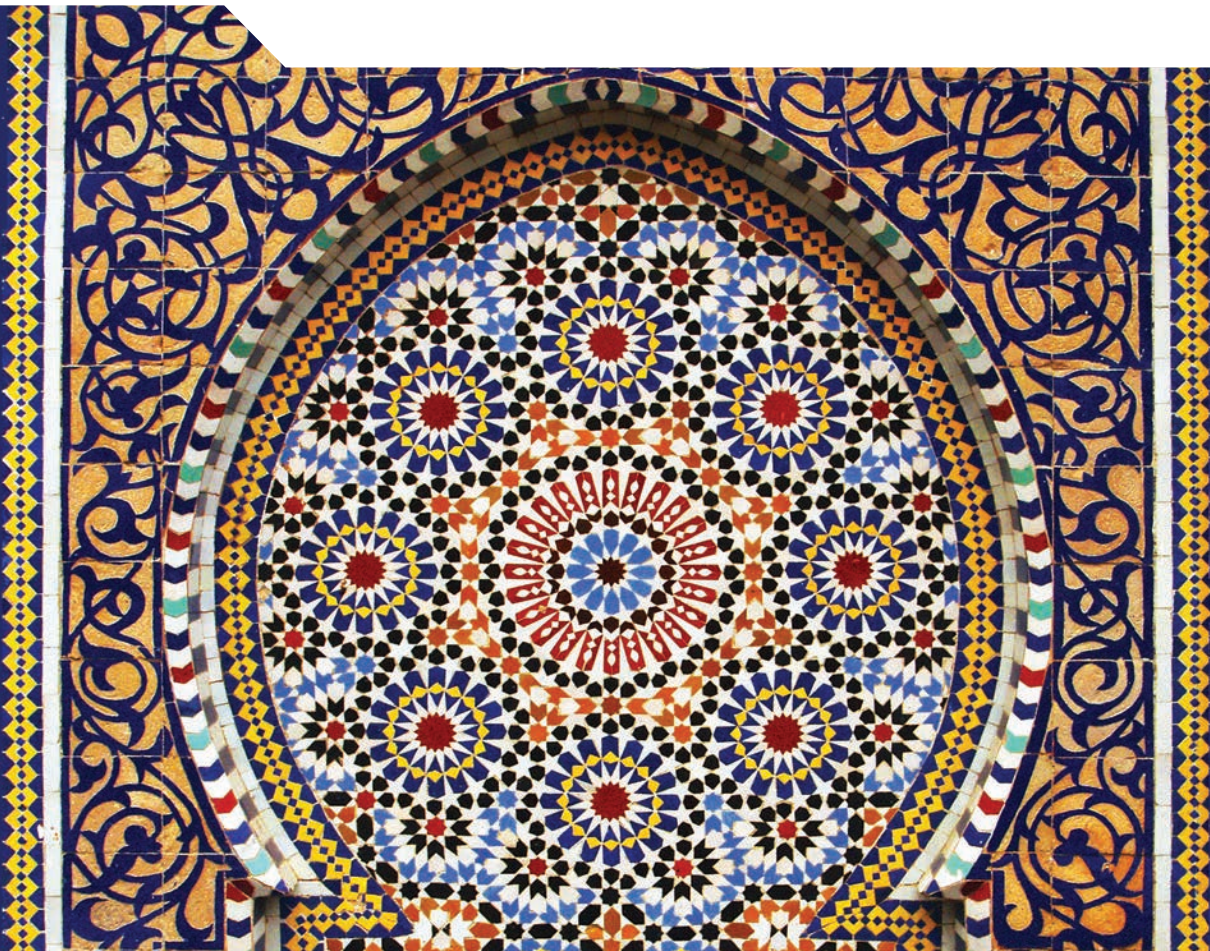


Examens de l'OCDE sur la gouvernance  
publique

# Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc





Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

# Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc

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 et toute carte 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 (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>

ISBN 978-92-64-25358-2 (imprimé)

ISBN 978-92-64-25361-2 (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 © nomad – Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2016

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Avant-propos*

Ce rapport s'inscrit dans un projet de renforcement de l'intégrité du secteur public au moyen de celui de la capacité institutionnelle et de l'implication des citoyens du Maroc. Ces efforts au renforcement de l'intégrité du secteur public par le Maroc sont appuyés par l'Organisation de coopération et de développement économiques, dans le cadre de son Programme MENA-OCDE pour la gouvernance. Ce document décrit le cadre institutionnel pour ce qui concerne l'intégrité du secteur public et les dispositifs de gouvernance. Il analyse les succès obtenus et les problèmes rencontrés par un système de gouvernance qui doit formuler des recommandations susceptibles de renforcer son efficacité en la matière afin de soutenir la croissance inclusive et la productivité au Maroc. Il se base sur les bonnes pratiques et les recommandations des pays de l'OCDE, tels que les Principes directeurs pour une élaboration ouverte et inclusive des politiques, les Recommandations du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public, sur la gouvernance budgétaire ou sur les stratégies numériques gouvernementales.

Ce rapport propose une revue fonctionnelle de deux institutions marocaines : l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC)<sup>1</sup> et l'Institution du Médiateur du Royaume (IMR). Dans le cadre de la Constitution de 2011, leur mandat a été modifié dans le but de renforcer leur rôle, qui est déterminant pour le système d'intégrité du pays. Les évolutions engendrées au sein de ces institutions par le nouveau cadre constitutionnel justifient le présent rapport. L'ICPC, du fait des nouvelles prérogatives qui lui ont été assignées, se trouve au cœur du système, dans la mesure où elle est appelée à remplir plusieurs fonctions dans les domaines de la prévention et de la répression de la corruption. L'IMR, pour sa part, occupe une place particulière dans l'environnement national en matière d'intégrité (elle gère les plaintes des citoyens en ce qui concerne leurs rapports avec l'administration publique). L'IMR est donc bien placée pour cerner une diversité de problèmes sociaux, dont d'éventuelles malversations au sein du secteur public, du fait de son contact direct avec la population.

L'analyse présentée dans ce rapport met l'accent sur le fonctionnement de l'ICPC et l'IMR qui doivent avoir, pour produire les résultats espérés, des mandats, des missions et des visions clairement définis. En outre, les cadres législatif, institutionnel et politique au Maroc nécessitent des réformes pour permettre aux institutions de remplir au mieux leurs mandats. Leurs capacités organisationnelles, aussi bien que stratégiques et opérationnelles, revêtent également une importance cruciale dans cette perspective. Enfin, aucune institution n'agissant de manière isolée, les diverses organisations doivent être bien reliées entre elles et travailler en collaboration avec d'autres partenaires et acteurs. Elles pourront ainsi atteindre leurs objectifs par le biais d'actions coordonnées, mutuellement bénéfiques et respectueuses des domaines d'action de chacune. Les efforts pour le gouvernement ouvert ainsi que la nouvelle stratégie de la lutte contre la corruption présentent des occasions pour renforcer une telle collaboration. Une telle approche facilite le bon fonctionnement d'un cadre global, associant les acteurs et maximisant leurs efforts au sein du système d'intégrité au Maroc.

## Note

1. L'ICPC, suite au dahir n° 1-15-65 du 21 chaabane 1436 (9 juin 2015) portant promulgation de la loi n° 113-12 relative à l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, sera remplacée par l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (INPPLC).

## *Remerciements*

Le Secrétariat de l'OCDE veut exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui ont rendu possible la publication de ce rapport, en commençant par l'Instance centrale de prévention de la corruption et l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc. Il tient également à remercier les divers interlocuteurs qui, au sein du gouvernement du Maroc et des organisations de la société civile marocaine, ont accepté de partager leurs points de vue et propositions.

L'OCDE témoigne en outre sa gratitude aux responsables publics qui ont assumé la fonction de pair évaluateur : Otávio Moreira de Castro Neves (coordinateur pour le gouvernement ouvert et la transparence, Secrétariat de la prévention de la corruption et de la transparence, Bureau du contrôleur général, Brésil) et José Manuel Sánchez Saudinós (secrétaire général, institution espagnole du défenseur du peuple).

Cette étude a été préparée par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) de l'OCDE, dirigée par Rolf Alter. Elle s'inscrit dans le cadre des activités de la Division des examens de la gouvernance et des partenariats, sous la responsabilité de Martin Forst. Sous la conduite stratégique de Miriam Allam pour le Programme MENA-OCDE pour la gouvernance et Alessandro Bellantoni pour le projet du Gouvernement Ouvert, elle a été rédigée par Blagovesta Maneva-Sleyman et Alessandra Fontana. Katharina Zügel a apporté son appui à l'ensemble du projet, de la recherche préliminaire aux missions de collecte de données, et elle a contribué à la rédaction. Carlos Conde, Roula Sylla, Julio Bacio Terracino et Jovana Blagotic ont contribué par leurs nombreux commentaires et leur participation à la rédaction. Alpha Zambou a assuré l'appui administratif. Isabelle Etienne a apporté un appui éditorial et Julie Harris et Ciara Muller ont préparé le manuscrit en vue de sa publication.

Cette étude a été mise en œuvre dans le cadre du projet « Consolider la capacité institutionnelle au Maroc pour renforcer l'intégrité du secteur public et l'implication des citoyens ». L'OCDE remercie le Royaume-Uni, notamment le Fonds de partenariat arabe, pour son appui financier.





## *Table des matières*

Acronymes et abréviations .....	9
<b>Résumé</b> .....	11
Un environnement de l'intégrité en transition .....	11
Un nouveau mandat pour l'agence spécialisée dans la prévention de la corruption au Maroc .....	12
Faire face aux griefs des citoyens à l'encontre de l'administration publique : l'Institution du Médiateur du Royaume .....	13
<b>Introduction</b> .....	17
<b>Chapitre 1. Réformer l'environnement de l'intégrité au Maroc</b> .....	21
Le rôle de l'État .....	23
Le pouvoir exécutif .....	24
Le rôle de la société civile .....	32
Le rôle du secteur privé .....	33
Le rôle des médias .....	34
Vers un système d'intégrité plus cohérent et mieux coordonné .....	35
Notes .....	46
Bibliographie .....	47
<b>Chapitre 2. Concevoir le mandat d'un organisme marocain     spécialisé dans la lutte contre la corruption</b> .....	51
Fonctions et structures actuelles de l'ICPC .....	52
Les résultats jusqu'à aujourd'hui : une contribution aux débats politiques et à la gestion des plaintes des citoyens .....	58
Un nouveau mandat : les pouvoirs d'enquête de l'ICPC .....	60
Conditions nécessaires pour une transformation réussie de la nouvelle instance .....	66
Conclusions .....	85
Notes .....	88
Bibliographie .....	90

<b>Chapitre 3. Répondre aux griefs des citoyens à l'encontre de l'administration publique : l'Institution du Médiateur du Royaume</b> .....	93
Fonctions actuelles et structure du Médiateur marocain.....	95
Délégués spéciaux et régionaux.....	99
Les réparations : circuit des plaintes.....	101
Les résultats obtenus jusqu'à aujourd'hui : les réussites de l'IMR.....	108
L'Institution du Médiateur du Royaume dans le nouveau contexte en matière de bonne gouvernance au Maroc.....	112
Conditions du succès de l'IMR.....	116
Notes.....	126
Bibliographie .....	128
<b>Conclusion</b> .....	131

### Tableaux

Tableau 1.1. Historique de l'établissement de quelques institutions principales vouées à l'intégrité au Maroc .....	22
Tableau 2.1. L'Instance centrale de prévention de la corruption en quelques dates marquantes .....	53
Tableau 2.2. Partenariats conclus par l'ICPC avec d'autres secteurs impliqués dans la lutte contre la corruption .....	59
Tableau 2.3. Fonctions et ressources des institutions de lutte contre la corruption multifonctions (issu de OCDE, 2013) .....	74

### Graphiques

Graphique 2.1. Structure administrative de l'ICPC .....	56
Graphique 2.2. Répartition des dénonciations valides reçues par l'ICPC entre novembre 2010 et juin 2013, par catégorie d'actes de corruption (données de l'ICPC).....	60
Graphique 2.3. Procédures d'investigation de la Direction des opérations de la Commission de lutte contre la corruption de Hong Kong.....	80
Graphique 3.1. Nombre de pays de l'OCDE ayant créé une fonction de médiateur (ou équivalent).....	94
Graphique 3.2. Circuit des plaintes à l'Institution du Médiateur du Royaume.....	101

*Acronymes et abréviations*

<b>ALC</b>	Agence de lutte contre la corruption
<b>CAJAC</b>	Centre d'assistance juridique anti-corruption
<b>CES</b>	Conseil économique, social et environnemental
<b>CG</b>	Centre du gouvernement
<b>CGEM</b>	Confédération générale des entreprises du Maroc
<b>CICC</b>	Commission indépendante de lutte contre la corruption
<b>CNDH</b>	Conseil national des droits de l'homme
<b>GOPAC</b>	Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption
<b>ICPC</b>	Instance centrale de prévention de la corruption
<b>IGAT</b>	Inspection générale de l'administration territoriale
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>IMR</b>	Institution du Médiateur du Royaume
<b>INPPLC</b>	Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption
<b>MAGG</b>	Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance
<b>MENA</b>	Moyen-Orient et Afrique du Nord
<b>MFPMA</b>	Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration
<b>REMDI</b>	Réseau marocain pour le droit d'accès à l'information
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>UNCAC</b>	Convention des Nations Unies contre la corruption
<b>UNODC</b>	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime



## Résumé

### Un environnement de l'intégrité en transition

Principal souci des citoyens comme du gouvernement, l'intégrité et la lutte contre la corruption ont figuré ces dernières années en haut de l'agenda politique marocain. Le gouvernement a signé en 2003, et ratifié en 2007, la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). L'environnement institutionnel en matière d'intégrité du Maroc a connu plusieurs changements. En réponse aux demandes du mouvement social en 2011, une nouvelle Constitution a été approuvée qui renforce les principes de bonne gouvernance. Le gouvernement marocain a beaucoup investi dans les initiatives de promotion de l'intégrité dans le secteur public. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption a été adoptée fin 2015.

Malgré ces changements, le Maroc est toujours confronté à la corruption. Cependant, les valeurs affirmées par la Constitution et l'importance donnée aux institutions indépendantes (art. 159) ont rendu possibles des réformes. Dans ce contexte nouveau, les institutions publiques doivent faire la preuve de leur capacité de se transformer et d'agir de manière coordonnée.

La nouvelle Constitution a renforcé le rôle de la future Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (l'actuelle ICPC) et de l'Institution du Médiateur du Royaume, dans la promotion de la transparence, de l'intégrité et de la participation des citoyens au Maroc. Leurs mandats doivent cependant encore être mis en œuvre. Leur statut indépendant à l'égard du gouvernement leur permet d'être plus objectives lorsqu'elles identifient les problèmes en son sein et font des recommandations sur la manière de les résoudre. Compte tenu des attributions qui sont les leurs, ces deux institutions devraient jouer un rôle central dans la réforme de la gouvernance au Maroc, et notamment dans l'élaboration et le déploiement d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption ainsi que d'un Plan d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert au Maroc.

Cette transformation du panorama institutionnel est prometteuse, mais elle peut aussi présenter des difficultés. Le risque existe que les institutions

travaillent de manière isolée. Une collaboration et une coordination horizontales n'en sont que plus importantes ; elles dépendent des formes de communication et de collaboration institutionnalisées. La force d'impulsion est tout aussi importante pour faire converger les efforts vers une vision unique de l'intégrité, que pourrait porter le chef du gouvernement. En outre, un cadre de responsabilité est requis pour que les acteurs répondent de leurs actions.

La société civile marocaine est pour sa part de plus en plus impliquée dans le débat public et joue un rôle important. Les efforts entrepris pour impliquer les citoyens doivent être maintenus, en privilégiant une approche inclusive. Le rôle du secteur privé et des médias dans la lutte contre la corruption sont aussi primordiaux. Les Principes directeurs de l'OCDE pour une élaboration ouverte et inclusive des politiques peuvent guider la participation citoyenne.

## **Un nouveau mandat pour l'agence spécialisée dans la prévention de la corruption au Maroc**

Le Maroc a donné une réalité institutionnelle aux actions de promotion de l'intégrité en créant une agence de lutte contre la corruption, l'Institution centrale de prévention de la corruption (ICPC), en 2007. L'ICPC est principalement chargée de la sensibilisation de la population et de la prévention de la corruption. Ses contributions intellectuelles à la rédaction de projets de loi et à l'élaboration de politiques ont rempli un vide et consolidé la connaissance de l'enjeu de la corruption au Maroc.

Pour que les agences de lutte contre la corruption jouent un véritable rôle dans la prévention de la corruption, elles doivent être indépendantes. L'indépendance et la capacité de l'ICPC de lutter contre la corruption par le moyen de la répression ont été prises en compte par la nouvelle Constitution, qui a créé l'Instance nationale de l'intégrité. Alors que la Constitution prévoit une autorité autonome indépendante dotée de pouvoirs d'enquête sur les cas de corruption, le dahir n°1-15-65 (9 juin 2015) portant promulgation de la loi n°113-12, s'est avéré moins ambitieux sur ce plan.

En l'état, la loi prévoit un rôle réduit pour l'ICPC, restreint ses pouvoirs d'enquête, fixe un seuil plus élevé que prévu pour la recevabilité des plaintes<sup>1</sup>, et réduit son autonomie sur le plan de la désignation de ses membres<sup>2</sup>. Ces modifications sont surprenantes dans la mesure où de telles restrictions priveraient l'Instance de sa capacité de renforcer l'intégrité du secteur public.

Les fonctions d'enquête constitueraient autant un défi qu'une chance. Les prérogatives en matière d'investigation doivent être précisément

définies pour garantir que les investigations des cas de corruption aboutissent, en coordination avec d'autres institutions. Elles supposent la formulation d'une vision et la définition d'une mission aussi bien qu'une nouvelle structure organisationnelle, ressources financières et humaines incluses. La Recommandation sur la Gouvernance budgétaire de l'OCDE souligne l'importance de correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme.

La nouvelle instance doit occuper une place choisie dans le système national de lutte contre la corruption et peut jouer un rôle de conseiller et de coordinateur horizontal. Son succès dépend en outre d'une stratégie de communication claire qui fasse connaître l'ICPC à l'ensemble de la population marocaine et dynamise les échanges avec les interlocuteurs administratifs. Un soutien constant des hauts responsables politiques comme de la société civile est déterminant.

## **Faire face aux griefs des citoyens à l'encontre de l'administration publique : l'Institution du Médiateur du Royaume**

L'Institution du Médiateur du Royaume (IMR) est l'héritière du Diwan al madhalim. Elle a été créée en 2011 et institutionnalisée par l'article 162 de la Constitution de 2011. Son rôle est de protéger et promouvoir les droits des citoyens, ainsi que de favoriser une culture du respect de la justice et de l'équité. Elle est principalement chargée de recevoir les plaintes à l'encontre de l'administration publique, de produire une analyse sur les principaux problèmes rencontrés et de faire des recommandations en vue d'une réforme systémique.

L'IMR est confrontée à divers problèmes en ce qui concerne le traitement des plaintes. Elle a rejeté 80 % de toutes les plaintes reçues parce qu'elle a estimé qu'elles ne relevaient pas de sa compétence. Cette difficulté pourrait être surmontée au moyen d'une stratégie pour se faire connaître plus largement et de la mise en place d'un système de plainte unifié. Le grand nombre de plaintes non prises en compte peut aussi indiquer une autocensure trop forte de la part de l'Institution. Seulement 17 % des plaintes reçues par l'IMR en 2011 ont trouvé une solution définitive, ce qui atteste un manque de réactivité de l'administration publique, bien qu'il existe des mécanismes de liaison permanente. Un grand nombre de plaintes portent sur l'accès à l'information, d'où l'urgence du déploiement de la législation qui régit le droit d'accès à l'information et qui permettrait au Maroc de rejoindre le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert.

