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Le président de la Cour des comptes est nommé et révoqué par le Roi. Cette institution, dont les attributions ont été renforcées depuis sa consécra-



A/C Press

tion par la Constitution de 1996 (multiplication des missions, rapports relayés par la presse...etc.) demeure cependant relativement inefficace du fait de l'insuffisance des moyens humains et financiers qui lui sont alloués ainsi qu'en raison de l'ineffectivité des poursuites et des sanctions.

Le Diwan Al Madhalim, installé en 2004, diffère de l'institution de l'Ombudsman dans la mesure où le Wali n'est pas élu par le Parlement et ne peut pas infliger d'amendes aux autorités ou fonctionnaires qui ne donnent pas suite à des demandes d'explication ou de renseignements. De plus, le Dahir portant création de cette institution ne prévoit pas l'immunité ou l'inéligibilité du médiateur. Cette institution est investie par le Roi de deux missions principales : examen des doléances et des plaintes des citoyens ayant



A/C Press

épuisé tous les recours et l'instruction des demandes portant sur des différends opposant l'administration à des personnes physiques ou morales de droit privé. Les responsables des administrations et autres établissements publics sont tenus d'accorder leur appui au Wali Al Madhalim ou à ses délégués, en ordonnant aux fonctionnaires, agents et organes de contrôle exerçant sous leur autorité, de faciliter sa mission. Le rapport publié par cette institution en 2007 signale



que près de 43% des administrations destinataires de requêtes du Diwan n'ont pas répondu aux demandes qui leur avaient été faites à ce sujet. « Une étude effectuée permet, néanmoins, de constater une amélioration du taux des revendications satisfaites pour atteindre 34% pour la période 2006-2007 », note le rapport du SNI Maroc. Au terme de deux années d'activités, le Diwan a traité 16.000 plaintes/doléances. Il a statué sur 30% des cas relevant de ses compétences. Le rapport suivant (de 2006-2007) déclare de son côté que le Diwan a enregistré 6.971 plaintes (4526 en 2006 et 2445 en 2007) dont plus de la moitié sont des plaintes à caractère administratif.

La mise en place de l'Instance centrale de prévention de la corruption en août 2008 est intervenue à la suite de la ratification par le Maroc de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.



AIC Press

Elle est composée d'une assemblée plénière, d'une commission exécutive et d'un secrétariat général, son président est nommé par le Premier ministre.

Toutefois, cette instance est une institution uniquement consultative ; elle ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation ni de poursuites judiciaires. Pour réussir dans sa mission, elle reste largement tributaire de la collaboration des services du Premier ministre et des

autres départements ministériels.

S'agissant des marchés publics, il faut noter qu'en dépit de deux réformes des textes touchant cette question, la situation ne s'est pas améliorée et l'impact de ces modifications demeure limité. Malgré l'importance des achats publics et les enjeux qu'ils suscitent, la transparence des commandes publiques n'est pas garantie, ce qui a un impact négatif tant sur la crédibilité des institutions que sur le développement socio-économique du pays.

Ce sont autant de piliers faibles et dépendants du pilier du Pouvoir Exécutif incarné par la Monarchie. L'équilibre des pouvoirs se trouve alors biaisé au profit de la Monarchie déterminant ainsi fortement la cohérence et l'équilibre du SNI.

## JUSTICE

La Justice constitue l'un des piliers les plus vulnérables du SNI au Maroc. Ce constat a été déjà établi avant même que l'étude pays entreprise par Transparency Maroc ne le relève. Cette vulnérabilité très souvent dénoncée par les observateurs et la presse nationale, tient aussi bien à des facteurs légaux qu'organisationnels. Plusieurs études et rapports s'accordent sur les défaillances de la justice marocaine : « manque de moyens matériels, manque de formation pour le personnel administratif des tribunaux, insuffisance du nombre de magistrats, manque de formation continue pour les magistrats, problèmes suscités par la procédure de nomination de ces derniers qui est placée sous le contrôle du ministre de la Justice et par le fait que, dans les cam-

## Rapport SNI : résumé des piliers. Le pouvoir exécutif, le parlement, la justice, l'organe de régulation électorale, la fonction publique, les institutions de mise en application de la loi

Si le pouvoir exécutif est bicéphale c'est-à-dire un gouvernement (à sa tête un premier ministre) et un chef d'Etat, la réalité du pouvoir appartient au roi. Le roi n'est pas seulement le chef du gouvernement, mais aussi la clef de voûte du régime. A ce titre, il encadre à la fois le parlement et l'autorité judiciaire. En effet, si le parlement possède un certain nombre de compétences, les moyens dont dispose l'exécutif à l'égard de celui-ci mettent en échec ses compétences législatives et son contrôle politique. Même l'organe qui est chargé de vérifier la régularité des élections législatives, à savoir le Conseil constitutionnel, ne possède pas un statut lui permettant d'être entouré de garanties susceptibles d'assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir royal. En outre, ce conseil n'intervient pas pendant la campagne électorale, mais seulement après la proclamation des résultats des élections. Quant à la justice, la constitution ne la reconnaît pas en tant que pouvoir, mais comme une simple autorité, c'est-à-dire un service administratif de l'Etat, ce qui permet de conférer au roi la présidence du Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la justice la vice-présidence. Pourtant, cet organe est chargé de par la constitution de veiller à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline. En outre, les compétences dont dispose l'exécutif (nominations, mutations, sanctions...) mettent les magistrats en situation de dépendance et leur ôtent beaucoup de garanties prévues par la loi.

Le statut des agences de mise en vigueur de la loi, à savoir, les agents d'autorité (gouverneurs, chefs des cercles, pachas et caïds), la police judiciaire et le ministère public, qui dépendent du pouvoir exécutif, ne disposent pas d'un statut assurant l'égalité des chances dans leur promotion et de procédures transparentes pour la protection efficace des citoyens. Par ailleurs, les fonctionnaires chargés de mettre en application la politique administrative du gouvernement ne bénéficient pas non plus de l'égalité des chances dans la succession aux hautes fonctions dont la nomination est réservée directement au roi. L'existence des procédures peu transparentes dans les relations entre l'administration et les administrés met en difficulté les citoyens à obtenir des services dans le respect de la loi et favorise par là-même les abus et la corruption.

Pr Omar Bendourou

pagnes, les magistrats sont élus sans exigence d'une formation spécifique, problèmes posés par les juridictions d'arrondissement, par la tenue de certains procès qui ne respectent pas les normes d'équité (notamment dans les procès à caractère politique ou ceux relatifs à la liberté de la presse), statut controversé du Conseil supérieur de la magistrature, conditions de promotion relatives aux magistrats, problèmes liés aux textes qui régissent la magistrature au Maroc, lois relatives à la procédure civile et à la procédure pénale...etc.» peut-on lire dans le rapport SNI Maroc.

Œuvrer pour une réelle indépendance de la Justice vis-à-vis du pouvoir politique demeure l'un des défis majeurs à relever pour la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit.

De plus, ce secteur reste parmi ceux où la corruption est la plus endémique dans la perception des citoyens, selon des enquêtes menées par Transparency Maroc. Parmi les principales conclusions de ces enquêtes, l'impunité, l'avidité, la faiblesse des salaires, la banalisation du phénomène de la corruption, le manque de transparence, l'interférence dans les jugements...etc. seraient à l'origine de la corruption galopante de ce secteur. L'Etat a engagé dernièrement une politique de réforme du secteur de la Justice en lançant un vaste chantier de réforme visant sa mise à niveau. En raison de l'importance de ce secteur/pilier, un prochain numéro de Transparency News sera consacré à la réforme de la Justice.

## SOCIÉTÉ CIVILE ET MÉDIA

La société civile fait partie intégrante du SNI. Sa dynamique permet de renseigner sur le degré de participation des citoyens d'un pays donné au processus démocratique et accessoirement à la gestion de la chose publique. Elle compte en son sein des experts et des bénévoles ainsi que les réseaux et coalitions nécessaires pour peser sur les politiques gouvernementales et les influencer dans le sens de l'intérêt commun, y compris pour ce qui est de la lutte contre la corruption.