L'IMR est bien placée pour prendre le pouls de la population et détecter les risques qui pèsent sur l'intégrité du secteur public. Afin de s'acquitter de

cette obligation, l'IMR doit améliorer son analyse des informations détenues et ses efforts de communication, mais doit aussi entreprendre un changement culturel pour devenir un avocat actif d'une plus grande responsabilité du secteur public. La nouvelle prérogative en matière d'investigation par auto-saisine, ainsi que son rôle en matière d'accès à l'information, sont pour l'IMR une occasion de devenir le défenseur des droits des citoyens et de la responsabilité.

Pour remplir son nouveau mandat, l'IMR élabore à présent un plan d'action stratégique susceptible d'impliquer tous les partenaires et de mieux cibler le travail de l'IMR. Cela doit aller de pair avec des mécanismes d'évaluation de ses propres résultats et une stratégie de développement des ressources humaines en cours de préparation. Les expériences des pays de l'OCDE peuvent inspirer le plan d'action stratégique marocain (voir les examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines).

La coordination horizontale est vitale pour la relation de l'IMR avec d'autres institutions publiques. L'IMR devrait en outre assumer un rôle plus actif dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, ainsi que dans la promotion du gouvernement ouvert au Maroc.

Dans le contexte actuel de transition, les institutions marocaines en matière d'intégrité ont la possibilité de se positionner comme institutions et centres de savoir au sein du cadre d'intégrité marocain. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de doter chaque organisation d'une forte capacité, en même temps que d'institutionnaliser une coordination horizontale. Un appui politique ainsi qu'une bonne intégration au cadre global de gouvernance qui évolue en ce moment vers davantage de transparence et de responsabilité, seront déterminants.

### Recommandations

**Poursuivre les réformes de l'environnement de l'intégrité au Maroc.** Pour ce faire, le Gouvernement pourrait prendre en considération les actions suivantes:

- Articuler, et communiquer, une vision unique de l'intégrité qui encadre et justifie la Stratégie nationale de lutte contre la corruption.
- Mettre en place un cadre de responsabilité pour sa poursuite et sa mise en œuvre.
  - Établir des formes de communication et de collaboration institutionnalisées pour renforcer les synergies entre les différents acteurs.
- Mettre en œuvre un cadre légal adéquat pour l'intégrité, notamment par l'adoption d'une loi de l'accès à l'information conforme aux normes internationales.



### Recommandations (suite)

- Renforcer les rôles de l'IMR et de l'ICPC dans le déploiement de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption ainsi que d'un Plan d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert au Maroc.
- Privilégier une approche inclusive pour l'implication de la société civile, les médias et du secteur privé dans la lutte contre la corruption et la réforme de l'administration publique.

**ICPC: Mettre en œuvre le nouveau mandat pour l'agence spécialisée dans la prévention de la corruption au Maroc.** Pour ce faire, le Gouvernement pourrait prendre en considération les actions suivantes:

- Mettre en œuvre la nouvelle loi de l'Instance nationale de l'intégrité pour qu'elle puisse assumer ces nouvelles fonctions.
  - La nouvelle Instance devrait formuler une vision, définir une mission et élaborer un plan stratégique pour bien cibler ces activités et assumer ses nouvelles fonctions.
  - L'Instance devrait jouer un rôle de conseiller et de coordinateur horizontal.
- Développer et mettre en œuvre un plan stratégique de gestion des ressources humaines pour l'Instance et de budgétisation axée sur la performance afin de renforcer les capacités du personnel de l'Instance, notamment pour exécuter ses nouvelles fonctions d'investigation.
- Concevoir une stratégie de communication claire qui fasse connaître l'ICPC à l'ensemble de la population marocaine afin de dynamiser les échanges avec les interlocuteurs administratifs, la société civile et les citoyens.
- Assurer la participation de la société civile aux travaux de la nouvelle Instance nonobstant l'omission de les inclure officiellement dans la nouvelle structure de gouvernance de l'Instance.
- Assumer un rôle clé dans la promotion de la bonne gouvernance dans les régions du Maroc en vue du processus de la régionalisation.

**IMR : Renforcer la capacité de l'Institution à bien gérer les plaintes/griefs des citoyens à l'encontre de l'administration publique.** Pour ce faire, le Gouvernement pourrait prendre en considération les actions suivantes:

- Mandater l'IMR à formuler une vision stratégique et un plan d'action pour la poursuivre comprenant des mécanismes d'évaluation pour mieux cibler les activités et une budgétisation axée sur la performance.
  - Rendre publique la vision ainsi que le budget dans un souci de transparence.

### Recommandations *(suite)*

- Améliorer la capacité d'analyse de l'IMR afin de permettre à l'Institution de mieux interpréter les informations qu'elle possède pour détecter les problèmes systémiques dans l'administration publique afin que l'IMR devienne un avocat actif en faveur d'une plus grande responsabilité du secteur public en matière de moralisation et de bonne gouvernance.
- Mandater l'IMR à mettre en place un système de plaintes unifié en coopération avec d'autres instances, afin de mieux orienter les citoyens.
- Mandater l'IMR à actionner son mandat d'auto-saisine ainsi que son rôle en matière d'accès à l'information pour promouvoir la bonne gouvernance.
- Mandater l'IMR à élaborer une stratégie pour se faire connaître plus largement au sein de l'appareil de l'État et auprès des citoyens dans toutes les régions du pays.

### Notes

1. Dahir n°1-15-65 portant promulgation de la loi n° 113-12, article 19.
2. Dahir n°1-15-65 portant promulgation de la loi n° 113-12, article 7.

## Introduction

Pendant plusieurs années, l'intégrité et la lutte contre la corruption ont été placées au sommet de l'agenda international, en tant que souci majeur des citoyens et de nombreux gouvernements dans le monde. C'est clairement le cas de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA). Sous l'influence de facteurs internes et externes (parmi lesquels la crise économique et financière internationale, qui a eu un impact énorme sur les politiques sociales et les services publics, et le mécontentement des populations), un changement important est intervenu sur le plan de la reconnaissance du problème de la corruption et des approches pour la combattre. Les gouvernements de la région ne nient plus son existence, et admettent qu'elle a des effets désastreux sur le développement économique et social d'un pays, en provoquant une distorsion des marchés et de la concurrence, ainsi qu'en minant la légitimité et la crédibilité d'un gouvernement (OCDE, 2010). Ils comprennent aussi que le problème doit être traité avec la participation des citoyens.

Entre 2004 et 2009, un grand nombre de pays MENA ont signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), puis lancé des actions de lutte contre la corruption, dont des réformes des cadres législatif et institutionnel existants pour renforcer l'intégrité dans le secteur public. En outre, les problèmes de gouvernance auxquels sont confrontés les pays MENA, et qui constituent une source de frustration ancienne pour la population, sont devenus manifestes, suscitant des demandes d'un changement immédiat et profond des structures et règles de gouvernance.

Le Maroc ne fait pas exception. Il a été capable de répondre à certaines des demandes portées par les mouvements sociaux, en engageant des réformes. Une nouvelle Constitution a été approuvée en 2011 (Royaume du Maroc, 2011) qui a posé les bases d'une réforme significative de la législation. La nouvelle Constitution confie à des institutions indépendantes (art. 159) un rôle essentiel dans la protection des droits et le renforcement des principes de bonne gouvernance, d'intégrité, de transparence et de démocratie participative. Une réforme de l'administration publique et un remaniement complet du Statut général de la fonction publique ont aussi été

annoncés\*. Cette réforme réaffirme les principes de bonne gouvernance et de responsabilité ; elle place les citoyens au cœur de l'activité du gouvernement. Ses principales ambitions peuvent être résumées par une nouvelle vision (la vision sectorielle et technique actuelle devant être remplacée par une vision et une feuille de route partagées), selon laquelle les programmes seront à l'avenir axés sur les citoyens. La réforme repose sur la mise en œuvre d'un cadre national de bonne gouvernance (ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, 2013). L'engagement du gouvernement de rejoindre le Partenariat pour un gouvernement ouvert, atteste les efforts du pays pour accroître la responsabilité sur les plans économique, social et politique.

Cependant, certains problèmes demeurent pour l'ensemble de la population, qui attend des changements rapides et tangibles. Le pays est toujours confronté à la corruption. Les conditions de vie restent difficiles, particulièrement dans les zones rurales, éloignées, où la croissance et l'emploi demeurent des défis. L'administration publique est encore perçue comme une bureaucratie inaccessible qui ralentit le rythme des réformes. Par conséquent, il existe un risque réel de lassitude à l'égard des réformes de la part de la population, si les résultats concrets se font attendre. La méfiance de la population vis-à-vis de l'élite politique et économique en serait aggravée.

Il est important de bien cerner les obstacles aux réformes et leurs causes. C'est ainsi que le gouvernement peut mener une action stratégique, facilitant le succès des processus de réforme. De ce point de vue, l'intégrité des institutions publiques est déterminante pour la modernisation du pays et du secteur public. Des mandats clairs, et une forte capacité des organes officiels à répondre au besoin d'intégrité et de responsabilité, permettent de passer des mots aux actes et de parvenir à des résultats concrets. Par conséquent, il est opportun d'appuyer les institutions dans leur évolution, en les aidant à assumer les nouvelles responsabilités que leur attribue la Constitution de 2011, pour qu'elles fassent aboutir le processus de réforme, produisant des effets palpables pour l'ensemble du pays.

L'OCDE s'est associée à deux institutions centrales dans ce domaine : l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) et l'Institution du Médiateur du Royaume (IMR). L'un des volets de ce partenariat a débouché sur le présent rapport, qui évalue leurs cadres institutionnel, légal et réglementaire ainsi que leurs pratiques de gestion dans une perspective internationale comparée. L'objectif de ce rapport est d'analyser les points forts des deux institutions en regard de leur nouveau mandat constitutionnel et de souligner les défis auxquels elles font face. Il formule des

\* [www.mmmp.gov.ma/uploads/documents/Rapport\\_general\\_refonte\\_SGFP\\_ar.pdf](http://www.mmmp.gov.ma/uploads/documents/Rapport_general_refonte_SGFP_ar.pdf).

recommandations sur la manière dont ces organismes peuvent rendre de meilleurs services aux Marocains et contribuer au renforcement de la responsabilité de l'administration du pays par rapport à la population. Pour consolider ce partenariat, l'OCDE, l'ICPC et l'IMR ont aussi conçu un programme de formation, destiné au personnel des deux institutions et fournissant un panorama des compétences et des domaines d'amélioration requis par le nouveau mandat. Ce programme se base sur la méthodologie de l'OCDE de l'échange avec les pairs, la discussion et la diffusion des bonnes pratiques et des recommandations de l'OCDE. Ces ateliers ont été organisés au cours des années 2013, 2014, 2015 et 2016 au fur et à mesure du déploiement du projet.

Ce rapport est organisé en trois chapitres et une section conclusive. Le premier chapitre examine l'environnement institutionnel en matière d'intégrité au Maroc, en décrivant l'organisation des institutions chargées du renforcement des principes de bonne gouvernance, de transparence et d'intégrité. En plus de cette description des structures des principales institutions, ce chapitre décrit brièvement leurs rôles et responsabilités, et évalue leur cohérence. Dans cette logique, le chapitre examine le système d'intégrité existant dans le pays en termes de collaboration et de coordination entre autorités, en définissant certains des problèmes et des opportunités que soulève la perspective d'une coopération. La capacité de ces institutions à rehausser les normes au sein du secteur public est replacée dans le contexte des réformes plus générales de la gouvernance. L'opportunité d'une mobilisation des citoyens, et la capacité des institutions à y contribuer pour renforcer l'intégrité et la bonne gouvernance, sont envisagées dans l'objectif d'une maximisation des efforts et des résultats.

Le deuxième chapitre se concentre sur la principale institution chargée de la lutte contre la corruption au Maroc : l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC). Il décrit et discute son modèle de fonctionnement et ses résultats. Il analyse les modifications du mandat de l'Instance, et son impact potentiel sur l'environnement national de l'intégrité. L'analyse porte sur la capacité de l'ICPC de mener à bien cette transition et de se positionner au cœur du nouveau cadre national de l'intégrité au Maroc.

L'Institution du Médiateur du Royaume (IMR), son mandat, son expérience et les défis et opportunités qu'elle rencontre, sont l'objet du troisième chapitre. Ce dernier est centré sur le rôle particulier que joue l'Institution dans le système national d'intégrité, et s'intéresse à la transformation requise de la part de l'Institution pour répondre aux attentes de la Constitution de 2011.

Les chapitres 2 et 3 font référence à des pratiques exemplaires et des enseignements empruntés à d'autres pays, afin de formuler des idées sur les

options envisageables, les risques possibles, ainsi que les opportunités que peuvent connaître ces deux institutions. Des recommandations et des pistes pour l'action en faveur du renforcement de la capacité et de l'efficacité de ces institutions spécialisées dans l'intégrité et la lutte contre la corruption sont présentées tout au long du rapport. Les principales recommandations sont par ailleurs regroupées dans un résumé final.

## Chapitre 1.

### Réformer l'environnement de l'intégrité au Maroc

*Ce chapitre étudie l'environnement institutionnel de l'intégrité au Maroc, en décrivant l'organisation des institutions chargées du renforcement des principes de bonne gouvernance, de transparence et d'intégrité. En plus d'identifier les principales institutions, le chapitre décrit brièvement leurs rôles et leurs responsabilités, ainsi que leur cohésion. Dans cette logique, le chapitre examine le système national d'intégrité existant en termes de collaboration et de coordination entre les autorités, en pointant certains des problèmes et des opportunités qu'une telle coopération soulève. La capacité de ces institutions de contribuer à rehausser les normes en vigueur au sein du secteur public est appréhendée dans le contexte plus large des réformes de la gouvernance dans tous les secteurs. Le besoin des institutions de mobiliser les citoyens, et leur capacité de le faire pour renforcer l'intégrité et la bonne gouvernance sont analysés de manière à optimiser les efforts et leurs résultats.*

L'environnement institutionnel de l'intégrité au Maroc comprend un grand nombre d'institutions agissant dans un environnement complexe, qui a connu plusieurs évolutions encore en cours. Le Maroc a une longue tradition d'institutions publiques chargées de missions en matière d'intégrité, de renforcement de la confiance de la population et de prospérité économique. Cette histoire s'est singulièrement enrichie au cours des dernières années, avec la création de nouvelles institutions (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Historique de l'établissement de quelques institutions principales vouées à l'intégrité au Maroc**

Date	Institutions publiques	Société civile
1913	Service du personnel du Secrétariat général du Protectorat (actuellement ministère de la Fonction publique et la Modernisation de l'administration)	
1958	Chambres de commerce et d'industrie	
1960	Commission nationale des comptes	
1960	Inspection générale des finances	
1979	Cour des comptes	
1990	Conseil consultatif des droits de l'homme	
1994	Inspection générale de l'administration territoriale	
1996		Transparency Maroc
2001	Diwan al madhalim	
2007	Instance centrale de prévention de la corruption	
2008	Unité de traitement du renseignement financier (UTRF)	
2008	Conseil de la concurrence	
2010		Réseau marocain d'accès à l'information
2011	Conseil national des droits de l'homme	
2011	Institution du Médiateur (auparavant le Diwan al madhalim)	
2011		Réseau marocain de protection des biens publics au Maroc
2012	Ministère des affaires générales et de la gouvernance	

L'importance donnée à la lutte contre la corruption à une échelle internationale a certainement contribué à cette accélération. Le Maroc a signé la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) en 2003, et l'a ratifiée en 2007.

Après les troubles politiques dans la région MENA en 2010-11, le gouvernement du Maroc s'est efforcé de répondre à la frustration d'une population confrontée aux difficultés économiques et à la corruption, en introduisant des changements importants aux bases mêmes du système politique marocain. Cette dynamique s'est incarnée dans une nouvelle Constitution, soumise à un référendum et approuvée en juillet 2011. La Constitution pose comme base de l'État, une monarchie démocratique et parlementaire fondée sur une organisation décentralisée du territoire. Elle



reconnait l'importance des principes et valeurs d'intégrité pour la vie économique et la cohésion sociale. Les valeurs énoncées par l'article 1 ont ouvert la voie à une transformation des entités existantes en vue de la modernisation du système de gouvernance du pays. Dans ce nouveau contexte, les institutions publiques doivent faire la preuve de leur capacité d'évolution et de création d'un environnement propice à la réforme d'autres secteurs et institutions. Ce succès ne peut être garanti par une seule institution ou un seul secteur ; les efforts coordonnés de tous sont requis. Dans la mesure où il ne s'agit pas d'une caractéristique généralisée dans le secteur public marocain, les défis sont réels.

Il incombe donc au gouvernement de donner l'impulsion pour créer les conditions du développement d'une vision stratégique de l'intégrité dans le pays, et de mettre en place un environnement favorable à la réalisation de cette vision. Le gouvernement doit aussi rassembler les forces politiques, intellectuelles et exécutives du pays pour mettre en œuvre cette stratégie. Le rôle qui peut revenir à chacune des institutions publiques dans cette transformation est présenté plus bas. C'est ensuite la contribution de la société civile, du secteur privé et des médias à une plus grande intégrité dans le secteur public qui est examinée.

## Le rôle de l'État

### *Les parlementaires*

Les parlementaires marocains sont longtemps restés très discrets dans l'exercice de leur rôle de garants de la responsabilité du secteur public. Récemment, toutefois, l'Association des parlementaires marocains contre la corruption, créée en 2006 et membre de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), a renforcé son engagement. En février 2013, l'association a organisé au Parlement une journée d'étude du projet de loi portant création de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (forme que prendra l'ICPC lorsqu'elle sera dotée de ses nouvelles fonctions d'enquête et de répression de la corruption – ce qui sera discuté au chapitre 2). Les parlementaires impliqués dans ce débat ont voulu montrer que la nouvelle loi régissant l'Instance à venir est conforme à la Constitution et que l'Instance elle-même est indépendante. L'association a aussi travaillé à la promotion de l'auto-évaluation du Maroc dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). Un atelier a été organisé en 2012 pour diffuser l'information au sujet de l'outil d'auto-évaluation proposé par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), qui est le dépositaire de l'UNCAC.

Le renforcement de capacité représente l'un des plus grands défis à une participation active et soutenue des élus à la lutte contre la corruption. Le manque de ressources empêche les parlementaires de recruter des chercheurs ou de solliciter des études indépendantes ; il limite aussi fortement leurs déplacements et leur capacité d'échanger avec les électeurs (GOPAC, 2012). Le renforcement de la capacité des parlementaires de soutenir la mise en œuvre de l'UNCAC et de surveiller son respect est l'une des priorités du plan d'action trisannuel de la section marocaine du GOPAC. Les autres priorités sont les suivantes :

- la rédaction d'un code d'éthique pour les parlementaires
- l'adoption d'une loi garantissant l'accès à l'information
- la promotion et l'exécution de la législation anti-corruption.

Pour que les parlementaires assument effectivement leur rôle de représentation et garantissent la responsabilité de l'administration publique, d'autres autorités de lutte contre la corruption devraient appuyer leurs efforts de renforcement de capacité : par exemple, en informant régulièrement les membres du Parlement des actions et des succès obtenus, et en les invitant à prendre part à des discussions et à des sessions de formation. Cela permettrait aux parlementaires de mieux connaître les particularités du travail conduit dans le domaine de la lutte contre la corruption. Garantir que cet important groupe d'acteurs est activement impliqué dans le travail mené par les institutions chargées de l'intégrité et de la responsabilité améliorera la coordination et favorisera une approche systématique en faveur du rehaussement des normes d'intégrité.

## Le pouvoir exécutif

Les gouvernements sont souvent élus dans le monde sur la base de programmes électoraux exaltant les objectifs de lutte contre la corruption, d'assainissement des finances publiques, de transparence et d'une société plus juste. Ces promesses sont cependant difficiles à tenir lorsque ces gouvernements arrivent au pouvoir. La complexité des problèmes rencontrés n'en est pas la seule cause. La capacité des gouvernements de formuler des stratégies et des politiques efficaces en matière de renforcement de l'intégrité, ainsi que de rallier des forces pour les mettre en œuvre, pose souvent problème. Le rôle le plus important du gouvernement est de donner une impulsion et une direction fortes, appuyées sur une vision claire de l'intégrité. La mise en place d'un cadre national de lutte contre la corruption et d'une stratégie pour l'intégrité, en même temps que l'établissement des institutions nouvelles de lutte contre la corruption et le renforcement de celles qui existent déjà, grâce à un mandat bien défini, des ressources

adéquates, un champ de compétences précisé, une autonomie structurelle et organisationnelle garantie, sont décisifs pour le renforcement de l'intégrité dans le secteur public. Installer des mécanismes de coordination et des activités interinstitutionnelles est un autre aspect crucial de ce cadre d'intégrité (voir encadré 1.1).