La Société civile joue un rôle d'information et d'éducation du public. Si ce dernier n'est pas impliqué dans toute entreprise de lutte contre la corruption, les efforts déployés dans ce sens ne peuvent réussir. Un travail de sensibilisation



DR

à tous les niveaux de la société, est nécessaire afin de pouvoir espérer un changement d'attitude et un soutien du public. Grâce à leur connaissance des réalités sur le terrain et des particularités locales, les organisations de la société civile ont la capacité de suivre, détecter, dénoncer les pratiques corrompues et amorcer un changement des attitudes. Les exemples d'expériences entreprises dans ce sens dans des pays ayant plus ou moins le même niveau de développement que le Maroc abondent.

Au Maroc, certaines associations de droit de l'Homme (AMDH, OMDH) et Transparency Maroc sont actives et jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption. Dans le cadre de la série d'ateliers d'évaluation du « Système National d'Intégrité », qu'elle a organisée en 2009, Transparency Maroc a consacré un atelier à un débat sur le rôle de la société civile dans le renforcement du SNI auquel a assisté un certain nombre d'acteurs de la société civile. Lors de cette rencontre-débat, un intervenant a indiqué que la réussite de l'expérience associative ne concerne pas seulement les pays développés mais aussi certains pays en voie de développement. A cet égard, il a cité l'exemple du Liban où les associations font des enquêtes et des investigations qui alimentent l'émission télé « Al Fassad » diffusée chaque vendredi sur la chaîne libanaise New TV et au cours de laquelle, plusieurs questions relatives à la corruption sont traitées en présence d'acteurs associatifs. Un autre succès est représenté par l'expérience du Cameroun où un réseau intitulé « Dynamique citoyenne » a pu faire un suivi physique des dépenses publiques dans 3 préfectures.

Dans la législation actuelle, les associations se forment librement et sont soumises à une simple déclaration. Mais l'obtention du récépissé peut se révéler une arme redoutable pour les autorités qui continuent de différer ou de refuser la délivrance du récépissé de déclaration de création d'associations sous différents prétextes liés notamment à la sécurité publique, au respect de l'intégrité territo-



riale ou encore à la lutte contre le terrorisme. Il en va de même pour la reconnaissance de l'utilité publique. Alors que les associations considèrent la reconnaissance de l'utilité publique comme un droit dont doivent bénéficier les organisations de la société civile connues pour leur sérieux et leur utilité sur le terrain, alors que les autorités considèrent cette reconnaissance comme « une faveur qu'il accorde aux associations ».

Pour que la société civile puisse s'attaquer aux problèmes de corruption, elle doit s'appuyer en amont sur l'expérience des chercheurs, des ONG, du secteur privé et bénéficier du soutien du public en aval. A cette fin, il faut que la société civile soit affranchie et indépendante vis-à-vis du pouvoir, dispose de ressources suffisantes et de soutiens au sein du secteur privé et parmi le public. La participation et l'engagement de la société civile dans toute réforme touchant directement le public à travers l'ouverture de débats au niveau national est également nécessaire afin de générer une appropriation de la réforme par le public et de renforcer les valeurs prônées par cette réforme. A la fin, il faut que cette société civile réussisse à se positionner en tant que composante fondamentale du SNI de ce pays et interagir avec les autres piliers de manière active notamment avec les médias et les acteurs internationaux. Le rôle des acteurs internationaux est, au demeurant, très important en matière de renforcement de la société civile dans la mesure où l'encadrement et les financements fournis augmentent l'efficacité des associations et renforcent leur indépendance et leur capacité d'initia-



tive et de pression.

Les Médias, pour leur part, jouent un rôle important et complémentaire à celui de la société civile en matière de sensibilisation et d'information du public, d'investigation, de révélation et de dénonciation des affaires de corruption. Mais ce pilier ne peut tenir debout et renforcer l'ensemble de l'édifice si la presse ne jouit pas de la liberté d'expression et si le libre accès à l'information ne lui est pas garanti.

La liberté de la presse est tout aussi importante que l'indépendance de la justice dans la lutte contre la corruption. Cette indépendance doit se cristalliser à la fois vis-à-vis des milieux politiques et des milieux économiques. Le degré d'indépendance des médias correspond à leur capacité à exercer un rôle d'agent public de surveillance de la conduite des institutions et des personnalités publiques. Les médias sont censés surveiller les actions des pouvoirs législatif et exécutif, afin de s'assurer qu'ils ne se livrent pas à des actes de corruption. A travers les jugements responsables des éditeurs et des journalistes, une culture de liberté de la presse se développe. Cette culture est garante de la possibilité pour la presse d'opérer en tant qu'organe de surveillance des agents publics. Cependant, encore aujourd'hui, de nombreux pays censurent la presse et prévoient dans leur arsenal juridique des peines privatives

## Rapport SNI : résumé des piliers (suite). Les partis politiques, le secteur privé, la société civile, les médias et les administrations régionales et locales

La lutte contre la corruption au Maroc est la résultante d'engagements et d'initiatives hétérogènes menés par une multitude d'acteurs internes et internationaux.

Les partis politiques, le secteur privé, la société civile, les médias et les administrations régionales et locales jouent un rôle important dans la lutte pour la transparence. Cependant ces piliers du système national d'intégrité agissent dans un environnement difficile.

La législation qui régit ces piliers limite leur marge de manœuvre et souffre d'un certain nombre de déficits. Les textes sont interprétés de manière autoritaire et il existe un grand décalage entre le droit qui encadre ces piliers et la pratique.

La lutte contre la corruption menée par ces piliers est rendue encore plus difficile par le système actuel de financement. Le soutien de l'Etat aux partis politiques et les diverses dispositions relatives au financement politique n'arrivent pas à être efficaces. La dotation accordée par l'Etat aux médias et les subventions accordées à certaines associations présentent beaucoup d'inconvénients : les fonds ne sont pas régis par une réglementation claire et leur répartition est loin d'être transparente. Le financement privé pose aussi un certain nombre de problèmes.

Au niveau externe ces piliers du système national d'intégrité sont soumis à divers mécanismes de contrôle (administratif, judiciaire, comptable). Au niveau interne, il existe, selon la nature de chaque pilier des mécanismes d'intégrité. Toutefois et en dépit de ces contrôles, ces divers piliers du système national d'intégrité font l'objet de dénonciations pour absence de transparence, pour conflits d'intérêts ou pour détournements de fonds.

L'étude sur le système national d'intégrité ne peut pas se limiter aux seuls acteurs internes. La lutte contre la corruption n'est pas l'affaire des seuls acteurs nationaux. Pour les agences multilatérales et bilatérales de développement, les bailleurs de fonds, les Nations unies, et les ONG, la corruption est vue comme un frein au développement. La lutte contre la corruption est devenue l'un des thèmes majeurs des agendas de bonne gouvernance au plan des réformes économiques et politiques. Cependant, l'absence de coordination entre ces acteurs internationaux et les aléas du financement altèrent leur efficacité et réduisent considérablement leur capacité de pression. Des programmes sont lancés et mis en œuvre non pas parce qu'ils sont perçus comme des priorités pour le pays mais parce qu'ils attirent des ressources financières externes.

Les recommandations vont dans le sens d'une réforme profonde au niveau de chaque pilier du système national d'intégrité.

Pr Mohamed Madani

de liberté pour les journalistes dans l'exercice de leurs fonctions, comme c'est le cas au Maroc. Le pilier de la Justice doit être le garant de la liberté de la presse. Cela suppose, bien entendu, l'existence d'un système légal indépendant de toute influence politique ou autre.