### Encadré 1.1. L'importance de la coordination du Centre du gouvernement

La fonction clé des institutions du Centre du gouvernement (CG) est d'agir comme une plateforme de direction centrale : leur rôle est de conduire efficacement la mise en œuvre de la stratégie, des politiques et des programmes qui découlent de la vision nationale, de manière cohérente au niveau de l'administration centrale mais aussi des autorités infranationales, en obtenant que tous les acteurs non gouvernementaux appuient la vision du gouvernement. La direction du CG est décisive pour susciter et promouvoir les réformes, mais aussi pour produire et gérer les interdépendances au sein de l'administration, de manière à ce que la collaboration devienne la norme et non l'exception. Tous les gouvernements ont des fonctions de CG, mais les dispositifs institutionnels qui les prennent en charge varient d'un pays à l'autre.

*Source* : OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>, [www.oecd.org/countries/colombia/colombia-implementing-good-governance.htm](http://www.oecd.org/countries/colombia/colombia-implementing-good-governance.htm).

La capacité institutionnelle de formuler des stratégies politiques est indispensable à tout gouvernement, mais aussi particulièrement difficile à acquérir et à consolider. Dans ce contexte, il est important pour les gouvernements d'assumer leur rôle de gestionnaire compétent de l'intérêt général. Dans cette perspective, les gouvernements doivent faire la preuve de leur transparence et de leur responsabilité ; ils doivent montrer que leurs politiques sont bien informées. Ils ne peuvent être la solution unique à tous les problèmes, mais doivent de plus en plus s'appuyer sur leurs citoyens pour trouver des solutions aux problèmes.

Au cours des dix dernières années, le gouvernement du Maroc a beaucoup investi dans les initiatives visant à promouvoir l'intégrité dans le secteur public. Une commission interministérielle chargée de porter un plan de prévention et de lutte contre la corruption a été créée en décembre 2009. La mise en œuvre d'un programme précis de court terme lui a aussi été confiée. La commission est parvenue à présenter un plan d'action anti-corruption 2010-12 qui inclut des mesures comme la déclaration obligatoire des patrimoines des responsables administratifs, la protection publique des

lanceurs d'alerte et des témoins, et la création de vecteurs permettant aux citoyens de faire état de pots-de-vin et d'extorsions. Certaines de ces actions ont été menées à bien, avec notamment pour résultat une loi protégeant les témoins et lanceurs d'alerte (adoptée en 2011) et un site internet permettant aux petites et moyennes entreprises de porter plainte pour corruption (<http://stopcorruption.ma/>). Cependant, l'efficacité de certaines de ces lois et du plan d'action est contestée par la société civile.

En 2013, le gouvernement a décidé de lancer un appel d'offres et de recruter des consultants pour formuler une nouvelle stratégie<sup>1</sup> ; une entreprise internationale de conseil a été choisie pour entreprendre ce travail. Les spécifications techniques exigent la préparation d'une série de réunions consultatives pour rassembler de l'information et des contributions fournies par les partenaires concernés, au-delà de l'administration publique. Une évaluation des actions de lutte contre la corruption menées jusqu'alors, et de leurs résultats, devrait aussi être nécessaire. Une telle évaluation est bénéfique dans un contexte qui privilégie souvent une approche bureaucratique de production de nouveaux documents sans réel suivi des résultats obtenus. Ce travail a abouti à l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la corruption par la commission chargée de sa supervision fin 2015.<sup>2</sup>

Des sondages montrent toutefois que, pour l'opinion publique, la corruption continue à se propager. Selon le Baromètre mondial de la corruption (Global Corruption Barometer) de 2013, les Marocains pensent que la corruption s'est accrue dans leur pays entre 2010 et 2012 (Transparency International, 2013). L'attention apportée à la formulation de stratégies doit aussi prendre la forme d'un souci de mise en œuvre, dans la mesure où l'absence de résultats discrédite le gouvernement.

La coordination horizontale est généralement faible en ce qui concerne les actions de l'administration marocaine, et pas seulement en matière d'intégrité. La coordination des stratégies et des initiatives horizontales est souvent confiée à un comité ou une commission dirigé(e) par un ministre dont le portefeuille est proche du thème du projet. Un tel choix, qui peut être justifié dans certaines circonstances, suppose des conditions préalables qui sont rarement réunies en pratique : un mandat clair, un engagement et un appui manifestes des responsables politiques, un cadre définissant les responsabilités, l'existence et la réaffectation des ressources, et des mécanismes de coordination, évaluation et suivi. À ces conditions, il faut ajouter le problème de devoir gérer depuis la périphérie, pour réunir les principaux acteurs et les faire s'accorder.

La Constitution de 2011 (articles 87-93) a modifié les attributions du chef du gouvernement (qui était le « Premier ministre »), afin de lui donner

un rôle plus actif au sein du gouvernement, et en relation avec le Parlement. Ces nouvelles attributions renforcent le besoin d'une coordination stratégique entre les ministères. Le chef du gouvernement n'a cependant pas aujourd'hui un pouvoir suffisant pour assumer un tel rôle, dans la mesure où la capacité institutionnelle est encore à construire. Développer cette capacité est un défi important (la tâche de coordination interministérielle incombe aujourd'hui à un conseiller du chef du gouvernement). Cependant, mettre en place une telle fonction est un investissement de long terme appréciable. La création d'une structure d'action véritablement centralisée (le Centre du gouvernement) représentera une étape importante pour la gouvernance du Maroc, et une réelle coordination des initiatives stratégiques horizontales n'en sera que l'un des bénéficiaires<sup>3</sup>. L'expérience des pays de l'OCDE a montré l'importance du Centre du gouvernement pour mettre en place des stratégies horizontales et impliquer toutes les parties prenantes pour la même vision (OCDE, 2014a).

L'une des tâches qui incombent au gouvernement est de clarifier la portée des responsabilités des différentes institutions concernées, afin de rendre les acteurs du système d'intégrité responsables de leurs actions et de leurs succès. Ce cadre de responsabilité devra s'appuyer sur des indicateurs de performance pour permettre au Centre du gouvernement de tenir les institutions pour responsables des effets de leurs actions. La direction de l'exécutif est incontestablement le tout premier facteur contribuant au succès des stratégies et programmes nationaux d'intégrité.

### ***Les institutions constitutionnelles indépendantes***

Afin de garantir et de renforcer les principes de bonne gouvernance, la Constitution de 2011 a créé des institutions indépendantes qui peuvent être classées en trois groupes :

- les instances de protection et de promotion des droits de l'homme
- les instances de bonne gouvernance et de régulation
- les instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative.

Toutes ces institutions sont concernées à des degrés divers par les problèmes en matière d'intégrité. Leur indépendance vis-à-vis du gouvernement et de l'État leur donne la possibilité de contribuer de manière importante à la cause de la bonne gouvernance et de l'intégrité. À distance de l'administration publique, ces institutions peuvent identifier de manière plus objective les problèmes existant au sein de l'administration et faire des recommandations sur la manière de les résoudre. Certaines autorités (c'est-à-dire l'ICPC et l'IMR) travaillent en relation étroite avec les citoyens, en

utilisant des méthodes spécifiques pour recueillir et analyser les données, ce qui peut offrir de nouvelles perspectives sur les problèmes rencontrés par la population lorsqu'elle est en rapport avec l'administration publique. La crédibilité et la légitimité de ces institutions dépendent donc de leur indépendance en regard des influences politiques.

Pour remplir ce rôle, les institutions indépendantes doivent pouvoir s'appuyer sur un mandat clair, des ressources adéquates, un champ de compétences clairement défini, ainsi qu'une autonomie structurelle et organisationnelle garantie. Bien que la Constitution de 2011 ait affirmé leur valeur, la mise en œuvre concrète de ces fonctions et organismes peine à démarrer. La loi (n° 113-12) portant transformation de l'ICPC en Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, a été promulgué avec le dahir n° 1-15-65. Il doit encore être mise en œuvre. Les modifications adoptées représentent une régression par rapport aux précédentes versions de la loi, et aux objectifs assignés par la Constitution. La loi adoptée assigne notamment un rôle réduit à l'ICPC, restreint ses pouvoirs d'enquête, fixe un seuil plus élevé que prévu pour la recevabilité des plaintes<sup>4</sup>, et réduit son autonomie sur le plan de la désignation de ses membres<sup>5</sup>. Le nouveau texte de loi organisant l'IMR n'a pas non plus été approuvé : un projet de loi a été rédigé et soumis à l'examen. L'adoption de cette loi, comme de beaucoup d'autres, a été considérablement retardée par le grand nombre de réformes législatives visant à mettre en œuvre la nouvelle Constitution. En ce qui concerne la loi sur l'ICPC, l'adoption permet à l'Instance nationale d'entrer en fonction, mais l'indépendance limitée qui lui est allouée est déconcertante ; l'indépendance est en effet une exigence fondamentale pour un exercice adéquat et entier de ses missions. C'est un critère important dans l'agenda de la lutte contre la corruption, en lien étroit avec la nature du phénomène lui-même (OCDE, 2008). En outre, ces lois doivent, pour avoir des effets, être réellement appliquées. Les institutions doivent être dotées des ressources nécessaires pour mener à bien leur mandat, dans un cadre de gouvernance global favorable, ce qui suppose d'autres lois et réformes, par exemple en matière d'accès à l'information. La question des ressources n'a d'ailleurs toujours pas été réglée. Une fois que l'ICPC sera devenue Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, elle sera dotée de pouvoirs d'enquête et pourra se saisir de cas de corruption. Mais de telles attributions appellent des ressources supplémentaires, humaines et financières, et des modalités bien définies d'allocation des ressources. On ne sait pas bien encore quand et comment ces évolutions attendues auront lieu<sup>6</sup>.

D'autres institutions, comme l'IMR, ont aujourd'hui des ressources humaines et financières à la hauteur de leur mandat, ce qu'explique notamment leur plus longue durée d'existence. D'autre part, la question des

ressources se reposera lorsque le mandat futur sera clarifié et confirmé. L'IMR pourrait aussi utiliser l'élan en cours pour matérialiser la totalité de ses attributions, ce qui n'est pas tout à fait le cas actuellement<sup>7</sup>.

Le Conseil de la concurrence, actif depuis 2008, a pour mission de garantir une concurrence ouverte, libre et équitable préservant le marché marocain de tout monopole. Ses attributions l'amènent à combattre les pratiques non concurrentielles et à contrôler la concentration des marchés. Pour renforcer son rôle, l'institution a été promue à un rang constitutionnel. L'article 166 de la nouvelle Constitution stipule qu'il s'agit d'une institution indépendante chargée d'assurer la transparence et l'équité dans les relations économiques, particulièrement en analysant et en régulant la concurrence sur les marchés, en contrôlant les pratiques anti-concurrentielles, les pratiques commerciales déloyales et les transactions caractérisées par la concentration économique et le monopole (Royaume du Maroc, 2011). En 2009, l'Office des prix et de la concurrence a été créé. Sa mission est de proposer des lois et règlements en matière de concurrence, d'assurer leur application et de suivre leur exécution. L'OCDE (2011) a recommandé un renforcement du rôle du Conseil de la concurrence, sous la forme d'une institution indépendante ayant un pouvoir de décision, et suggéré que l'Office des prix et de la concurrence soit doté des moyens correspondant à ses pouvoirs d'enquête.

Fondé en 1992, le Conseil économique, social et environnemental (CES) est une institution constitutionnelle indépendante. Il remplit une fonction consultative auprès du gouvernement et des deux chambres du Parlement sur des questions générales en lien avec l'économie nationale. Le Conseil analyse l'état actuel des affaires et assure un suivi des politiques économiques nationales, régionales et internationales. Il mène des études et fait des propositions dans les domaines économique, social, culturel et environnemental. Les membres du CES représentent des organisations syndicales, professionnelles ou de la société civile. Ils sont proposés par leurs organisations et nommés au titre de leurs compétences et expérience. Grâce à ses enquêtes qualitatives conduites au niveau national et à ses études sur l'état économique, social et environnemental du pays, le Conseil enrichit l'interprétation et la compréhension des phénomènes socio-économiques au Maroc ; il contribue ce faisant à la lutte contre la corruption.

### ***Entités de contrôle***

La Cour des comptes marocaine est le garant des transactions financières faites par les responsables de la gestion des ressources publiques (Cour des comptes, 2011) et la plus haute autorité en matière de contrôle des finances publiques. Elle a été créée en 1960 et promue au rang d'institution suprême du contrôle des finances publiques en 2011 (art. 147 de la

Constitution). C'est aussi une institution indépendante. Son importance pour le renforcement de la bonne gouvernance et de la responsabilité dans le secteur public est reconnue : elle surveille la soumission des déclarations de patrimoine des agents publics<sup>8</sup>, contrôle les comptes des partis politiques et vérifie la régularité des dépenses de campagne électorale. Les cours régionales ont été créées pour mettre en œuvre les politiques de décentralisation du gouvernement. Elles sont chargées de vérifier les comptes des autorités régionales et locales. Elles doivent aussi vérifier la gestion des entreprises missionnées pour assurer des services publics locaux. La Cour des comptes produit des rapports bien informés qui mettent au jour des cas de mauvaise gestion ou d'abus de pouvoir. Ces rapports formulent aussi des recommandations sur la manière d'améliorer les procédures de gestion dans le secteur public.

L'Inspection générale des finances (IGF) exerce une mission de contrôle et de vérification sous la tutelle du ministère de l'Économie et des Finances. Son programme de travail annuel est fondé sur les principes de gestion des risques ; il ne se cantonne pas à des activités répressives, mais comporte un volet de prévention au travers de recommandations en vue d'améliorer la gestion, de réduire les risques et de renforcer aussi bien le contrôle interne que les capacités de gestion des organisations du secteur public. La lutte contre la corruption fait partie du travail de l'IGF et l'Inspection a signé une convention avec l'ICPC. La revue du système de contrôle de la Tunisie souligne l'importance des mandats précis et des systèmes de coordination pour éviter les chevauchements (OCDE, 2014b). Elle a commencé de mettre en place la capacité correspondante au moyen d'un programme de formation. L'Inspection dispose d'un code d'éthique et fait partie des rares institutions marocaines qui mettent en ligne certaines informations élémentaires au sujet de ses ressources humaines (nombre d'employés et information sur leur répartition par sexe).

L'Unité de traitement des informations financières marocaine a été créée en 2008. Elle est responsable de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (Royaume du Maroc, 2011b). Sa première mission est de protéger l'intégrité du système financier du Maroc.

Enfin, l'Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT), qui fait partie du ministère de l'Intérieur, est responsable des inspections et des investigations auprès des autorités locales, des contrôles, des analyses systématiques des risques et des enquêtes en matière d'infractions administratives. La responsabilité de l'IGAT s'étend sur plus de 1 500 collectivités, qui doivent faire l'objet d'au moins un contrôle pendant la durée d'un mandat. L'IGAT collabore avec l'ICPC, l'IGF, les cours des comptes régionales et l'IMR. Sa collaboration avec cette dernière est fondée sur le fait que l'IMR reçoit chaque année plusieurs centaines de plaintes au



sujet d'activités en lien avec des collectivités que l'IGAT est chargée de contrôler.

### ***L'administration publique***

La lutte contre la corruption requiert un renforcement de l'intégrité au sein du service public. L'administration publique est souvent considérée non seulement comme une partie de la solution, mais aussi comme une partie du problème. Dans un rapport du Conseil économique, social et environnemental, la perception des services publics par les usagers est négative. « Les citoyens perçoivent leur relation avec l'administration comme une relation de pouvoir qui leur est défavorable » (Conseil économique, social et environnemental, 2011). Ce rapport confirme les difficultés de l'administration et fait de l'absence d'une vision d'ensemble et de l'insuffisante gouvernance la source du problème.

Si on n'installe pas une culture d'intégrité et de responsabilité au cœur des activités des administrations publiques, tous les efforts en vue d'accroître la responsabilité seront partiels, puisque l'administration est le point de contact entre la population et l'État. Elle est par ailleurs décisive pour la lutte contre la corruption dans la mesure où elle formule les politiques et les programmes en matière d'intégrité et est responsable de leur application ; elle fournit son conseil aux élus, forme les fonctionnaires et la population entière lors de campagnes de sensibilisation et exerce surveillance et contrôle sur les institutions du secteur public. Enfin, elle travaille en coordination avec d'autres secteurs comme la société civile et le secteur privé.

Le ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration (MFPMA) et le ministère des Affaires générales et de la Gouvernance (MAGG) jouent un rôle fondamental dans le renforcement de l'intégrité et de la bonne gouvernance. Le MAGG s'efforce d'améliorer le climat des affaires. Sa tâche est de coordonner les initiatives horizontales dans ce domaine et de formuler la stratégie globale du pays en matière de gouvernance<sup>9</sup>. Dans la mesure où le manque de coordination des politiques publiques a été pointé comme l'un des obstacles majeurs au progrès des réformes, le ministère est non seulement chargé d'évaluer le contenu de ces politiques mais aussi d'assurer leur convergence. Le MFPMA, quant à lui, coordonne des initiatives horizontales comme la conception d'une stratégie nationale pour la lutte contre la corruption, la préparation du Maroc à l'adhésion au Partenariat pour un gouvernement ouvert et l'impulsion de la réforme de la fonction publique (voir OCDE, 2015). Toutes ces initiatives à grande échelle peuvent directement contribuer au renforcement de l'intégrité du secteur public.

Ces amples projets gouvernementaux exigent une meilleure coordination entre les institutions publiques. Mais une telle coordination est souvent difficile compte tenu des prérogatives institutionnelles. Le rôle de coordination horizontale assumé par des ministères spécifiques doit être repensé en regard des résultats obtenus jusqu'alors et des nouvelles prérogatives du chef du gouvernement (voir encadré 1.1).

## Le rôle de la société civile

La société civile du Maroc est de plus en plus active dans le débat public en matière de lutte contre la corruption, de transparence, de responsabilité et de gouvernement axé sur les citoyens. À la suite des événements qui ont eu lieu en 2011 dans la région, les protestations publiques contre la corruption ont mobilisé des milliers de Marocains et accéléré l'adoption de la nouvelle Constitution. Les organisations non gouvernementales ont été promptes à demander un changement, mais aussi à proposer analyses des problèmes et recommandations. Leur capacité en matière d'analyse politique demeure cependant limitée.

Le gouvernement a ouvert des canaux de communication avec ces organisations. Début 2013, il a annoncé un dialogue national et créé une commission pour gérer le processus. Cette commission a travaillé sur les dispositions constitutionnelles, a débattu des libertés, droits et responsabilités, et a rédigé une charte nationale pour une démocratie participative (Maroc.ma, 2013). Ce sont des étapes positives en vue de l'implication des citoyens dans la démocratisation du pays, mais ces efforts requièrent une approche inclusive. À cet égard, il faut noter que certaines ONG, comme Transparency Maroc, se sont retirées de cette initiative et ont entrepris de développer un dialogue national parallèle non gouvernemental (Transparency Maroc, n.d.).

Transparency Maroc, qui est une ONG détenant une expertise sur les questions de lutte contre la corruption, fait partie du réseau international de Transparency International, et a été reconnue comme entité d'intérêt public en 2009. Parmi ses divers projets, les plus remarquables sont l'Observatoire de la corruption et du développement de la transparence au Maroc, le Centre d'assistance juridique anti-corruption (CAJAC) et des études évaluant le système d'intégrité du pays. L'organisation est très active en matière d'éducation et de sensibilisation au niveau national. Elle fournit en outre un important canal de dénonciation aux citoyens (au moyen d'un site internet, d'un numéro de téléphone et d'un centre d'assistance juridique). Entre janvier 2009 et avril 2013, elle a reçu 2 853 plaintes au sujet de cas présumés de corruption. Son observatoire recueille, synthétise et diffuse une

information de qualité sur la corruption et la gouvernance. Cependant, ses propositions sont rarement prises en compte par le gouvernement.