Lors de l'atelier débat consacré au rôle des médias dans le SNI, les participants, en majorité des journalistes, ont souligné l'importance des médias dans le renforcement de cet édifice. La majorité des intervenants ont mis l'accent sur la forte ingérence des milieux politiques dans le travail de la presse marocaine ainsi que la multiplication préoccupante des procès et des sanctions (lourdes amendes, interdictions d'exercer le métier, fermeture de locaux...etc.) à l'encontre des journalistes et des organes de presse. Les intervenants ont tous été unanimes pour dénoncer les défaillances de la législation actuelle qui concernent, entre autres, l'absence du droit d'accès à l'information, le droit à la confidentialité des sources et la protection des journalistes eux mêmes qui sont exposés à la violence et aux mauvais traitements lors de l'exercice quotidien de leur travail (couverture des manifestations...etc.). L'assistance a également condamné la réticence des autorités, notamment des organes de réglementation, à octroyer des licences de création de nouvelles chaînes de télévision par les opérateurs privés. Une telle attitude démontre encore une fois la mainmise des hautes sphères sur ce secteur et leur ingérence dans la mission d'un organe censé être indépendant.

Dans un autre registre, un inter-

venant a indiqué que la presse marocaine est otage du pouvoir économique et qu'elle est devenue « une presse capitaliste » qui obéit aux exigences de la concurrence dans un marché très disputé, ce qui génère un conflit entre la rédaction et l'entreprise. Les intervenants ont déploré l'échec de la presse marocaine à introduire des changements structurels dans certains établissements noyés par la corruption, malgré le tapage médiatique qui a accompagné ces scandales (CNSS, Mutuelle Générale, CIH... etc.). Ce constat d'échec a été tempéré par un autre intervenant qui a estimé que la nouvelle tendance de « citoyens journalistes » qui utilisent les nouvelles possibilités qu'offre Internet pour dénoncer la corruption (blogs, Youtube,...etc.) tout en gardant l'anonymat dans la majorité des cas, a permis la mondialisation des affaires de corruption au Maroc.

De manière générale, malgré l'inexistence d'une loi sur le droit d'accès à l'information, le défaut de respect de la déontologie par certains journalistes, la faiblesse des moyens logistiques et financiers et l'inexistence, à quelques exceptions près, d'un véritable journalisme d'investigation, les médias privés au Maroc, se sont révélés plus actifs que les médias publics pour porter à la connaissance du public des faits avérés de corruption.

## POUR UN SYSTÈME NATIONAL D'INTÉGRITÉ EFFICACE

Un SNI comprend un certain nombre d'éléments considérés

comme les piliers sur lesquels il peut être construit. Pris séparément, chacun de ces éléments n'aura qu'un impact limité sur la lutte contre la corruption. Les codes de conduite ou de nouvelles régulations pour l'attribution de marchés publics, par exemple, n'auront d'effet que s'ils sont mis en place et appliqués par des agences ou institutions indépendantes : un médiateur, des institutions supérieures de vérification des comptes et des agences de lutte contre la corruption sont des exemples d'autorités de « surveillance » pouvant assurer ces fonctions. De la même façon, les stratégies anti-corruption dépendent du soutien actif et de la vigilance de la société civile et des médias, ces derniers devant se charger d'informer le public sur les conséquences dangereuses de la corruption et sur le droit des citoyens à exiger une conduite éthique de la part de leurs fonctionnaires.

Bien que ces éléments n'aient pas besoin d'être mis en place ou renforcés en même temps, la manière dont un SNI est initié et géré détermine le succès ou l'échec des efforts de réforme. Il est vital que chaque pays définisse les éléments les plus stratégiques de la réforme permettant de maximiser les chances de changer positivement le système tout en renforçant les éléments considérés comme moins importants, qui, s'ils restent sans surveillance, peuvent saper la réforme. De plus, quelques succès importants pourront montrer au public que les dirigeants et les représentants luttent sérieusement contre la corruption.



## QUESTIONS À M. ABDESSALAM ABOUDRAR

PRÉSIDENT DE L'INSTANCE CENTRALE  
DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (ICPC)

**L'étude de TM sur le SNI représente-t-elle un intérêt pour l'instance ? et quelles recommandations pourriez-vous faire pour la coopération TM-ICPC à ce sujet ?**

L'étude de TM sur le SNI présente un intérêt certain pour l'ICPC, d'autant qu'elle se base sur un concept qui offre désormais un référentiel d'analyse et un cadre d'action.