Deux autres organisations se concentrent sur des questions pertinentes pour la lutte contre la corruption. Le Réseau marocain pour le droit d'accès à l'information (REMDI) et le Réseau marocain pour la protection des biens publics sont connus pour leur activisme en faveur d'une implication accrue de la société civile dans la formulation des lois et des politiques. Ces réseaux représentent des douzaines d'associations, et cette composition diversifiée enrichit la formulation des politiques publiques. Cependant, comme le disent les membres du réseau, la consultation se fait au Maroc de manière ponctuelle et souvent *a posteriori*, ce qui rend le travail de l'ONG difficile. Le Guide du Praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif donne des conseils pour réussir la consultation (OCDE, 2013d).

Ces trois organisations ne font qu'illustrer une longue tradition d'ONG actives au Maroc dans la promotion des droits et de la participation des citoyens. D'autres organisations se concentrent sur les droits des femmes, le journalisme d'investigation, le développement, parmi d'autres thèmes.

L'existence de ces réseaux et institutions comble un manque important dans l'environnement de la lutte contre la corruption au Maroc. Leur activité devrait être fortement soutenue dans la mesure où un contrôle actif de la société civile est aussi un succès pour la politique anti-corruption du gouvernement marocain.

## Le rôle du secteur privé

Quoique parfois surestimé, le rôle du secteur privé dans la lutte contre la corruption est primordial. Le respect des principes d'intégrité par les entreprises, ainsi que leur contribution à la mise en œuvre des politiques dans ce domaine, sont essentiels au succès de toute initiative de lutte contre la corruption, étant donné les interactions entre le secteur privé et l'État et les services qu'ils fournissent aux citoyens pour le compte du gouvernement.

La Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) représente et défend les droits des entreprises<sup>10</sup>. Le rôle de la CGEM est de renforcer les affaires en soutenant aussi bien l'action des entrepreneurs que sa dimension civique. La fédération est présente sur une large partie du territoire, au travers de neuf bureaux régionaux, et très active dans la promotion de la transparence, de l'intégrité et de la bonne gouvernance : un de ses groupes de travail concerne ce sujet. La CGEM est associée à l'ICPC dans le développement du portail web [www.stopcorruption.ma](http://www.stopcorruption.ma), qui est

surtout destiné au recueil des plaintes pour corruption de la part des petites et moyennes entreprises.

En 2009, le Maroc a signé la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales ainsi que les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales. Ces principes appellent les entreprises à s'abstenir de verser des pots-de-vin et à mettre en place des mécanismes de contrôle adéquats pour ainsi renforcer le rôle du secteur privé dans la lutte contre la corruption. Comme l'OCDE l'a fait remarquer dans son analyse de la stratégie du Maroc en matière d'amélioration du climat des affaires, le développement de systèmes d'intégrité et d'un code de conduite pour les entreprises peuvent être un outil utile dans la lutte contre la corruption (OCDE, 2011).

## Le rôle des médias

Les médias jouent un rôle clé dans la sensibilisation du public aux questions de corruption. Si la presse traditionnelle continue d'influencer la majorité de la population, les médias sociaux stimulent l'intérêt et la participation des jeunes. Le journalisme d'investigation est toutefois de tradition récente au Maroc. Le pays souhaite développer sa capacité dans ce domaine et s'est associé à cette fin à des institutions internationales. Deux ateliers ont été organisés par l'ICPC en 2013 pour commencer à discuter de ce qui doit être fait en ce sens au Maroc. En septembre 2013, une formation axée sur les enquêtes pénales et les implications du nouveau mandat de l'ICPC a rassemblé journalistes et autres partenaires (issus particulièrement des autorités de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité) pour examiner comment les journalistes peuvent contribuer aux investigations sur des cas de corruption. En novembre, un deuxième événement centré sur les seuls journalistes a été organisé, visant à leur communiquer les outils et compétences du journalisme d'investigation. L'ICPC tente de travailler plus étroitement avec l'institut de formation des journalistes pour développer une formation à l'enquête.

Le besoin d'allouer des ressources (financières et humaines) pour permettre aux journalistes et aux compagnies de médias de conduire des investigations est désormais avéré. En premier lieu, l'investigation est coûteuse et demande parfois des années avant de porter ses fruits, puisqu'elle doit être complète et approfondie pour déboucher sur un récit. Cela est nécessaire pour réduire les risques de diffamation et de calomnie, et garantir que les journalistes se sont appuyés sur une information solide et concrète. En deuxième lieu, les médias d'investigation doivent recevoir un soutien fort du pouvoir politique. Cela peut signifier par exemple un appui et une protection aux journalistes impliqués dans ce type d'activités, qui

peuvent faire l'objet de harcèlement et de menaces. L'importance des journalistes d'investigation peut être valorisée en leur donnant un rôle plus important dans le processus de prise de décision, particulièrement dans le domaine du gouvernement ouvert. Le Maroc pourrait envisager d'inclure des représentants et associations de journalistes d'investigation au sein du comité de pilotage du Partenariat pour un gouvernement ouvert, comme c'est le cas dans d'autres pays.

## Vers un système d'intégrité plus cohérent et mieux coordonné

Le panorama institutionnel de l'intégrité au Maroc qui vient d'être présenté est en transformation. Des processus d'ajustement sont en cours avec la multiplication du nombre des institutions et l'élargissement de leurs fonctions. La dynamique ainsi créée offre des possibilités mais pose aussi des problèmes : des cloisonnements institutionnels, une concurrence en lieu et place de la collaboration espérée, des dédoublements. La solution à ces menaces semble être simple : la coordination horizontale. Mais cela est plus facile à dire qu'à faire. Une autre question se pose : comment ce nouveau panorama institutionnel contribue-t-il au renforcement de l'intégrité dans le pays, et donc à l'amélioration de son climat économique et social ?

La stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui vient d'être approuvée, devrait apporter des réponses. Cette stratégie est susceptible de catalyser les forces et d'assurer une bonne répartition des tâches entre les institutions qui interviennent dans cet environnement, du point de vue de leurs rôles et de leurs responsabilités. Mais l'expérience a montré que beaucoup de stratégies restent sur le papier, sans produire de résultats concrets. En plus d'un gouvernement transparent et responsable, suscitant la confiance des citoyens dans la manière dont il prend des décisions, une lutte efficace contre la corruption exige que la stratégie donne lieu à une action, que les ressources appropriées soient réparties et que les institutions concernées fassent les changements nécessaires pour lui donner réalité. Le Maroc doit passer de la formulation des stratégies et des plans, à l'action concrète et aux résultats tangibles. Cela traduit la volonté politique véritable du gouvernement. Dans le cas contraire, la méfiance d'une population déjà démoralisée par le rythme lent des changements annoncés ira croissant.

La capacité des institutions dans le domaine de l'intégrité, de collaborer et de coordonner leurs actions est cruciale pour la lutte contre la corruption. Un dialogue doit donc être suscité entre les différents secteurs. Faciliter un dialogue national permanent ou un réseau de discussion sur ces questions représenterait une étape vers une réelle concertation et une concentration des efforts. De nombreux partenariats bilatéraux ont déjà été formés entre différentes institutions (l'ICPC, par exemple, s'est déjà associée, on l'a dit, à

la CGEM au sujet du « rôle du secteur privé »). Leur croissance augmentera la probabilité de résultats positifs. Une attention toute particulière devra être portée aux partenariats en matière de collecte et d'échange d'information, et à la facilitation de la dénonciation. La prolifération des observatoires et des organes chargés de recevoir les plaintes des citoyens (comme ceux gérés par l'ICPC, l'IMR, Transparency Maroc et d'autres) pose la question d'une éventuelle consolidation du recueil et de l'échange d'information – c'est-à-dire de la coordination. La coordination des activités impliquant les citoyens pourrait atténuer la méfiance de ces derniers et leur lassitude vis-à-vis des mécanismes de consultation et faciliter leur accès à de tels services. Développer et institutionnaliser des canaux de communication entre les institutions concernées les aiderait à créer les bases d'une réelle coopération.

Les institutions impliquées dans la lutte contre la corruption doivent être considérées comme des composantes à part entière du cadre global de gouvernance du pays. Cela peut être une première étape pour les aider à remplir leurs fonctions. Dans le cas de l'ICPC, un seuil a été franchi avec la conception d'une structure de gouvernance inclusive pour l'institution, qui sera évoquée dans le chapitre 2. L'ICPC privilégie aussi la mise en place de partenariats avec d'autres institutions nationales publiques et privées ainsi qu'avec des entités internationales, afin de renforcer les chances de succès et de diversifier les publics atteints par ses activités de prévention.

Cependant, certaines organisations gouvernementales ont souvent agi dans une culture de l'isolement et une mentalité du secret plutôt que de la transparence. Sous-estimer la force de la culture de ces institutions lorsqu'on prévoit de les faire travailler de manière coordonnée peut être dommageable. Cela rend d'autant plus nécessaire un effort à l'échelle nationale, à savoir la réforme de la fonction publique et de ses principes fondamentaux. Un service public moderne doit être équipé des outils et de la culture favorables à une coordination horizontale, et à l'intégration d'acteurs différents de ceux avec qui les agents sont habituellement appelés à travailler. Les outils qui peuvent faciliter le changement de culture de l'administration publique incluent un code d'éthique portant notamment sur la responsabilité, les services axés sur les citoyens, la gestion des ressources humaines sur la base du mérite et de la performance.

Une direction forte des institutions d'intégrité y contribuerait : non seulement au regard des objectifs de l'institution concernée, mais aussi de la capacité d'assurer une convergence au sein de l'ensemble du système national d'intégrité. Le processus de développement de la structure de gouvernance de l'ICPC en est un exemple ; il a témoigné de l'importance d'une direction institutionnelle inclusive. Une stratégie de collaboration bien conçue et dûment mise en œuvre entre les institutions d'intégrité minimiserait l'émiettement, en précisant les rôles et les responsabilités de

chaque institution et en identifiant des voies de consolidation. Le lancement d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption fournit une occasion de renforcer les liens interinstitutionnels et de formaliser la collaboration entre les autorités.

Le renforcement de l'intégrité ne peut toutefois être l'affaire des seules institutions publiques, quels que soient leur nombre et leur pouvoir collectif. L'intégrité dans le secteur public dépend aussi de la participation de tous les segments de la société. L'ouverture, exprimée par la communication constante entre le secteur public et la population, aidera les institutions à renforcer leurs bases et à afficher leurs valeurs. La formulation d'une stratégie nationale d'implication des citoyens représenterait donc une première étape vers une réelle inclusion de la société entière dans les efforts de renforcement de l'intégrité dans le secteur public. Énoncer les principes de l'implication des citoyens dans ce document aurait l'effet vertueux de garantir la participation civique en la mettant à l'abri des considérations politiques et des usages ponctuels ; elle serait ainsi garantie quels que soient les partis au pouvoir. Cela contribuerait aussi à faire avancer le Maroc sur la voie de l'intégration au Partenariat pour un gouvernement ouvert. Si la culture existante et la tradition des organismes gouvernementaux sont souvent une barrière à la collaboration, d'autres institutions ont le problème inverse, comme il est fréquent s'agissant des associations de la société civile : le manque de tradition et d'une gouvernance forte les empêche de jouer le rôle véritablement constructif auquel elles aspirent en vue de la construction d'un système d'intégrité solide. Appuyer les organisations de la société civile, des médias et d'autres secteurs non gouvernementaux dans le renforcement de leur capacité d'entrer dans une collaboration horizontale effective, est important pour atteindre l'objectif général d'une action coordonnée.

### ***Parvenir à une collaboration concluante***

La coordination horizontale pose des problèmes réels, particulièrement dans le secteur public. Cette section analyse certains d'entre eux.

#### *Structures horizontales ou verticales*

Les structures verticales des institutions gouvernementales ont leurs raisons d'être, mais elles n'en représentent pas moins un obstacle majeur à la collaboration entre ministères et organismes. Ce modèle d'organisation du secteur public est devenu particulièrement gênant dans un monde de complexité et d'interconnexion croissantes, où l'interdisciplinarité est la norme. Ces structures verticales ont souvent pour effet de décourager la collaboration.

Les méthodes utilisées le plus souvent pour surmonter ces contraintes verticales sont les commissions, les comités et les groupes de travail qui rassemblent des responsables issus de divers ministères et organismes afin de trouver des solutions aux problèmes transversaux. Malheureusement, les résultats de ces métastructures sont souvent décevants, surtout en ce qui concerne leur pérennité. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont créé des organismes centraux (Centres du gouvernement, CG) pour prendre en charge cette question, en les situant au niveau des hauts responsables nationaux. Avec d'autres, ces autorités jouent le rôle de coordinateur stratégique de stratégies horizontales de grande échelle. Les organismes centraux utilisent différents mécanismes pour garantir le fonctionnement de ce système :

- Une redistribution des ressources humaines et financières. Par exemple, des budgets spéciaux prévoyant des règles propres aux initiatives horizontales peuvent être envisagés, dans la mesure où les processus budgétaires traditionnels sont par définition verticaux.
- Une gestion axée sur la performance. La reconnaissance et la valorisation des efforts des agents publics en vue d'une coordination horizontale devraient être intégrées à des accords sur la performance et l'évaluation des résultats. C'est là un changement de l'état d'esprit qui régit la gestion des opérations et du personnel.
- Une évaluation institutionnelle. La qualité des relations qu'entretient une institution donnée avec d'autres organes du système national d'intégrité serait un indicateur clé de performance lors de son évaluation.

La principale vertu de ces initiatives de CG est qu'elles attestent le soutien des responsables politiques aux initiatives horizontales. La volonté et la direction politiques sont des facteurs bien connus de succès dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le Maroc n'a pas de véritable structure de type « Centre du gouvernement »<sup>11</sup>. Les méthodes qui y sont utilisées, comme la création de commissions ou de comités dirigés par des ministères spécifiques, produisent difficilement des résultats. Diriger depuis la périphérie n'est pas aisé. Très souvent les commissions en question souffrent de l'absence d'un mandat bien défini, d'un appui politique manifeste, d'une direction ferme, ou d'une méthodologie et d'outils permettant le suivi. Si on y ajoute la faiblesse des cadres de responsabilité, il n'est pas surprenant que les résultats de ces initiatives horizontales soient assez inexistantes au Maroc.

Les fonctionnaires ont par ailleurs traditionnellement exercé leurs missions dans un cadre vertical. Ils doivent par conséquent se doter de



nouvelles compétences et d'une compréhension des enjeux pour contribuer pleinement à un environnement de collaboration horizontale. Cette question doit être posée dans la gestion des ressources humaines, qui devrait favoriser les compétences suivantes en choisissant les personnels à impliquer dans ces initiatives :

- une pensée stratégique et analytique
- une vision horizontale
- la négociation
- la résolution des problèmes
- la prise de décision
- la capacité d'accepter et de s'accommoder des différences
- la communication et les relations interpersonnelles
- le travail d'équipe
- une écoute active
- la flexibilité
- une capacité de partager et de prendre des risques calculés
- la médiation.

Les systèmes de gestion des talents doivent faire écho à ces attentes en redéfinissant les compétences exigées dans le secteur public et en les reflétant dans les activités de formation. La gestion de la performance – conventions et évaluation des résultats – devrait de même reconnaître et récompenser ces compétences. Celles-ci doivent être intégrées au cursus des écoles de gestion et d'administration publiques.

### *Renforcer la capacité interinstitutionnelle*

Avoir conscience des obstacles majeurs qui doivent être surmontés pour garantir une coordination horizontale permet d'identifier des mesures concrètes et de faciliter l'obtention de résultats. La collaboration dans les processus facilite la collaboration entre les personnes. Les conditions de la collaboration qui doivent être favorisées sont les suivantes :

- La définition d'objectifs clairs auxquels tous les membres du groupe souscrivent.

- Une détermination précise des rôles et responsabilités. Cela est une précondition, le noyau du problème résidant souvent dans la définition de « qui fait quoi, quand et comment ».
- La formalisation de l'accord. Ce point est souvent négligé, mais demeure une référence importante pour tous les membres de l'équipe horizontale.
- L'allocation des ressources adéquates (humaines, financières et matérielles). C'est la condition d'un progrès vigoureux pour tout projet, mais plus encore pour les initiatives horizontales.
- L'existence de budgets spécifiques pour chaque initiative horizontale. Les processus budgétaires des organisations étant par définition verticaux, il est crucial que les efforts de coordination horizontale disposent de leur propre base financière, des règles et procédures adaptées à la nature horizontale de l'initiative.
- Des canaux de communication effective, dans la mesure où le partage de l'information et des données représente souvent un obstacle pour des raisons variées (agendas individuels, difficultés techniques, système défaillants, etc.).
- La mise en place de mesures et indicateurs communs de la performance pour faciliter la gestion de la productivité et renforcer le sentiment d'appartenance.
- L'évaluation des résultats et le partage des enseignements tirés pour renforcer le sentiment de contribuer à l'initiative et aider à construire les bases des initiatives futures.

La création par la Constitution de 2011 de nouvelles instances indépendantes et les modifications des mandats des autres organisations supposent que toutes les institutions réfléchissent à leur rôle au sein du nouveau système. Cette réflexion requiert le développement de mécanismes de prise de décision horizontaux et un cadre de responsabilité horizontale – pour rendre compte des résultats obtenus – sur la base d'indicateurs et mesures de la performance partagés. Cela faciliterait l'établissement et l'actualisation régulière d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption ainsi que des outils de sa mise en œuvre.

L'accès à l'information, et l'échange d'information, sont les piliers de la collaboration. Une attention particulière doit être portée à l'échange d'information entre les autorités de lutte contre la corruption et les organisations chargées de faire respecter la loi comme les autorités fiscales, douanières, la police, les services de sécurité, les unités d'information

financière, entre autres (OCDE, 2013). Les moyens de transmettre cette information, à l'instar des bases de données partagées, doivent être examinés de manière approfondie, en prévoyant des mesures atténuant les risques du partage d'une information sensible, pour éviter de nuire à la crédibilité des institutions concernées et du système dans son ensemble. Les protocoles d'accord<sup>12</sup> peuvent être considérés comme une mesure minimale permettant l'identification des rôles et responsabilités de chaque partie impliquée dans l'échange.

L'analyse de données et la recherche dans ce domaine sont une autre possibilité de construire des mécanismes de coordination horizontale. La recherche est une fonction importante des autorités de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité. Dans la mesure où les ressources de ces différentes institutions sont limitées, une certaine mutualisation des fonctions de recherche semble souhaitable. Développer une capacité concertée dans ce domaine peut permettre de faire des économies et de susciter l'intérêt d'institutions de recherche spécialisées et d'universitaires.

### *Réduire les chevauchements*

En 2011, l'ICPC et l'IMR se sont vu confier de nouvelles missions susceptibles d'empiéter sur les mandats d'institutions existantes. Par exemple, l'ICPC a été chargée de conduire des enquêtes sur les cas de corruption. Divers acteurs discutent déjà des risques de chevauchement avec la police et le bureau du procureur. Une consolidation des fonctions pourrait être opportune, d'autant plus que les ressources financières et humaines sont rares.