En effet, étant habilitée de par son texte de création à asseoir ses propositions et recommandations, en matière de prévention de la corruption sur une analyse objective des causes, conséquences et manifestations du phénomène de la corruption, ainsi que sur une évaluation des politiques anti-corruption engagées, l'ICPC ne pourrait que capitaliser sur les conclusions des enquêtes réalisées par Transparency International tant pour la perception du phénomène de la corruption que pour l'évaluation de l'intégrité.

Hormis la Convention des Nations Unies contre la corruption et le texte de création de l'ICPC, nous considérons d'ailleurs que le SNI constitue pour nous un cadre analytique de référence qui permet d'apprécier les mesures normatives relatives aux piliers d'intégrité, d'évaluer leur efficacité et la pertinence de leurs interférences et d'identifier les besoins à combler.

Par ailleurs, dans la mesure où la mise en place ou le renforcement d'un SNI suppose la coalition de différents acteurs de la société, l'ICPC place au premier rang de ses recommandations l'implication effective de la société civile dans les efforts de la lutte contre la corruption. C'est pourquoi, nous nous sommes rapprochés de TM avec laquelle nous avons identifié quelques créneaux de coopération, notamment :

- l'approfondissement de la connaissance objective du phénomène au travers du développement des techniques d'investigation et d'enquête, de diversification des sources de collecte des données et d'élaboration d'une cartographie des risques de corruption ;
- le développement des techniques

d'évaluation des politiques publiques et le renforcement des compétences nationales en matière d'évaluation des dispositifs de lutte contre la corruption ;

- la concertation et la coordination en matière de traitement des plaintes reçues en guise de dénonciation des actes de corruption.

**L'ICPC est considérée dans l'étude de TM comme un pilier à part entière du SNI. Pensez-vous qu'en dépit de sa fonction consultative, l'ICPC peut être considérée comme pilier soutenant la lutte contre la corruption au même titre et au même rang que l'un des trois pouvoirs ou que la Cour des comptes ?**

Au préalable, je tiens à rappeler que dans la littérature traitant de la corruption, le SNI est souvent symbolisé par un édifice qui repose sur un ensemble de piliers institutionnels : l'exécutif, le législatif, le judiciaire, les institutions de contrôle, le médiateur, les agences de lutte contre la corruption, les médias, les acteurs de la société civile, le secteur privé...

Ces piliers sont interdépendants, mais leur importance relative varie d'une société à l'autre. C'est pourquoi il faudrait constamment veiller sur leur consistance pour assurer la solidité de l'ensemble de l'édifice de l'intégrité nationale.

L'ICPC peut valablement être considérée comme une composante essentielle du pilier regroupant les « watch dogs » (instances de veille et de contrôle), à savoir Diwan Al Madalim, la Cour des Comptes, le Conseil de la Concurrence, l'Unité de Traitement des Renseignements Financiers... C'est un dispositif qui se complète et qui gagnerait à renforcer la synergie entre ses éléments.

**La question de l'indépendance de l'Instance focalise souvent l'attention sur deux volets : les attributions et l'indépendance. L'étude du SNI de TM a estimé que « l'instance dispose d'une certaine marge de manœuvre**

(suite de l'entretien page suivante)

## RÉFÉRENCES ET SOURCES

### I – Journaux et magazines

Achourouk, Akhbar Alyaoum, Al Akhbar, Al Alam, Al Bayane, Al Michael, Al Watan Al Ane, Aladala wa attannia, Alahdath Almaghribia, Alayam, Alittihad Alichtiraki, Aljarida Aloula, Alhayat, Almaghribia, Al Massae, Almounataf, Almoutakhab, Alousboue assahafi, Aloussbouia aljadida, Alqabas, Alwatan Al ane, Annahar Almaghribiya, Arraey, Asdae, Assabah, Assabahia, Assahrae Al Maghribiya, Attajdid, Au fait, Aujourd'hui Le Maroc, Bayane Al Yaoum, Challenge Hebdo, Economie et Entreprises, Finances News Hebdo, Labyrinthes, La Gazette du Maroc, La vie économique, L'Economiste, L'Economiste Magazine, L'Express, Le journal Hebdomadaire, Le Matin du Maghreb et du Sahara, Le Monde, Le Reporter, Le Soir Echos, Les échos, Libération, L'Observateur, L'Opinion, Manager public, Maroc Hebdo, Nichane, Perspectives du Maghreb, Problèmes économiques, Rissalat Al Ouma, Telquel

### II – Agences de presse

Maghreb Arab Presse (MAP), Agence France Presse (AFP), Agence Reuters, Panapress

### III – Rapports et études

• Etude du système national d'intégrité, Maroc 2009, Transparency Maroc et Transparency International • Le rôle d'un système national d'intégrité dans la lutte contre la corruption, Institut de Développement économique de la Banque mondiale, Petter Langseth, Rick Stapenhurst et Jeremy Pope • Système national d'intégrité, Etude de pays, Cameroun 2007, Transparency International • Système national d'intégrité, guide d'évaluation, Transparency International, 2005 • National Integrity Systems, Country Study Report, Canada 2001

## TRANSPARENCY NEWS

**Publication de l'Observatoire de la Corruption et du Développement de la Transparence au Maroc**

**Comité de suivi :** Azedine Akesbi, Sion Assidon, Ahmed Bernoussi, Rachid Filali Mknassi, Abdleaziz Messaoudi, Abdellatif Ngadi, Bachir Rachdi • **Directeur de l'Observatoire :** Mohamed Ali Lahlou • **Rédacteur en chef :** Michèle Zirari • **Rédaction :** Younes Foudil • **À collaboré à ce numéro :** Abdellatif Ngadi • **Documentation :** Najwa Harra, Hassania Laroudi, Asmae Sabor • **Communication :** Dounia Najjaati • **Maquette et mise en pages :** Scriptura Éditions - Rabat • **Photos :** AIC PRESS • **Imprimerie :** Adams Graphic - Rabat.

ISSN : 2028-0432 • DL : 2009 PE 0118

Transparency-News est une publication interne diffusée par Transparency-Maroc et conçue par l'Observatoire de la Corruption, avec l'appui de l'Ambassade des Pays-Bas au Maroc.



(suite de la page précédente)

**du fait de la composition de son assemblée plénière ». Ajoutant que c'est la pratique qui pourra montrer dans quelle mesure elle pourra prendre ses distances par rapport à l'exécutif. Pensez-vous que le cadre juridique qui est celui de l'ICPC est adapté à la nature et la complexité de sa fonction, surtout dans un contexte de corruption systémique ? Quelles sont les forces et faiblesses de ce statut et dans quel sens devrait-il évoluer pour une efficacité plus grande ?**

Le cadre juridique de l'Instance lui confère quatre spécificités institutionnelles en parfaite adéquation avec l'approche participative requise en matière de prévention de la corruption :

la 1<sup>ère</sup> spécificité réside dans l'ouverture de ses structures sur la société puisqu'elle comporte une Assemblée Plénière et une Commission exécutive dotées d'une représentation diversifiée et équilibrée des divers départements ministériels concernés, des associations professionnelles et syndicales, de la société civile et du milieu universitaire ;

la 2<sup>ème</sup> spécificité a trait à l'étendue et la diversité des missions qui lui sont confiées et qui font d'elle tout à la fois une institution de coordination et d'orientation, une force de consultation et de proposition, un observatoire de suivi et d'évaluation du phénomène de la corruption et des politiques adoptées pour son éradication, une instance de communication et de sensibilisation et un réceptacle de plaintes afférentes à des actes de corruption en vue de leur transmission aux autorités judiciaires ;

la 3<sup>ème</sup> spécificité concerne la vocation préventive de l'instance en conformité avec l'esprit et la lettre des dispositions de l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, les fonctions d'investigation, de poursuite, de jugement et d'exécution étant assumées en toute indépendance par les Autorités judiciaires compétentes ;

La 4<sup>ème</sup> spécificité concerne l'indépendance fonctionnelle relative attestée particulièrement par l'adoption de la règle de la majorité des voix des membres présents pour la prise des décisions de l'ensemble des organes de l'instance en toute indépendance.