### *Mettre en place un guichet unique pour les plaintes des citoyens*

L'absence, au Maroc, d'un cadre de gouvernance global pour le secteur public a aussi des conséquences sur la lutte contre la corruption. L'environnement institutionnel est complexe, implique divers acteurs et est en évolution : savoir où et comment déposer plainte peut être une gageure pour un citoyen ordinaire. La fragmentation des institutions chargées de recevoir des types spécifiques de plaintes fait que les citoyens peuvent ignorer qui peut leur fournir ce service ou choisir d'envoyer une même plainte à plusieurs entités : autorités judiciaires, police, différents ministères, ICPC, IMR, Transparency Maroc, ou les médias. Les citoyens engagés dans une telle démarche sont généralement perdus ; il n'est donc pas surprenant que des institutions comme l'IMR reçoivent une proportion importante de plaintes pour lesquelles elles ne sont pas compétentes (ce point sera approfondi dans le chapitre 3). La création d'un guichet unique pour les plaintes des citoyens pourrait favoriser le contact avec les institutions

d'intégrité. Cela pourrait en outre favoriser une collaboration horizontale, au moins entre les institutions publiques (par exemple, par la collecte et l'échange d'information, ou au niveau de la prise de décision). La Recommandation de l'OCDE sur les stratégies gouvernementales numériques souligne l'importance de la mise en œuvre d'un système de gouvernance approprié pour réussir l'utilisation des nouvelles technologies et valorise en même temps leurs impacts pour l'engagement citoyen et la transparence. Un autre aspect non négligeable est la réduction des coûts qui en découlerait. Des acteurs multiples ont reconnu au Maroc l'importance de la création d'un canal unique pour les plaintes des citoyens et de l'harmonisation de la procédure de plainte. Cela servira à la simplification des procédures administratives, en accord avec la Recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires. Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique, et en particulier l'équipe de l'administration électronique, ont mis en place une procédure de réclamation en ligne. Cette procédure en ligne englobe le processus complet, du dépôt de la plainte à la réponse de l'administration. Divers ministères, comme ceux de la Santé, des Transports, des Relations avec le Parlement et la Société civile, se sont approprié ce système qui leur est accessible gratuitement. Celui-ci a pour objectif d'harmoniser la procédure de plainte, mais gagnerait à avoir une portée plus large. Un autre projet prometteur envisage d'harmoniser l'implication des citoyens en ligne en mettant en place une plateforme de « e-participation ». Le site internet actuel de l'administration [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma) propose des liens vers la plupart des dispositifs de participation en ligne, comme le site web [www.fikra.ma](http://www.fikra.ma) pour faire des suggestions, le site [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma) pour commenter les projets de loi et le site du dialogue national. On n'y trouve cependant pas de lien vers l'Institution du Médiateur du Royaume ou l'ICPC. Et il n'existe aucun site web dédié à la participation en ligne et regroupant tous les services. L'initiative de « e-participation » prévoit de développer une plateforme centralisée. Un groupe multipartite informel travaille sur les principes de la plateforme et la désignation des principaux acteurs responsables. Ce groupe inclut des représentants de la société civile, des ministères (dont l'Unité d'administration électronique), du site web [fikra.ma](http://fikra.ma), de celui du dialogue national et de la Banque mondiale<sup>13</sup>. L'initiative coréenne des Citoyens en ligne, bon exemple de collaboration interministérielle aboutissant à la mise en place d'un guichet unique en ligne (voir encadré 1.2), pourrait inspirer le Maroc<sup>14</sup>.

### Encadré 1.2. Citoyens en ligne (E-People) : un guichet unique pour les plaintes des citoyens en Corée du Sud

L'initiative des Citoyens en ligne a été lancée en 2005 par la Commission des droits de l'homme et de la lutte contre la corruption. Elle implique 43 des principaux organismes administratifs, 244 administrations locales, 194 bureaux de l'éducation, 144 représentations diplomatiques à l'étranger et 19 entreprises publiques à grande échelle, dans un système de dépôt de plaintes en ligne. Il s'agit d'un système multifonctions qui, en plus de gérer les plaintes, reçoit des propositions de la population et propose des forums de discussion des politiques publiques. Les services sont aussi proposés aux résidents étrangers en dix langues. Chaque plainte est automatiquement soumise à l'institution la plus compétente. L'organisme choisi informe le plaignant du résultat de son action dans les délais prescrits. Si une plainte concerne plus d'une institution, ces institutions se réunissent pour traiter la plainte. Le plaignant peut faire connaître le degré de sa satisfaction à l'égard du traitement de sa plainte ; ces données aident la commission à évaluer la qualité du service des différentes institutions. Ces évaluations sont rendues publiques. La commission analyse en outre, de manière systématique, les plaintes pour informer les administrations centrales et proposer des changements législatifs et politiques.

Pour la seule année 2011, la commission a traité plus d'un million de plaintes reçues par le canal de Citoyens en ligne, et géré plus de 2 190 000 appels à la centrale d'appels téléphoniques du gouvernement, placée sous sa tutelle. Le nombre des plaintes est passé de 700 000 en 2009 à un million en 2011, et le nombre des propositions de 84 000 à plus de 100 000 au cours de la même période. Le nombre des participants aux discussions sur les politiques publiques a lui aussi augmenté, de 20 000 à 70 000. Dans le même délai, le temps de traitement des plaintes s'est considérablement réduit : les plaintes impliquant une seule administration ont été traitées en 5-7 jours en moyenne en 2011 (contre 7-8 jours en 2006), et le temps alloué aux plaintes impliquant plusieurs institutions est passé de 14.4 à 8.8 jours en moyenne sur la même durée.

*Sources* : Kim, Young-ran (2012), « E-People: Initiative – Facilitating Communication and Conflict Resolution between the Government and the People », présentation 41, session 1, dixième conférence mondiale de l'International Ombudsman Institute, « Speaking Truth to Power, the Ombusman in the 21st Century », Wellington, 15 novembre, [www.theioi.org/publications/wellington-2012-conference-papers](http://www.theioi.org/publications/wellington-2012-conference-papers) ; site internet de la commission sud-coréenne des droits de l'homme et de lutte contre la corruption (Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea) [www.acrc.go.kr/eng/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020203](http://www.acrc.go.kr/eng/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020203).

*Mettre en place des approches axées sur les citoyens*

Des initiatives comme e-People témoignent de l'importance de placer les citoyens au cœur de tous les efforts et actions des institutions impliquées dans la lutte contre la corruption et sa prévention. En pratique, cela se traduit par leur implication dans les différentes étapes et décisions prises concernant les mesures de renforcement de l'intégrité au travers d'une consultation organisée, où leurs opinions reçoivent l'attention des autorités qui convient. Cela permet d'atteindre, au travers des efforts de consultation des citoyens, tous les groupes sociaux. Dans le cas du Maroc, avec une population très diverse, des groupes linguistiques différents, des taux d'analphabétisme élevés et un faible accès à Internet, l'inclusion ne va pas du tout de soi.

Pour renforcer la capacité des institutions d'impliquer les citoyens dans des processus respectueux et productifs, plusieurs pays de l'OCDE ont élaboré des règles visant à professionnaliser leurs consultations publiques. L'Autorité palestinienne a développé un guide de consultation publique (encadré 1.3).

Comme l'ont indiqué les acteurs locaux consultés dans le cadre de cette étude, il n'y a jamais eu de moment aussi opportun pour poser les bases d'une implication civique. Mais l'élan doit être sauvegardé alors que la méfiance des citoyens se renforce. Cela suppose que les institutions impliquées dans la défense des droits des citoyens, la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption saisissent cette opportunité, en optant pour une communication plus franche, afin d'être identifiées dans tout le pays. Cela peut supposer pour ces institutions de devenir plus volontaristes dans leurs interactions avec les administrations publiques, sans craindre de prendre des positions critiques à l'égard du secteur public dans les médias.

### Encadré 1.3. Autorité palestinienne : Guide de la rédaction législative

L'Autorité palestinienne a mis en œuvre diverses initiatives visant à engager systématiquement les parties prenantes dans le processus d'élaboration des politiques publiques. L'engagement civique au sein de l'Autorité palestinienne est d'autant plus important dans le contexte d'une législature qui ne fonctionne pas. Depuis 2006, le Conseil législatif palestinien (le pouvoir législatif) n'a pas été en mesure de gouverner. En raison de l'absence de quorum, la législation est mise en œuvre dans des circonstances exceptionnelles (état d'urgence). Dans un tel contexte, la consultation publique prend une importance accrue car elle est susceptible de constituer un moyen de combler le déficit démocratique.

Compte tenu de l'importance de la consultation publique au sein de l'Autorité, le gouvernement – avec le soutien de l'OCDE – a préparé un guide de consultation des parties prenantes sur l'engagement dans le processus d'élaboration des règles. Ce guide a été approuvé au plus haut niveau par le Premier ministre en octobre 2013. L'Autorité palestinienne met actuellement en œuvre ce guide et renforce les capacités au sein de l'administration publique pour s'engager à une véritable consultation avec les parties prenantes internes et externes.

Le manuel est basé sur une approche inclusive, reflétant un effort concerté par les principales parties prenantes. Aux fins de la rédaction, l'Autorité palestinienne a créé un comité national, coordonné par le Bureau du président et présidé par le ministère de la Justice. Le projet de manuel a été testé en 2012 et utilisé par le Conseil général du personnel (GPC) lors de la préparation d'un plan de consultation sur le projet de code de conduite. Les résultats de ce projet pilote ont été signalés à la commission nationale et inclus dans le guide final sur la consultation publique. Le guide suit les recommandations de l'examen de l'OCDE sur les consultations de l'Autorité palestinienne, et a été approuvé et soumis à l'examen par les pairs de pays de l'OCDE (Norvège, Royaume-Uni, Suède et Turquie).

En conformité avec les normes internationales et les bonnes pratiques, le guide propose une approche systématique de la consultation publique, en se basant sur une méthodologie claire et cohérente.

La méthodologie suivie par ce manuel est considérée comme la base régissant le processus législatif et identifie les étapes de la consultation réglementaire, qui devrait tenir compte des éléments suivants :

1. Calendrier pour mener des consultations publiques.
2. Identification des parties prenantes à différents stades de la consultation publique.
3. Outils et ressources nécessaires à la consultation publique.
4. Résultats de la consultation publique.
5. Évaluation et suivi du processus de consultation et de son impact.

Source : OCDE (2013c), *The Legislative Drafting Manuals of the Palestinian Authority*, Éditions OCDE, Paris.

## Notes

1. Voir les spécifications techniques publiées par le ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, [www.mmsp.gov.ma/uploads/appelsOffre/CPS\\_142013.pdf](http://www.mmsp.gov.ma/uploads/appelsOffre/CPS_142013.pdf).
2. La stratégie en entier n'est cependant pas publiée. [www.maroc.ma/fr/actualites/adoption-du-projet-de-la-strategie-nationale-de-lutte-contre-la-corruption](http://www.maroc.ma/fr/actualites/adoption-du-projet-de-la-strategie-nationale-de-lutte-contre-la-corruption).
3. Voir encadré 1.1. Ce type d'organisation est décrit de manière détaillée plus loin dans ce chapitre.
4. Loi n° 113-12, article 19.
5. Loi n° 113-12, article 7.
6. Voir le chapitre 2 pour plus de détails.
7. Voir le chapitre 3 pour plus de détails.
8. Une base de données des déclarations de patrimoine obligatoires existe depuis 2010, mais ces déclarations ne sont pas vérifiées (sinon exceptionnellement).
9. Les efforts dans le domaine de l'intégrité doivent être envisagés dans la perspective plus générale du développement d'un nouveau cadre de gouvernance dans le pays. Le MAGG a été chargé d'élaborer une stratégie globale de gouvernance. En février 2013, une première réunion a été organisée pour avancer dans ce sens, et a esquissé une stratégie comportant trois axes : une activité intégrée, des approches participatives et la responsabilité.
10. Plus de 2 000 entreprises étaient représentées par la CGEM en 2005 (Aujourd'hui le Maroc, n° 890, 2 mai 2005).
11. Le Secrétariat général du gouvernement n'est pas une autorité qui coordonne les ministères sur le plan stratégique, en dépit de son nom.
12. Pour des exemples de protocole d'accord, voir OCDE (2009) : « Les mécanismes de collecte de l'information sur la corruption : Maroc », *Étude d'apprentissage mutuel*, p. 58.
13. <https://sites.google.com/site/eparticipationmaroc/time-tracker>.



14. En 2011, cette initiative a remporté un prix des Nations Unies pour la fonction publique : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045540.pdf>.

## *Bibliographie*

- Conseil économique, social et environnemental (2011), Résumé du « Rapport d'étape sur la gouvernance des services publics », 8<sup>ème</sup> session ordinaire, 27 octobre, <http://ces-fr.cloudapp.net/Content/rapports/RapportEtape3.pdf>.
- Cour des comptes (2011), *Rapport annuel de la Cour des comptes 2011*, [www.courdescomptes.ma/index.php?id=52&no\\_cache=1&tx\\_abdownlo ds\\_pil\[action\]=getviewdetailsfordownload&tx\\_abdownloads\\_pil\[uid\]=119&tx\\_abdownloads\\_pil\[category\\_uid\]=50&tx\\_abdownloads\\_pil\[cid\]=24&cHash=7ab9bae090fd9f5ef4a4fb9b11cd42f3](http://www.courdescomptes.ma/index.php?id=52&no_cache=1&tx_abdownlo ds_pil[action]=getviewdetailsfordownload&tx_abdownloads_pil[uid]=119&tx_abdownloads_pil[category_uid]=50&tx_abdownloads_pil[cid]=24&cHash=7ab9bae090fd9f5ef4a4fb9b11cd42f3).
- Kim, Young-ran (2012), « E-People: Initiative – Facilitating Communication and Conflict Resolution between the Government and the People » présentation 41, session 1, dixième conférence mondiale du International Ombudsman Institute : « Speaking Truth to Power, the Ombusman in the 21st Century », Wellington, 15 novembre, [www.theioi.org/publications/wellington-2012-conference-papers](http://www.theioi.org/publications/wellington-2012-conference-papers).
- Maroc.ma (2013), « Le dialogue national avec la société civile vise la construction d'un partenariat élargi pour la gestion de la chose publique », 6 juillet, [www.maroc.ma/fr/actualites/le-dialogue-national-avec-la-societe-civile-vise-la-construction-dun-partenariat-elargi](http://www.maroc.ma/fr/actualites/le-dialogue-national-avec-la-societe-civile-vise-la-construction-dun-partenariat-elargi).
- Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration (2013), « Élaboration d'une stratégie de modernisation de l'administration et accompagnement dans sa mise en œuvre », gouvernement du Maroc.
- 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), « Vision, leadership, innovation: Driving public policy performance », 33rd Meeting of Senior Officials from centres of government, OECD, Paris, [www.oecd.org/gov/summary.pdf](http://www.oecd.org/gov/summary.pdf).
- OCDE (2014b), Examen de l'OCDE du système de contrôle et d'audit de la Tunisie. Gestion des risques dans les institutions publiques Éditions OCDE, [www.oecd.org/mena/governance/Examen-OCDE-syst%C3%A8me-contr%C3%B4le-audit-Tunisie.pdf](http://www.oecd.org/mena/governance/Examen-OCDE-syst%C3%A8me-contr%C3%B4le-audit-Tunisie.pdf).
- OCDE (2013a), *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models: Second Edition*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>.
- OCDE (2013b), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>, [www.oecd.org/countries/colombia/colombia-implementing-good-governance.htm](http://www.oecd.org/countries/colombia/colombia-implementing-good-governance.htm).
- OCDE (2013c), *The Legislative Drafting Manuals of the Palestinian Authority*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013d), Consultation réglementaire, Guide du praticien MENA-OCDE pour impliquer les parties prenantes dans le processus législatif, Éditions OCDE, [www.oecd.org/mena/governance/Guide-Praticien-MENA-OCDE.pdf](http://www.oecd.org/mena/governance/Guide-Praticien-MENA-OCDE.pdf).
- OCDE (2011), *Compétitivité et développement du secteur privé - Maroc 2010: Stratégie de développement du climat des affaires*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091436-fr>.
- OCDE (2010), « Enhancing Integrity in Public Administration », in *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa Case studies* (chapitre 4), Éditions OCDE, Paris, [www.oecd-ilibrary.org/governance/progress-in-public-management-in-the-middle-east-and-north-africa/foreword\\_9789264082076-1-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/progress-in-public-management-in-the-middle-east-and-north-africa/foreword_9789264082076-1-en).
- OCDE (2009), « Les mécanismes de collecte de l'information sur la corruption : Maroc », *Étude d'apprentissage mutuel*, Éditions OCDE, Paris.
- Royaume du Maroc (2013), « Projet de loi n° 12-113 relatif à l'Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption », mars, [www.icpc.ma/wps/wcm/connect/457171804eda466490bcf4a773c8f0d1/Projet+de+loi+INPLC+version+mars+2013.pdf?MOD=AJPERE&CACHEID=457171804eda466490bcf4a773c8f0d1](http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/457171804eda466490bcf4a773c8f0d1/Projet+de+loi+INPLC+version+mars+2013.pdf?MOD=AJPERE&CACHEID=457171804eda466490bcf4a773c8f0d1).

Royaume du Maroc (2011), « Dahir n° 1-11-91 du 27 chabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution », [www.maroc.ma/fr/system/files/documents\\_page/BO\\_5964BIS\\_Fr.pdf](http://www.maroc.ma/fr/system/files/documents_page/BO_5964BIS_Fr.pdf).

Transparency International (2013), « Global Corruption Barometer 2013 », [www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_barometer\\_2013](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_2013).



## Chapitre 2

### **Concevoir le mandat d'un organisme marocain spécialisé dans la lutte contre la corruption**

*Ce chapitre décrit le mandat, le rôle, le fonctionnement et le développement de la principale entité chargée de prévenir la corruption au Maroc, l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC). Il décrit et examine son modèle de fonctionnement et ses résultats jusqu'à aujourd'hui. Il analyse le changement du mandat de l'ICPC et son impact potentiel sur l'environnement de l'intégrité au Maroc. La question qui est posée ici est celle de la capacité de l'Institution de mener à bien ses missions au cours de cette transition et de se positionner au cœur du nouveau cadre national en matière d'intégrité.*

L'institutionnalisation de l'action en faveur de l'intégrité au sein du secteur public est une étape décisive dans le processus actuel de mise en œuvre des dispositions légales, stratégies et autres documents produits par le gouvernement à ce sujet. Depuis les années 1960, dans plusieurs pays, cette institutionnalisation a pris la forme d'agences spécialisées dans la lutte contre la corruption (ALC), phénomène qui a connu une croissance rapide dans les années 1990 et 2000. Ces agences sont façonnées par leur environnement et des forces extérieures, notamment politiques. Souvent créées en réponse à une crise urgente, leur sort dépend davantage de ces forces extérieures que de leur performance (De Sousa, 2009). Pour cette raison, l'indépendance des ALC – sur les plans politique, organisationnel, financier et fonctionnel – est considérée comme le prérequis du succès. Les résultats obtenus constituent aussi un facteur important, même s'ils ne garantissent pas leur survie. Enfin, leur organisation, les ressources qui leur sont allouées, le schéma de responsabilité, la direction institutionnelle et la collaboration avec d'autres institutions dédiées à la promotion de l'intégrité jouent un rôle décisif dans leur succès, et par là dans la lutte contre la corruption.

Le Maroc a signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) respectivement en 2003 et 2007. Dans ses efforts pour appliquer cette convention, il a créé en 2007 l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC). Les mouvements sociaux qu'a connus la région MENA en 2010-2011 en réaction à des difficultés économiques, politiques et sociales persistantes ont placé la corruption au sommet de l'agenda politique et amené le pays à adopter une nouvelle Constitution en 2011. Une évolution de la conception nationale des institutions d'intégrité en a découlé, et avec elle la reformulation des missions de l'ICPC.

## Fonctions et structures actuelles de l'ICPC

La première étape importante vers l'institutionnalisation des efforts de lutte contre la corruption au Maroc a été la création en 1999 d'une commission nationale sur la moralisation de la vie publique. Cette commission, qui a rassemblé des représentants des entreprises, de la société civile et d'administrations publiques variées, s'est donnée pour mission de promouvoir toutes les actions de l'État en faveur de la moralisation de la vie publique et de la lutte contre la corruption (El Khadi, 2006).

Le travail de l'ICPC, créée le 13 mars 2007, donne la priorité à la sensibilisation au problème de la corruption, et à sa prévention, comme dans d'autres pays<sup>1</sup>. Comme dans d'autres pays MENA, l'Instance est placée sous la tutelle du Premier ministre. Les articles 36 et 167 de la Constitution de 2011 prévoient la création d'une nouvelle instance (la future Instance

nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption) dans la continuité de l'ICPC, à laquelle seront donnés des pouvoirs d'enquête sur les cas de corruption. Cette nouvelle instance sera examinée plus loin dans ce chapitre.