Toutefois, ce statut juridique malgré ses multiples avantages, ne confère pas à l'instance l'ensemble des attributs de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ce qui la place dans une position délicate face à la complexité et la lourdeur des procédures des contrôles a priori particulièrement gênantes pour la célérité et la souplesse de la gestion administrative et financière.

**Pensez-vous que les moyens (financiers, humains et logistiques) mis à la disposition de l'ICPC sont suffisants pour que l'Instance puisse mener ses missions ?**

Il est certain que les moyens mis à la disposition de l'ICPC jusque là ne sont pas suffisants eu égard à l'ampleur et à la diversité de ses missions.

En effet, les crédits budgétaires alloués à l'instance totalisaient 15 millions de dirhams en 2009, le même montant étant reproduit pour l'année 2010.

De même, l'Instance n'a pas pu jusqu'alors honorer l'ensemble des postes prévus dans le cadre de son organigramme, l'effectif total recruté n'ayant pas dépassé à ce jour une vingtaine d'employés dont 15 par voie contractuelle.

**Y a-t-il des similitudes ou caractéristiques communes relevées dans les différents cas de recours de citoyens à l'ICPC ?**

Du traitement préliminaire des plaintes reçues par l'instance, il a été permis de relever 4 principales constatations :

1/ les actes dénoncés concernent dans leur grande majorité la corruption, la concussion, le détournement de deniers publics, le trafic d'influence et couvrent un large éventail de secteurs notamment la justice, la gendarmerie, les collectivités locales, les finances, le transport... ;

2/ une partie assez importante des plaintes ne fait pas état de la corruption en tant que doléance principale, mais plutôt comme élément accessoire dans des affaires civiles ou autres ;

3/ une partie non négligeable des plaintes ont été présentées sous une forme collective.

4/ la localisation des faits, objet des plaintes reçues, laisse apparaître une répartition géographique assez large qui englobe non seulement les grandes villes, mais également diverses autres régions du Nord, du centre et du Sud du Maroc.

**L'Instance a-t-elle informé l'autorité judiciaire de faits portés à sa connaissance et qu'elle considère susceptibles de constituer des actes de corruption punis par la loi ?**

Jusqu'à fin décembre 2009, nous avons reçu près de 60 plaintes dont une grande partie ne concerne pas la corruption telle qu'incriminée par le droit pénal ; celles ce rapportant à des actes de corruption manquent notablement de preuves suffisantes. Nous nous sommes donc jusqu'à présent attelés à l'élaboration d'un guide de procédures que nous avons convenu et adopté ensemble avec le Ministère de la Justice qui s'est engagé, par ailleurs à assister l'Instance pour l'acquisition de l'expertise requise pour le traitement des plaintes reçues.

**Quels sont les principaux points relevés dans votre dernier bilan en général et dans vos rapports avec les autres piliers du SNI ?**

Hormis le diagnostic préliminaire et l'évaluation des principales composantes du SNI qui nous ont permis d'identifier les forces et les faiblesses de la politique poursuivie en matière de lutte contre la corruption, le dernier bilan de l'Instance laisse apparaître une intense activité liée d'une part, à la mise en place des règles et instruments de base de l'établissement, et d'autre part à l'identification des domaines éligibles à la coopération nationale et internationale en matière de prévention de la corruption.

Sur cette base, l'ICPC a pu finaliser une liste exhaustive de propositions et recommandations à l'adresse de différents intervenants en la matière constituant l'ossature du projet du dernier rapport de l'Instance au titre de l'année 2009.

Je ne peux malheureusement vous en dire plus en attendant la validation de ce rapport par les organes de l'Instance et sa diffusion prochaine.