**Tableau 2.1. L'Instance centrale de prévention de la corruption en quelques dates marquantes**

Création de l'Instance centrale de prévention de la corruption par décret n°2-05-1228	13 mars 2007
Première assemblée plénière et démarrage des activités de l'ICPC	6 janvier 2009
Plan d'action du gouvernement marocain pour la lutte contre la corruption	2009
Premier rapport annuel de l'ICPC	2009
Création de l'Observatoire de l'éthique douane/secteur privé	Janvier 2010
Adoption du plan biennal de lutte contre la corruption	Octobre 2010
Lancement du portail « <a href="http://www.stopcorruption.ma">www.stopcorruption.ma</a> », dédié aux petites et moyennes entreprises	Novembre 2010
Élaboration d'un projet de loi pour la protection des témoins, dénonciateurs et experts dans les cas de corruption	Juin 2011
Adoption de la nouvelle Constitution annonçant la création d'une Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption	Juillet 2011

La mission de l'ICPC est de coordonner, superviser et suivre la mise en œuvre des politiques de prévention de la corruption, ainsi que de rassembler et de diffuser les informations dans ce domaine<sup>2</sup>. À cette fin, elle a pour missions de :

- Proposer au gouvernement les grandes orientations d'une politique de prévention de la corruption, notamment en matière de coopération entre le secteur public et le secteur privé pour lutter contre la corruption.
- Proposer des mesures de sensibilisation de l'opinion publique et organiser des campagnes d'information à cet effet.
- Contribuer, en coopération avec les administrations et les organismes concernés, au développement de la coopération internationale en matière de prévention de la corruption.
- Assurer le suivi et l'évaluation des mesures prises pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale en la matière, et adresser des recommandations aux organismes publics, aux entreprises privées et à tout intervenant dans la politique de prévention de la corruption.
- Donner aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir les faits de corruption.

- Collecter toutes informations en relation avec le phénomène de la corruption et gérer la base de données y afférentes.
- Informer l'autorité judiciaire compétente de tous les faits portés à sa connaissance, susceptibles de constituer des actes de corruption punis par la loi<sup>3</sup>.

La structure de gouvernance de l'ICPC comprend une assemblée plénière, une commission exécutive et un secrétariat général. Elle est présidée par une personne connue pour sa compétence, son expérience et son intégrité, nommée par le Premier ministre pour un mandat non renouvelable de six ans<sup>4</sup>. L'assemblée plénière de l'ICPC réunit pour sa part :

- le médiateur
- 16 membres nommément désignés par les autorités gouvernementales concernées
- 14 membres représentant les organismes professionnels (p.ex., CGEM, Association de l'Ordre des avocats du Maroc, Fédération des Chambres de commerce, d'industrie et des services, Ordre national des experts comptables, Syndicat national de la presse marocaine, etc.)
- 13 membres associés nommés par le Premier ministre :
  - 6 membres de la société civile
  - 3 membres d'associations œuvrant spécifiquement à la prévention de la corruption
  - 4 membres des milieux universitaires.

Les membres de l'assemblée plénière sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. L'assemblée plénière se réunit au moins deux fois par an conformément à un calendrier préalablement fixé ou déterminé à la demande de ses membres. Elle est chargée de définir les priorités de l'ICPC et son plan d'action. L'assemblée inclut des groupes de travail qui gèrent des domaines spécifiques : *i)* études, rapports et coopération, *ii)* médias, communication et publication, *iii)* législation, secteur judiciaire et traitement des plaintes, *iv)* gestion des marchés publics, et *v)* administration électronique et simplification des formalités. L'assemblée soumet au Premier ministre un rapport annuel sur l'état de la prévention de la corruption et sur l'impact des recommandations faites dans des rapports précédents.



La commission exécutive compte neuf membres : le président de l'ICPC et huit membres élus par l'assemblée plénière parmi ses propres membres. Elle est responsable de la mise en œuvre des décisions de l'assemblée plénière et des groupes de travail.

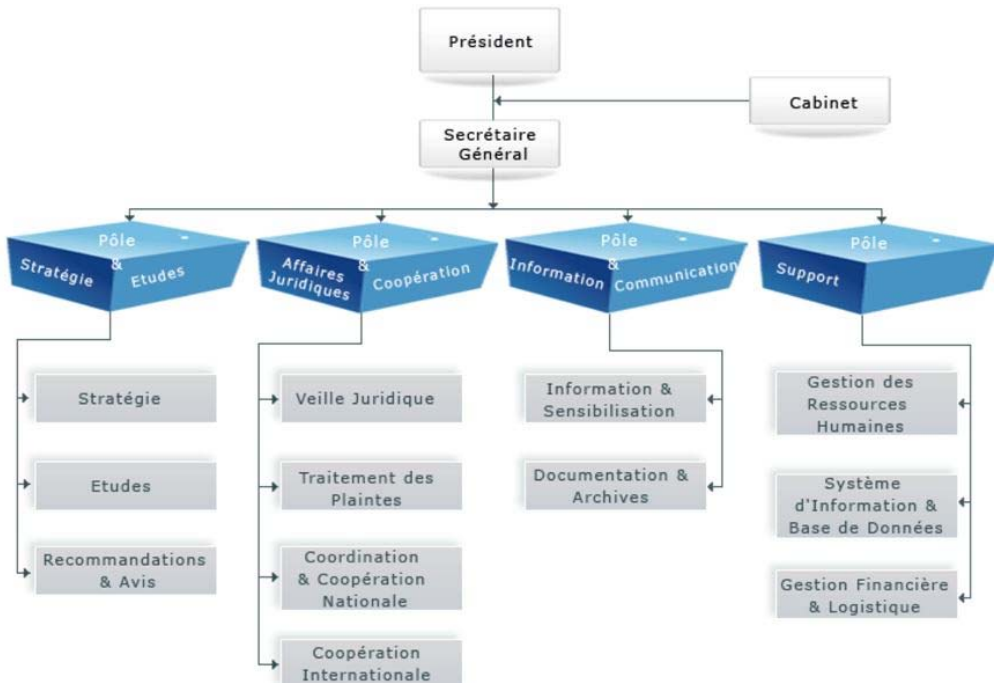
La structure de gouvernance de l'ICPC et le choix d'un modèle inclusif fondé sur l'implication d'autres entités des secteurs public et privé comme de la société civile, attestent une compréhension et une reconnaissance de la complexité des causes de la corruption, mais aussi de ses solutions possibles.

### ***Structure administrative de l'ICPC***

Les bureaux permanents de l'ICPC sont situés dans la capitale, Rabat. Le décret fondateur prévoit la création de commissions régionales ou locales, mais faute de ressources, celles-ci n'ont pas été créées. Le personnel administratif est réparti entre quatre secteurs :

- stratégie et études
- affaires juridiques et coopération
- information et communication
- support.

Graphique 2.1. Structure administrative de l'ICPC



L'organisation de l'ICPC illustre le choix d'une autorité de lutte contre la corruption spécialisée dans la prévention. Les ALC peuvent aussi privilégier l'enquête et la répression de la corruption (PNUD, 2011). Cinq des six ALC de la région MENA (Algérie, Irak, Jordanie, Autorité palestinienne et Yémen) favorisent l'investigation et la répression, plutôt que la prévention (Doig et al., 2012).

L'article 36 de l'UNCAC dispose que les ALC doivent être capables de mener à bien leurs fonctions sans influence indue, et que leurs employés doivent avoir reçu la formation et les ressources adéquates pour mener à bien leurs tâches. Cela revient souvent à dire que les ALC doivent avoir un budget stable, garanti par la loi, et une désignation non politique de leurs directeurs, ce qui implique une liberté de faire son travail sans interférence politique. L'expérience de la plupart des pays montre l'importance de l'indépendance des ALC, bien qu'il s'agisse d'un concept relatif. Il est tout d'abord particulièrement important, dans cette perspective, de garantir une autonomie opérationnelle et structurelle, des procédures objectives et transparentes de nomination et de licenciement, ainsi qu'un processus de prise de décision responsable. Le décret n° 2-05-1228 portant création de l'ICPC la place toutefois sous la tutelle du Premier ministre ; elle est par

conséquent directement dépendante du niveau politique<sup>5</sup>. Le deuxième facteur a trait aux ressources et en particulier à l'autonomie budgétaire et à un recrutement et une formation suffisants. À cet égard, la direction de l'ALC devrait garantir que l'institution dispose d'un budget pluriannuel prévisible et de professionnels compétents et spécialisés pour faciliter son travail. Des ressources stables et prévisibles sont souvent perçues aussi comme une expression du soutien fourni par les autorités politiques aux ALC. La direction doit, de manière tout aussi cruciale, conduire la gestion de manière à créer un climat favorable à une bonne performance des employés. Le troisième facteur correspond à la définition du champ de compétences de l'organisation, par exemple la question de savoir quels délits son mandat d'investigation concerne, ou si les délits transnationaux et ceux commis au niveau des collectivités territoriales ou des entreprises publiques sont concernés. L'institution devrait pouvoir décider seule d'enquêter sur des cas particuliers, conformément à son mandat d'enquête<sup>6</sup>.

L'ICPC est dans une situation complexe pour toutes ces raisons. Elle ne dispose pas vraiment de ressources propres. En 2009, 20 employés étaient détachés de l'administration pour l'aider à faire face à ses besoins urgents en personnel. Le recrutement de personnes ayant des savoirs et des compétences spécifiques représente un problème important, quelles que soient les difficultés résultant du cadre de recrutement rigide du secteur public. En outre, l'ICPC n'a pas de budget propre pour les salaires, ce qui rend la planification stratégique très difficile. Le budget initial de 15 millions de dirhams alloué à l'institution (hors masse salariale) n'est pas seulement faible ; il connaît souvent des retards de versement (ICPC, 2009). Le budget actuel de l'ICPC d'environ 15 millions de dirhams représente un quart ou un cinquième des budgets des autres instances de bonne gouvernance<sup>7</sup>. Les fonds sont alloués par le chef du gouvernement, ce qui limite beaucoup son indépendance budgétaire. Il est important que le budget de l'ICPC soit distingué du budget global du gouvernement et que des dispositions légales prévenant les coupes d'une année sur l'autre soient adoptées (OCDE, 2008). Le nombre des agents apparaît aussi restreint par rapport à d'autres instances de bonne gouvernance<sup>8</sup>. Ces conditions, ajoutées aux limites de son mandat actuel (avant la Constitution de 2011 et, en pratique, jusqu'à ce que la nouvelle loi soit mise en place, l'ICPC ne peut mener d'investigations sur les actes de corruption dont elle a connaissance), rendent manifestes les besoins que n'a pas pourvus l'organisation définie en 2007.

## Les résultats jusqu'à aujourd'hui : une contribution aux débats politiques et à la gestion des plaintes des citoyens

Depuis sa création, l'ICPC a contribué à maintenir la corruption sur l'agenda politique du pays. Malgré ses ressources limitées, elle s'est fait une place sur la scène publique marocaine. Dans une étude comparative conduite par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'ICPC est considérée comme la plus active des ALC de la région dans les domaines de la recherche et des recommandations politiques (Doig et al., 2012, p. 50). L'encadré 2.1 propose un résumé rapide des principales réalisations de l'ICPC.

### Encadré 2.1. Principales réalisations de l'ICPC

- Évaluation du contexte et élaboration d'un diagnostic en matière de corruption dans le pays ([www.icpc.ma/wps/portal/detail/?wcm\\_global\\_context=/wps/wcm/connect/internet+icpc\\_fr/ICPC/Accueil/Espace+Publication/Rapports/Rapports+ICPC/](http://www.icpc.ma/wps/portal/detail/?wcm_global_context=/wps/wcm/connect/internet+icpc_fr/ICPC/Accueil/Espace+Publication/Rapports/Rapports+ICPC/)).
- Formulation d'opinions et de prises de position, incluant des recommandations sur les projets de loi (par exemple sur la nouvelle loi sur les marchés publics).
- Élaboration d'un projet de loi pour protéger les lanceurs d'alerte.
- Création de l'Observatoire de l'éthique douane/secteur privé.
- Lancement du portail [www.stopcorruption.ma](http://www.stopcorruption.ma), dédié aux petites et moyennes entreprises.
- Deux études d'envergure sur la corruption dans les secteurs de la santé et du transport routier, comportant diagnostic et évaluation, cartographie des risques, stratégie et plan d'action ([www.icpc.ma/wps/portal/detail/?wcm\\_global\\_context=/wps/wcm/connect/internet+icpc\\_fr/icpc/accueil/espace+publication/etudes](http://www.icpc.ma/wps/portal/detail/?wcm_global_context=/wps/wcm/connect/internet+icpc_fr/icpc/accueil/espace+publication/etudes)).
- Mise en place de partenariats avec des entités publiques nationales et des organisations internationales (notamment l'UNCAC, l'OCDE, et la Banque mondiale).
- Organisation d'événements et d'ateliers de formation sur la prévention de la corruption.
- Adhésion du Maroc au Réseau arabe pour l'intégrité et la lutte contre la corruption (ACINET) et participation aux événements internationaux pertinents.
- Contribution à la formulation de politiques de bonne gouvernance pour la totalité du secteur public.

*Source* : Abouddrar, A. (2013), «Présentation de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) », Instance centrale de prévention de la corruption (document interne).

L'Institution a fait montre d'une grande acuité intellectuelle dans ses analyses, qui ont jusqu'ici formé le cœur de son travail (conjointement avec des efforts de coordination horizontale). Ses enquêtes ont confirmé les difficultés de mesurer l'étendue et l'impact de la corruption, l'absence d'une dimension stratégique dans la conduite des initiatives de lutte contre la corruption, l'absence de cohésion dans le cadre institutionnel et les outils distincts de dénonciation, qui sont peu lisibles et difficiles d'accès pour les citoyens ordinaires. Ses contributions intellectuelles aux projets de loi et de politique ont rempli un vide et accru les connaissances sur les effets de la corruption sur la fourniture de services comme la santé et les transports. Elles ont montré l'utilité des diagnostics et de l'évaluation.

L'ICPC est parvenue à construire des partenariats avec des institutions nationales et internationales. Certaines collaborations ont débouché sur des initiatives comme le portail [www.stopcorruption.ma](http://www.stopcorruption.ma) ou l'Observatoire de l'éthique douane/secteur privé. Comme évoqué dans le chapitre 1, ce portail est le résultat d'une collaboration avec la Confédération générale des entreprises du Maroc, le ministère du Commerce et de l'Industrie, et l'Agence nationale pour la promotion des petites et moyennes entreprises. Son principal objectif est d'aider les petites et moyennes entreprises à dénoncer les actes de corruption de manière anonyme. Le dénonciateur peut grâce à un code d'accès s'enquérir du progrès de sa plainte auprès des personnes chargées du cas. Selon l'ICPC, le site a provoqué une augmentation du nombre des plaintes<sup>9</sup>.

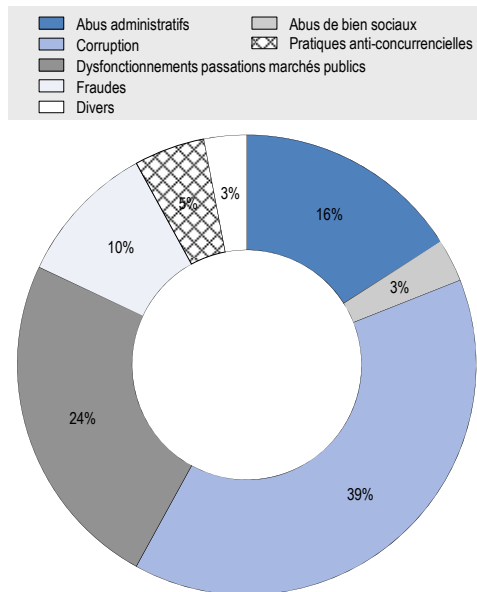
Tableau 2.2. **Partenariats conclus par l'ICPC avec d'autres secteurs impliqués dans la lutte contre la corruption**

Date	Partenaire
2009	Ministère de la Santé
2010	Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) Création de l'Observatoire de l'éthique douane/secteur privé
2011	Secteur du commerce extérieur
	Secteur du transport routier
	Secteur de l'éducation nationale
2012	Secteur de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace
	Ministère de la Justice
	Ministère de l'Intérieur (IGAT) Ministère de l'Économie et des Finances

Entre la fin du mois de novembre 2010 et le début du mois de juin 2013, l'ICPC a reçu 1 439 dénonciations. Parmi ces dernières, 302 ont été considérées comme relevant de la compétence de l'ICPC. Près de 84 % des dénonciations non retenues venaient de sources anonymes, ce qui donne une

idée du climat existant au Maroc. La grande majorité des dénonciations valides (73 %) provenaient de la population générale et 20 %, des entreprises du secteur privé.

Graphique 2.2. Répartition des dénonciations valides reçues par l'ICPC entre novembre 2010 et juin 2013, par catégorie d'actes de corruption (données de l'ICPC)



Ces réalisations, d'autant plus appréciables qu'elles ont pris place dans un environnement difficile avec des ressources limitées, n'ont cependant pas permis une réelle amélioration du traitement de la corruption dans le pays. En dépit de ses efforts considérables pour devenir le premier destinataire des appels de dénonciation de corruption, l'incapacité de l'ICPC pour ce qui est de conduire des investigations suite aux plaintes a provoqué une frustration de la population.

### Un nouveau mandat : les pouvoirs d'enquête de l'ICPC

Si l'ICPC a obtenu des résultats satisfaisants dans son travail de prévention, cela a été moins le cas pour ce qui des plaintes des citoyens. Cela s'explique en partie par le fait qu'elle ne dispose pas de la capacité d'enquêter et de suivre les plaintes<sup>10</sup>. L'examen par Transparency Maroc du respect de l'UNCAC par le pays a mis en avant l'effet de cette carence de pouvoirs d'investigation : elle rend l'ICPC impuissante vis-à-vis d'une

administration publique peu désireuse de prendre ses recommandations au sérieux (Zirari et Mesbahi, 2010).

Cette carence manifeste a été prise en compte par la Constitution adoptée en juillet 2011. La Constitution a entériné deux changements majeurs pour l'ICPC :

- Son nouveau mandat inclut des pouvoirs d'investigation, et la lutte contre la corruption ; l'Instance passe donc d'un mandat préventif à un mandat multifonctions (voir encadré 2.3).
- Elle devient aussi une instance nationale, indépendante, ce qui représente une avancée majeure du point de vue des relations entre l'institution et le gouvernement, et plus largement le monde politique.

### Encadré 2.2. La Constitution de 2011 et la lutte contre la corruption

#### Article 36

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, de la prévention et de la lutte contre la corruption.

#### Article 167

L'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, créée en vertu de l'article 36, a pour mission notamment 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.

Ces évolutions ont des implications nombreuses pour le travail sur l'intégrité et contre la corruption au Maroc. D'une part, la Constitution donne à la nouvelle instance des prérogatives lui permettant de prévenir la corruption en même temps que de lutter contre elle ; elle étend en outre sa sphère d'intervention à tous les actes de corruption mentionnés à l'article 36.

C'est non seulement un nouveau rôle pour elle, mais aussi un renforcement de son importance dans l'environnement institutionnel. Donner rang constitutionnel à l'institution et affirmer son indépendance témoigne aussi de l'importance accordée à son rôle. Ce nouveau statut peut lui donner une plus grande marge de manœuvre dans ses actions, un accès facilité aux ressources et une nouvelle dynamique de relation avec les autres acteurs.

### Encadré 2.3. Modèles d'institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption

**Agences multifonctions de lutte contre la corruption :** ce modèle correspond à l'établissement d'une autorité unique intervenant à la fois dans la prévention et dans la répression de la corruption. Souvent, l'action en justice reste une fonction distincte. Ce modèle est généralement illustré par la Commission indépendante de lutte contre la corruption à Hong Kong et par le Bureau d'investigation des pratiques de corruption à Singapour. Il a inspiré d'autres institutions sur tous les continents : en Australie (Nouvelle-Galles du Sud), au Botswana, en Lituanie, en Estonie, en Pologne, en Moldavie et en Ouganda. D'autres institutions, par exemple en République de Corée, en Thaïlande, en Argentine et en Équateur, ont adopté des éléments des modèles de Hong Kong et Singapour.

**Institutions spécialisées dans l'exécution de la loi :** ce modèle articule la détection, l'investigation et l'action en justice contre la corruption dans un seul organe d'exécution de la loi. C'est probablement le modèle le plus commun dans les pays de l'OCDE. Il correspond à l'Autorité nationale norvégienne d'enquête et de poursuite des crimes économiques et environnementaux (Økokrim), l'Office central pour la répression de la corruption en Belgique, le Bureau spécial du procureur général pour la répression des délits économiques liés à la corruption en Espagne, l'Office pour la lutte contre la corruption et la criminalité organisée en Croatie, l'Office national de lutte contre la corruption en Roumanie et le Bureau national d'investigation en Hongrie. Ce modèle peut aussi être décliné sous la forme d'entités d'investigation internes ayant une compétence limitée à la détection et l'enquête à l'intérieur du régime d'exécution de la loi. Il existe de tels organismes en Allemagne et au Royaume-Uni.

**Institutions de prévention :** les institutions de prévention représentent un modèle courant. Elles relèvent de trois catégories principales :

- Les conseils de coordination de la lutte contre la corruption. Ils sont souvent créés pour mener la réforme en matière de corruption dans un pays, particulièrement pour formuler et superviser une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Ces conseils (commissions ou comités) rassemblent des autorités gouvernementales et des ministères, des représentants des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; ils peuvent impliquer la société civile. De telles institutions de prévention sont par exemple le Conseil anti-corruption en Géorgie et la Commission de lutte contre la corruption en Azerbaïdjan.



### Encadré 2.3. Modèles d'institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption (suite)

- Les organismes dédiés à la prévention de la corruption qui sont des institutions permanentes dotées d'un large mandat. On peut mentionner la Commission pour la prévention de la corruption en Slovénie, la Direction de l'Initiative de lutte contre la corruption au Monténégro et le Service central de prévention de la corruption en France.
- Des institutions publiques contribuant à la prévention de la corruption, mais qui ne sont pas explicitement appelées « institutions de lutte contre la corruption ». Certains pays ont créé des organismes dédiés à des sous-domaines, au sein du domaine plus large de la lutte contre la corruption (le traitement des conflits d'intérêts, ou le contrôle des déclarations de patrimoine par des administrations centrales ou le Parlement, par exemple). On peut citer l'Agence nationale pour l'intégrité en Roumanie, l'Office national de l'intégrité aux Pays-Bas (Dutch National Integrity Office), le Bureau de déontologie de l'administration publique aux États-Unis et la Commission principale d'éthique officielle en Lituanie.

*Source* : OCDE (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models: Second Edition*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>.

Les fonctions d'enquête représentent à la fois un défi et une opportunité. Des investigations de grande ampleur pourraient mettre l'Instance sur le devant de la scène, lui donner une grande visibilité et un appui de la population – à la condition qu'elle parvienne à des résultats tangibles dans un délai raisonnable. Rares sont cependant les institutions de lutte contre la corruption qui possèdent la capacité de conduire de telles enquêtes, et des revers peuvent être désastreux dans les phases initiales (De Sousa, 2009b). La capacité de cette institution est donc limitée, en termes de ressources humaines et *a fortiori* de moyens spécialisés dans l'investigation. Cela, ajouté à des contraintes de contexte (comme les faiblesses du système judiciaire), constitue un risque qui doit être pris en compte lors de la phase initiale de mise en œuvre de son nouveau mandat.

Un projet de loi relatif à la nouvelle instance (n° 113-12) (Royaume du Maroc, 2013) a été rédigé. Le projet de loi a été posté sur le site web du Secrétariat général du gouvernement en octobre 2012 pour consultation, avant d'être à nouveau soumis au gouvernement pour révision. Il tentait de corriger les écueils du décret n° 2-05-1228, notamment :

- l'obtention des informations nécessaires aux investigations des administrations et entités publiques

- l'insertion de l'Instance dans le circuit de surveillance et d'exécution de ses recommandations en matière de lutte contre la corruption
- l'acquisition des compétences qualifiées requises
- la réaction aux dénonciations déposées (par la conduite d'enquêtes).

Cette version du projet de loi définissait les conditions dans lesquelles l'institution peut lancer des enquêtes de son propre fait, et les termes de ses relations avec les élus, l'administration publique, les institutions de police judiciaire et le système judiciaire. Elle recommandait une instance dotée des pleins pouvoirs d'enquête et d'une autonomie financière, avec son propre budget pour couvrir son fonctionnement et sa masse salariale. Ses finances devaient être soumises à la vérification de la Cour des comptes, comité de contrôle externe du pays, un rapport financier lui étant soumis annuellement. La gestion de la nouvelle instance devait elle aussi être soumise à une évaluation périodique par un comité externe. Elle devait disposer de sa propre structure de fonctionnement administratif, mais continuer de compter sur des agents détachés, ainsi que sur des employés recrutés conformément au statut des personnels de l'Instance. Le projet de loi prescrivait aussi la mise en place d'instances régionales responsables devant le président de la nouvelle instance, laquelle n'était pas retenue dans la version adoptée.

Il faut cependant remarquer qu'il y a eu une inflexion entre le projet de loi n° 12.113 relatif à l'Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption – dans sa version d'octobre 2013 – et la loi n° 113-12, promulguée par le dahir n° 1-15-65 le 9 juin 2015. Cette dernière restreint notamment l'indépendance de l'Instance, soumise à des exigences accrues concernant la reddition de comptes au gouvernement et la composition proposée, ses pouvoirs d'enquête étant limités et le seuil pour la recevabilité des plaintes étant rehaussé.

Plus concrètement, la loi adoptée impose à l'Instance de présenter toutes les propositions ou recommandations au gouvernement ou aux chambres du Parlement en matière de projets de réglementation, de promotion et de mise en cohérence des principes d'intégrité et de transparence, ainsi que les propositions ou recommandations de simplification des procédures<sup>11</sup>. L'ancien texte est moins strict et impose moins de conditions en matière de reddition de comptes. Ses dispositions en matière de propositions de l'Instance n'utilisent par exemple pas le terme « toutes », et n'évoquent une présentation que devant le gouvernement, et non aux chambres du Parlement<sup>12</sup>. La terminologie très systématique de la loi pourrait déboucher sur un environnement de contrôle excessif et une inefficacité du fait de procédures trop lourdes.

Dans un tel contexte, la loi adoptée a en outre exclu de nombreux aspects relatifs à la composition de l'Instance qui existaient précédemment. Par exemple, alors que la structure actuelle fait appel à des membres liés à la société civile, aux universités, aux associations de lutte contre la corruption, la loi précise que les membres sont nommés soit par dahir, soit par le président de la Chambre des représentants, par le président de la Chambre des conseillers ou par décret<sup>13</sup>. Elle ne précise pas l'organisation ou l'entité dont sont issus ces membres. De ce point de vue, le projet de loi n° 12.113 était plus proche de la structure actuelle de l'ICPC, puisqu'il autorisait les nominations depuis une large gamme d'organisations, en précisant que les membres devaient être nommés par des organisations non gouvernementales et par des organisations professionnelles. En revanche, la loi assure la parité homme-femme<sup>14</sup>.

La loi réduit l'étendue des plaintes recevables en fixant un seuil supérieur aux dispositions les plus larges et inclusives du projet de loi n° 12.113. L'article 19 de la loi dispose en particulier que toute personne physique ou morale ou tout responsable d'une administration qui détient des informations certaines, des présomptions ou des preuves indiquant l'existence d'un cas de corruption, peut informer le président de l'Instance. Le projet de loi n° 12.113 ne précise pas explicitement le niveau de crédibilité de l'information. Le fait que la loi adoptée interdise toute injure ou diffamation contre une personne ou une partie pourrait décourager davantage les dénonciations. En outre, contrairement à la version précédente, la loi ne traite pas du cas des informations transmises anonymement. Elle précise que les informations doivent être transmises par écrit et signées par l'informateur ou le plaignant lui-même, son nom complet et d'autres informations sur son identité devant être indiqués<sup>15</sup>. Les modalités sont plus sévères que celles du projet de loi n° 12.113 qui disposait que l'Instance devait garantir l'anonymat du plaignant ou de l'informateur s'il en faisait la demande<sup>16</sup>. L'ICPC peut actuellement recevoir des plaintes anonymes pour corruption sur son portail stopcorruption. La loi adoptée ne le permet plus, et exige une réforme du portail de plaintes pour corruption. Selon les statistiques de l'ICPC, entre 2010 et 2013, 1 208 plaintes sur un total de 1 439 étaient anonymes. En ce qui concerne les plaintes relevant de son mandat, 83 % étaient anonymes. Enfin, alors que l'ICPC doit rendre ses décisions dans un délai maximal de trois mois à compter de la réception de la plainte<sup>17</sup>, la loi adoptée ne fixe pas de limite temporelle à l'action de l'Instance. En plus, contrairement à la précédente version, la loi ne donne plus le pouvoir d'auto-saisine sur des actes de corruption.

En outre, en ce qui concerne les investigations, la loi ne précise pas le champ de compétences de l'Instance. Elle ne précise pas si celle-ci est

compétente pour les délits transnationaux et les délits intervenant à un niveau infranational ou dans le cadre des entreprises publiques ; elle n'explique pas davantage quels délits sont concernés par son mandat d'enquête. L'Instance devrait avoir seule le pouvoir de décider pour chaque cas, conformément à son mandat d'investigation.

Les restrictions exprimées par la nouvelle loi, notamment des exigences accrues concernant la reddition de comptes au gouvernement et la composition proposée, un pouvoir d'enquête limité et un seuil rehaussé pour la recevabilité des plaintes, pourraient affecter la capacité de l'Instance à effectuer son rôle de contrôle et de renforcement de l'intégrité du secteur public.

La mise en œuvre de la loi est très dépendante de la stratégie de transition et des efforts faits par tous les acteurs de l'environnement d'intégrité pour faciliter l'entrée en fonction de la nouvelle instance. Certaines questions élémentaires se posent concernant le processus d'exécution :

- L'exécution des missions et le champ de compétences de la nouvelle instance en matière d'investigation doivent être bien définis par rapport au cadre institutionnel global de la lutte contre la corruption, afin d'éviter des chevauchements avec les mandats d'autres institutions. Cela est d'autant plus important que des cas de corruption mis au jour par l'Instance pourraient donner lieu à des incriminations ne relevant pas de sa compétence (celles mentionnées à l'article 36 de la Constitution de 2011). Par conséquent, selon la portée de ses pouvoirs d'investigation, la nouvelle instance devra faire d'importants efforts de coordination avec la police et le parquet.
- Les règles régissant la composition et le fonctionnement de l'Instance doivent refléter le souci de son indépendance, mais aussi le souci de la coordination entre les différents organes publics impliqués dans les questions de l'intégrité, de la bonne gouvernance et de la responsabilité dans le secteur public.

## Conditions nécessaires pour une transformation réussie de la nouvelle instance

Plusieurs facteurs détermineront la possibilité de la nouvelle instance à devenir une instance dotée de pouvoirs d'enquête telle que les meilleures des ALC dans le monde.

## *Facteurs externes de succès*

### *La direction politique*

Le contexte de changement et l'urgence de lutter contre la corruption soutiennent la création de la nouvelle instance. Comme on l'a dit, les ALC naissent souvent à la suite d'une crise et sont créées pour faire face à cette crise. Lorsque le calme revient, les pouvoirs politiques ont tendance à marginaliser l'institution qu'ils ont mise en place. La Roumanie et le Nigéria<sup>18</sup> ont connu cette problématique. L'expérience de nombreux pays atteste qu'il ne suffit pas d'avoir créé une ou plusieurs institutions pour prévenir la corruption ou lutter contre elle ; un fort leadership est nécessaire. Le fait que la nouvelle instance marocaine est une institution constitutionnelle indique un soutien au plus haut niveau. Mais celui-ci doit se concrétiser au bénéfice d'une institution en fonctionnement. L'expérience des pays de l'OCDE a montré l'importance du Centre du Gouvernement pour assurer cette direction politique (OCDE, 2014)

### *Indépendance*

L'indépendance de l'autorité de lutte contre la corruption, aussi sensible au contexte qu'elle soit (PNUD, 2011), est souvent considérée comme décisive. Elle est généralement définie d'abord par rapport aux institutions politiques<sup>19</sup>. Affirmée par l'article 159 de la Constitution, l'indépendance statutaire de l'Instance n'est cependant pas garantie en pratique puisque comme la capacité de l'entité de gérer et de s'acquitter de manière satisfaisante de ses fonctions sans interférence indue, elle est étroitement liée à d'autres aspects et à la gestion de ses ressources humaines (dont les statuts des employés et le modèle de recrutement). La méthode de nomination du président et du secrétaire général de l'Instance a aussi une influence. La loi dispose que le roi nomme le président (article 14) et le secrétaire général (article 29).

### *Un élément du cadre général d'intégrité*

Comme on l'a indiqué, une agence de lutte contre la corruption, même dotée de pouvoirs d'enquête, ne peut espérer résoudre seule tous les problèmes de corruption. Elle ne peut être efficace qu'inscrite dans un environnement qui comprend un cadre réglementaire global, et associée à d'autres institutions pour lesquelles la lutte contre la corruption est aussi une priorité (comme la police et le système judiciaire, entre autres). En pratique, cela signifie que d'autres textes de loi, notamment sur l'accès à l'information publique, les marchés publics, le financement des partis politiques, les déclarations de patrimoine pour les hauts responsables

publics, les conflits d'intérêts, entre autres, doivent aussi être appliqués<sup>20</sup>. Les lignes directrices de l'OCDE, par exemple, pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public peuvent inspirer cette législation. En ce qui concerne les institutions associées, la révision complète de la fonction publique en vue de renforcer l'intégrité dans tous les secteurs ne peut être omise.

Dans un tel cadre, la nouvelle instance peut notamment jouer le rôle de conseiller et de coordinateur horizontal. Pour qu'elle remplisse ses objectifs, une adhésion et une implication de différents partenaires des secteurs public et privé, ainsi que de la société civile, seront nécessaires. Son nouveau rôle d'investigation supposerait aussi une coordination avec des acteurs jusqu'alors distants (police, parquet, douanes, etc.). Un effort pour renforcer les liens avec ces organes est d'autant plus nécessaire si on veut anticiper d'éventuelles réactions négatives face à ce qui peut être perçu comme un empiètement de l'ICPC au moment où elle est chargée d'investigations des cas de corruption. Un tel renforcement sera aussi utile à long terme si l'ICPC doit obtenir des douanes, de la banque centrale, du cadastre, de l'autorité fiscale, l'autorisation d'accéder à leurs bases de données lors d'une enquête. Les partenariats et accords (formels et informels) devraient être révisés au regard des nouvelles responsabilités de l'institution.

L'ICPC devrait en outre jouer un rôle important dans les efforts du Maroc au regard du gouvernement ouvert. C'est l'un des acteurs clés de l'intégrité, c'est-à-dire l'un des principes fondamentaux du gouvernement ouvert. Son inclusion au comité marocain de pilotage pour un gouvernement ouvert est déjà un premier pas pour institutionnaliser le rôle de l'ICPC dans la promotion du gouvernement ouvert.

### *Le rôle de la nouvelle instance dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption*

Un premier pas a été fait vers la formulation d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption avec l'adoption en 2009 du Plan d'action du gouvernement pour la lutte contre la corruption. Le comité interministériel présidé par le MFPMA a aussi été chargé de formuler une stratégie nationale de plus long terme. La commission chargée de superviser la stratégie nationale de lutte contre la corruption l'a adoptée fin 2015.

La nouvelle instance doit occuper une place de choix dans le système national de lutte contre la corruption, mais ne peut et ne doit pas être un palliatif pour un système entier. C'est un projet national qui doit rassembler tous les acteurs. La nouvelle instance peut contribuer au processus en tant que catalyseur des efforts de tous. Mais c'est l'engagement des hauts responsables politiques qui créera les conditions du bon développement de

la stratégie. L'encadré 2.4 présente la Stratégie nationale de lutte contre la corruption en Roumanie et certains de ses résultats en matière de répression.

#### **Encadré 2.4. Stratégie nationale de lutte contre la corruption en Roumanie : des efforts concluants**

La Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) est un document stratégique de moyen terme qui présente des directions générales et des actions de soutien à la promotion de la bonne gouvernance dans toutes les institutions publiques. C'est le point de départ du développement et de l'adoption par les autorités publiques de plans sectoriels de lutte contre la corruption. La SNLCC met en avant des principes d'action, des objectifs généraux et spécifiques au niveau national et des outils effectifs de formulation de plans sectoriels (comme un inventaire des mesures de prévention obligatoires, des indicateurs de performance, une structure standardisée pour un plan d'action et des mécanismes de coordination et de suivi).

Les principaux objectifs de la Stratégie sont les suivants :

1. prévenir la corruption dans les institutions publiques
2. sensibiliser la population au problème de la corruption
3. lutter contre la corruption au moyen de mesures administratives et juridiques
4. adopter des plans sectoriels et concevoir un système national de surveillance.

Le mandat de lutte contre la corruption a été confié en Roumanie à deux institutions : l'Office national de lutte contre la corruption et l'Agence nationale pour l'intégrité. L'Office national de lutte contre la corruption, créé en 2005, est doté de pouvoirs d'enquête et de sanction. Il a inculpé environ 25 maires, 8 maires-adjoints et 4 parlementaires en 2012. Son travail a débouché sur la condamnation de 743 personnes en 2011, deux fois plus que l'année précédente. Environ 90 % des cas traités par l'agence ont donné lieu à un verdict de culpabilité.

Source : Portail roumain de la lutte contre la corruption, [www.anticorruption-romania.org/strategy](http://www.anticorruption-romania.org/strategy).

### ***Facteurs internes de succès***

#### ***La nécessité d'une vision et d'une mission***

Une première étape dans la définition de l'identité et de la culture organisationnelle de l'organisation consiste dans la formulation d'une vision et d'une mission pour ses employés, dont la société soit informée. La

mission actuelle de l'ICPC est énoncée par le décret qui l'a créée : coordonner, superviser et suivre la mise en œuvre de mesures de prévention de la corruption, ainsi que rassembler et diffuser l'information dans ce domaine.

Le nouveau mandat appelle une nouvelle définition de la mission confiée. La formuler collectivement représentera, en plus d'une première étape vers la planification stratégique, une opportunité. En outre, disposer d'un code de conduite largement diffusé attestera la transparence de l'institution et précisera quel comportement les citoyens peuvent attendre de ses personnels (voir l'exemple de la Commission indépendante de lutte contre la corruption en Australie dans l'encadré 2.5). Il peut aussi servir de base pour la formulation d'un cadre de responsabilité pour les agents de l'institution.

La direction formelle de la nouvelle instance revient à son président et son secrétaire général, tous deux nommés par le roi. Il leur incombera de faire en sorte que l'Instance soit à l'image de ses valeurs et principes d'intégrité, de transparence et de responsabilité. Non seulement les hauts responsables doivent signer et respecter un code de conduite, mais ils devraient aussi idéalement publier librement leurs déclarations de patrimoine. De tels gestes témoignent en effet de l'engagement sans condition d'une instance à l'égard des valeurs d'intégrité et de transparence, et de l'exigence d'exemplarité.

#### **Encadré 2.5. Code de conduite de la Commission indépendante de lutte contre la corruption (CICC) de Nouvelle-Galles du Sud, Australie**

Le code de conduite de la CICC énonce les principes qui doivent orienter ses employés ainsi que les employés contractuels dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent adhérer aux valeurs suivantes :

- la promotion de l'intérêt général
- un comportement éthique et intègre
- être équitable, impartial et responsable
- agir en vue de l'excellence
- faire preuve de courage et de professionnalisme dans la poursuite de leurs objectifs
- se respecter et s'appuyer les uns les autres en privilégiant le travail d'équipe
- préserver l'indépendance de l'institution.



### Encadré 2.5. Code de conduite de la Commission indépendante de lutte contre la corruption (CICC) de Nouvelle-Galles du Sud, Australie *(suite)*

Le code dispose que le nom et les pouvoirs de la Commission doivent être utilisés avec parcimonie par ses employés, en ayant conscience des effets qu'ils ont sur les personnes. Ces pouvoirs ne doivent jamais être utilisés pour obtenir des avantages personnels. Les employés sont tenus de respecter les règles éthiques que promeut la Commission dans ses interactions avec d'autres organisations administratives. L'intérêt général l'emporte lorsqu'il existe un conflit d'intérêts réel ou perçu. Les employés doivent régulièrement renouveler leur Déclaration d'intérêts. Ils doivent, comme les directeurs, ne jamais donner l'impression que la Commission est influencée par quiconque, qu'il s'agisse d'une personne ou d'une organisation. Accepter des cadeaux ou d'autres avantages peut compromettre la position de la CICC, en créant chez le bénéficiaire le sentiment d'être l'obligé du donateur, ce qui peut menacer l'impartialité. Les agents doivent s'assurer qu'une Déclaration de cadeaux et avantages a été remplie.

Les ressources publiques doivent être utilisées de manière productive. Il existe des politiques qui orientent les employés lorsqu'ils utilisent le matériel et les biens de l'institution (comme les véhicules), notamment en ce qui concerne les courriels. Les employés doivent aussi s'assurer que leur appartenance à des partis politiques sont compatibles avec leur obligation première de promouvoir l'intérêt général d'une manière politiquement neutre. La direction doit être informée de tout engagement politique. Quand un employé quitte la Commission, il doit respecter la confidentialité de l'information obtenue au titre de son travail, ainsi que les droits de propriété intellectuelle de la Commission. Toute infraction peut conduire à un licenciement, une inculpation et un certain nombre d'autres mesures.

*Source* : The Independent Commission against Corruption (2012), « Code of Conduct », Nouvelle-Galles du Sud, Australie, [www.icac.nsw.gov.au](http://www.icac.nsw.gov.au).

Ces hauts responsables doivent aussi être protégés contre un licenciement injustifié. Le cadre réglementaire de la majeure partie des agences de lutte contre la corruption<sup>21</sup> dans le monde prévoit une telle protection, qui participe de l'indépendance et de la stabilité de l'organisation. Beaucoup des réalisations de l'ICPC actuelle sont dues à sa direction. Ses contributions ont été reconnues au-delà des frontières du Maroc (le président de l'ICPC est aussi le président du Réseau arabe pour l'intégrité et la lutte contre la corruption (ACINET), auquel l'ICPC est affiliée). Ce rôle de champion doit être maintenu par la nouvelle instance.

### *Un processus budgétaire pour la nouvelle instance*

La nouvelle structure organisationnelle de l'Instance doit intégrer de nouvelles fonctions comme l'investigation. L'ajout de ces nouvelles fonctions changera considérablement la structure existante de l'ICPC, et aura donc un impact sur son budget. Avec un cadre caractérisé par des responsabilités accrues et une indépendance budgétaire, l'institution aurait intérêt à utiliser des outils de budgétisation axés sur la performance (voir encadré 2.6) afin de pouvoir rendre compte de ses résultats (OCDE, 2007).

Dans ce type de cadre, les résultats sont mesurés sous forme de produits, d'effets et d'impacts. Le recours à des outils de budgétisation axés sur la performance est avantageux en termes de planification et de transparence stratégiques et opérationnelles. Dans la mesure où elle est en lien direct avec les résultats, la budgétisation axée sur la performance aide à améliorer les méthodes et processus de gestion. Mais ce recours exige une grande clarté dans la définition du mandat, des missions et objectifs de l'organisation, ainsi qu'une capacité de mesurer les résultats obtenus. Une incertitude persistante sur le mandat et les fonctions de l'institution ne facilite pas la conception d'indicateurs de mesure de la performance, laquelle contribue en retour au processus budgétaire.

Des compétences spécifiques liées au recueil et à l'analyse des données financières et des prévisions budgétaires doivent aussi être acquises (ou développées au sein de l'équipe en place). L'acquisition de systèmes de gestion financière automatisés y contribuerait.

L'Instance doit aussi mettre en place les mécanismes adéquats pour recueillir et organiser les données financières relatives à ses activités quotidiennes afin d'alimenter les prévisions budgétaires et les processus de planification. Elle peut envisager de réaliser un inventaire des activités de l'Instance<sup>22</sup>, qui établisse les liens entre ces activités et les résultats souhaités.

### Encadré 2.6. La budgétisation axée sur la performance

L'OCDE a défini la budgétisation axée sur la performance comme un processus budgétaire qui établit un lien entre les fonds alloués, d'un côté, et les résultats mesurables, de l'autre. Il comprend trois catégories générales : la budgétisation présentationnelle, la budgétisation indirecte fondée sur la performance, et la budgétisation directe fondée sur la performance ou reposant sur des formules.

**La budgétisation présentationnelle** consiste simplement en une intégration de l'information sur la performance dans le budget ou d'autres documents officiels. Elle peut concerner des résultats déjà obtenus et utilisés comme référence, pour établir une responsabilité ou entrer en dialogue avec les législateurs ou les citoyens au sujet d'une action du gouvernement. Cette information ne joue cependant aucun rôle dans la prise de décision, puisque ce n'est pas l'objectif de la budgétisation présentationnelle.

Dans la **budgétisation indirecte fondée sur la performance**, les ressources sont reliées indirectement aux résultats passés ou escomptés. L'information sur la performance est un élément important du processus de prise de décision, mais elle n'est pas utilisée pour déterminer les sommes allouées, et le degré de son influence sur les décisions n'est pas fixé à l'avance. Elle est utilisée au même titre que d'autres données lors de la prise de décision.

Enfin, dans la **budgétisation directe fondée sur la performance**, les ressources sont allouées en fonction des résultats atteints. Cette forme de budgétisation axée sur la performance n'est utilisée que dans un petit nombre de pays de l'OCDE, et seulement pour des secteurs spécifiques. Le nombre d'étudiants obtenant leur master aidera par exemple à déterminer les ressources allouées l'année suivante à l'université délivrant ce diplôme.

*Source* : OCDE (2008), « Budget et performances : Guide de l'utilisateur », *Synthèses de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

<http://www.oecd.org/fr/gouvernance/40691087.pdf>

Tableau 2.3. Fonctions et ressources des institutions de lutte contre la corruption multifonctions (issu de OCDE, 2013)

Pays	Population (2012) <sup>1</sup>	PIB du pays (en milliards de USD, 2012) <sup>2</sup>	Nom de l'instance	Date de la création	Fonctions clés	Ressources		Se rapporte à :
						Personnels	Budget (en millions d'EUR)	
Hong Kong, Chine	7 155 000	263.3	Commission indépendante anti-corruption	1974	Prévention Investigation Poursuites judiciaires	1 298	78.07	4 comités indépendants : - Comité consultatif sur la corruption - Comité d'évaluation des opérations - Comité consultatif pour la prévention de la corruption - Comité consultatif des citoyens sur les relations communautaires
Singapour	5 312 000	274.7	Bureau d'investigation des pratiques de corruption	1952	Investigation Prévention par l'éducation du public et examen des procédures dans l'administration publique pour minimiser les risques de corruption	Max. 150		Premier ministre
Lituanie	2 986 000	42.25	Service spécial d'investigation	1997	Investigation Prévention Education	230		Président de la république et Parlement

Pays	Population (2012) <sup>1</sup>	PIB du pays (en milliards de USD, 2012) <sup>2</sup>	Nom de l'instance	Date de la création	Fonctions clés	Ressources		Se rapporte à :
						Personnels	Budget (en millions d'EUR)	
Lettonie	2 025 000	28.37	Bureau de prévention et de lutte contre la corruption	2002	Prévention Éducation Investigation	133	3.34 (2012)	Premier Ministre
Pologne	38 540 000	489.8	Bureau central anti-corruption	2006	Investigation Prévention Éducation	779	28 (2011)	Premier ministre
Indonésie	246 900 000	878.0	Commission pour l'éradication de la corruption	2002	Investigation Poursuites judiciaires Contrôle Prévention Éducation	699	36.84 (2011)	Public (Audité par l'Instance Indonésienne suprême d'audit)
Botswana	2 004 000	14.41	Direction de la lutte contre la corruption et la criminalité économique	1994	Investigation Prévention Education	25 cas/officier		

*Notes :*

1. Source : Banque mondiale.
2. Source : Banque mondiale.

### *Gestion de la performance et indicateurs de résultats*

L'indépendance donnée à la nouvelle instance implique qu'elle soit responsable de ses actions, ce qui suppose que ses activités soient contrôlées par un organisme de contrôle externe indépendant, qui rendra publics les résultats obtenus et l'utilisation des ressources. C'est aussi une exigence si on veut consolider la légitimité de l'Instance aux yeux de l'opinion publique. Il faut donc, pour faciliter le contrôle externe évoqué, concevoir des indicateurs de mesure de la performance de l'institution. Ils permettront non seulement de mesurer l'efficacité de ses activités, mais faciliteront en outre les décisions d'allocation des ressources ainsi que les ajustements garantissant qu'elle pourra mener à bien ses actions. Sachant que la formulation d'indicateurs de performance est une tâche malaisée pour des ALC établies depuis longtemps (De Sousa, 2009), l'Instance aurait intérêt à s'appuyer sur des experts en ce domaine.

#### **Encadré 2.7. Le processus budgétaire pour les agences de lutte contre la corruption (ALC) : bonnes pratiques de détermination des budgets**

- Les ALC doivent pouvoir proposer un budget directement au Parlement. Le budget annuel final doit être garanti par la loi ou la Constitution.
- Une budgétisation axée sur la performance est recommandée si elle permet une augmentation du budget lorsque l'efficacité de l'ALC a été établie. Elle ne peut être utilisée comme un prétexte pour réduire ses ressources.
- L'ALC doit pouvoir utiliser des financements complémentaires résultant de son travail, par exemple les revenus de la vente des biens confisqués après investigation et poursuite des cas de corruption.

*Source* : Programme des Nations Unies pour le développement (2011), *Guide des praticiens - Évaluation de la capacité des agences anti-corruption*. Nations Unies, New York, NY.

En ce qui concerne son budget et sa comptabilité, la loi désigne la Cour des comptes comme l'entité de contrôle de la situation financière de la nouvelle instance. Son rapport financier annuel devrait être rendu public non seulement pour rassurer la population mais aussi pour contribuer à l'esprit de transparence et de responsabilité de l'institution. Soumettre ce rapport au Parlement renforcerait cette transparence.

Dans la mesure où le processus budgétaire reflète l'indépendance de l'entité, il doit être régi par des règles strictes. La loi inscrit son budget dans le budget général de l'État, qui ne va pas dans ce sens. L'allocation du budget devrait être claire, transparente et protégée par la loi. La performance de l'institution devrait être prise en compte dans la détermination de son

budget. Néanmoins, en faire la condition exclusive et nécessaire risquerait d'interférer avec son indépendance. Il est donc crucial de mettre en place des mécanismes de contrôle financier tout en préservant cette indépendance budgétaire. De bons résultats de l'institution devraient améliorer ses ressources. Le Parlement doit servir de garant de la stabilité budgétaire de l'Instance. Dans divers pays, la question du financement et du budget des institutions de lutte contre la corruption est réglée par la loi. En Mongolie, par exemple, la loi dispose que le budget annuel de l'agence de lutte contre la corruption ne peut être inférieur à celui de l'année antérieure (PNUD, 2011).

### *Recherche stratégique et opérationnelle*

La recherche est une base requise par toutes les fonctions de la nouvelle instance. Sa capacité à cet égard contribue à la planification stratégique, la positionne comme un expert en matière de lutte contre la corruption et facilite son adaptation au contexte difficile dans lequel elle doit intervenir. Il est donc essentiel que l'Instance développe sa propre capacité de recherche (ce qui n'exclut pas un recours à la recherche externe si nécessaire). Un agenda de recherche stratégique doit accompagner sa planification stratégique pluriannuelle ; elle pourrait inclure des études sur la corruption dans le pays, ses causes et son impact, les risques sectoriels, les méthodes de recueil des données, entre autres questions. Plus généralement, elle pourrait aussi mener une analyse stratégique du cadre national d'intégrité, parallèlement à celle entreprise par des organisations de la société civile. Cela aiderait le Maroc à avancer vers une réduction de la fragmentation de ses efforts de promotion de l'intégrité. Elle pourrait, en partenariat avec d'autres acteurs, cartographier les risques<sup>25</sup>. Des sondages d'opinion publique peuvent aussi fortement enrichir sa compréhension des sources de la corruption ainsi que de ses effets.

Mais une telle fonction de recherche dépend de l'accès à des données fiables et crédibles. Une des principales tâches de la nouvelle instance consistera à améliorer le recueil de données et les mécanismes permettant leur traitement, ainsi que les structures d'échange avec des bases de données hébergées par d'autres institutions du secteur public (particulièrement celles associées aux enquêtes). Des efforts ont déjà été entrepris dans ce domaine depuis 2008-09 dans le cadre d'une étude d'apprentissage mutuel menée par l'OCDE, à la demande de l'ICPC, au sujet des mécanismes de collecte d'information sur la corruption au Maroc (OCDE, 2009b). Une attention particulière devrait être portée aux données sur les sanctions pénales et administratives (OCDE, 2009b). La protection des sources privées d'information et de données figure parmi les défis sérieux auxquels est

confrontée l'Instance, malgré la protection des dénonciateurs et des plaignants inscrite dans la loi, que plusieurs ONG estiment insuffisante.

Le rôle de pionnier et de facilitateur dans le développement et la gestion de savoirs sur la corruption devra être en priorité consolidé par l'Instance. Celle-ci devra renforcer la coopération avec d'autres détenteurs d'information sur la manière de compléter les connaissances et de les appliquer<sup>26</sup>. La nouvelle instance devra faire fonction d'organisateur et de diffuseur, et devra faire de la recherche et de l'analyse menées par d'autres représentants une source alternative d'analyse crédible. Dans cette perspective, elle devra renforcer sa collaboration avec les universités et les institutions de recherche.

### Encadré 2.8. Partenariats entre institutions universitaires et entités de lutte contre la corruption : des exemples australiens

La Commission indépendante de lutte contre la corruption (CICC) de Nouvelle-Galles du Sud fait des efforts importants pour sensibiliser la population à la corruption. Afin de rendre plus efficaces ses activités dans le domaine de l'éducation, la CICC s'est entourée de partenaires reconnus pour leurs contributions à la recherche et à l'enseignement sur le sujet. L'Université nationale australienne (ANU) est devenue un partenaire important. Elle propose plusieurs cours à des niveaux d'étude élémentaires et avancés sur la corruption. Des cours sur la prévention de la corruption pour les responsables et employés du secteur public ont été mis en place parallèlement, sous la double tutelle de la CICC et de l'ANU.

L'ANU réalise des sondages sur les perceptions de la corruption et de la conduite éthique, au bénéfice de la CICC et d'autres institutions. De nombreuses conférences et ateliers ont été organisés dans l'objectif de diffuser les bonnes pratiques pour éradiquer la corruption.

Le Transnational Research Institute on Corruption (Institut de recherche transnational sur la corruption), affilié à l'ANU, favorise les synergies et la collaboration dans le domaine de la recherche sur la corruption dans le secteur public. Par exemple, en 2012, la Commission élargie de lutte contre la corruption (CIAE) de Victoria a rejoint l'institut pour un projet de recherche cherchant à identifier les risques de corruption et à nourrir à partir de là les initiatives de la CIAE en matière d'éducation et de prévention.

*Sources* : Commission indépendante de lutte contre la corruption, Nouvelle-Galles du Sud : [www.icac.nsw.gov.au/education-and-events](http://www.icac.nsw.gov.au/education-and-events) ; Transnational Research Institute on Corruption : <http://tric.anu.edu.au> ; Université nationale australienne : <http://rsss.anu.edu.au/executive-course> ; Independent Broad-based Anti-corruption Commission : [www.ibac.vic.gov.au/docs/default-source/ibac-annual-reports/ibac-annual-report-2012-13.pdf?sfvrsn=8](http://www.ibac.vic.gov.au/docs/default-source/ibac-annual-reports/ibac-annual-report-2012-13.pdf?sfvrsn=8).



La capacité de recherche est l'une des plus difficiles à bâtir, compte tenu des compétences hautement spécialisées qui sont requises. La nouvelle instance devrait donc être innovante dans son approche du recrutement et de la fidélisation des personnels spécialisés. Elle pourrait y parvenir en associant ses efforts à ceux d'autres institutions (dans le secteur public ou le milieu universitaire) dans le processus d'attraction du capital humain, comme le font certains pays de l'OCDE (voir encadré 2.8 ci-dessus).

### *Préciser sa fonction d'investigation*

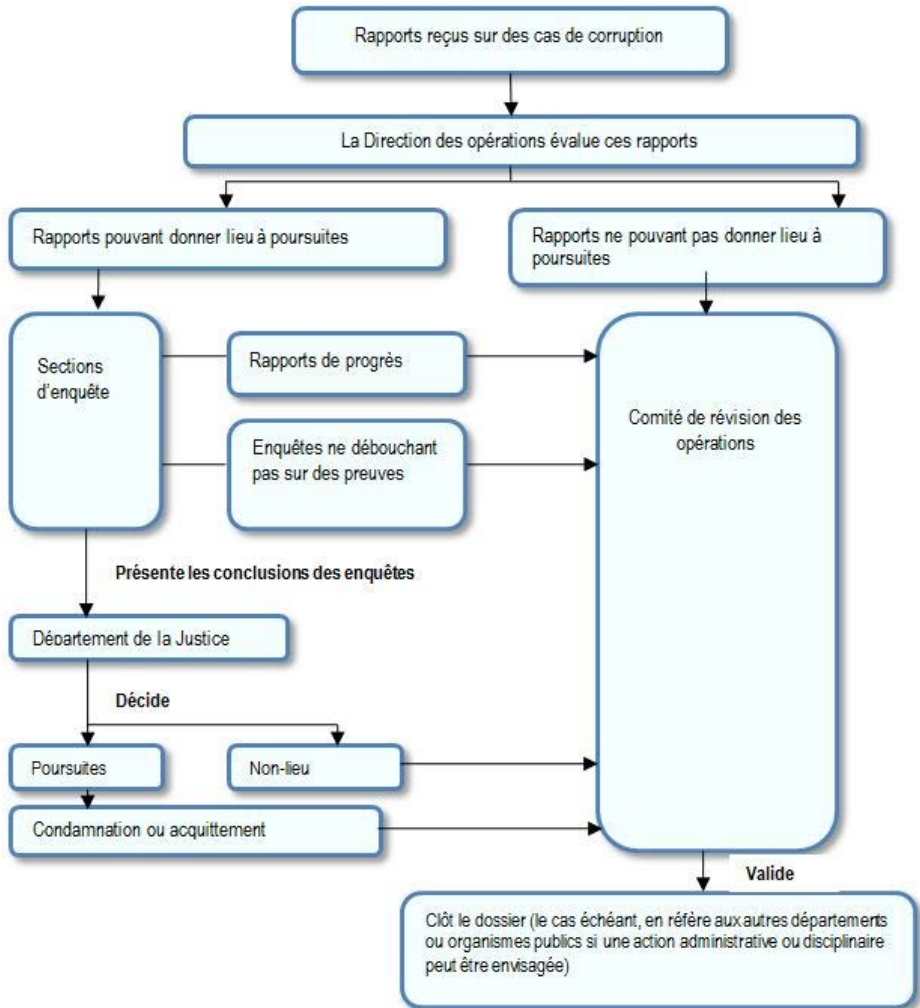
Cette nouvelle tâche va requérir des compétences techniques spécifiques. Trouver du personnel compétent à cet égard est une tâche difficile même dans les pays de l'OCDE (Borgers et Moors, 2007). Comme évoqué dans les discussions lors d'un atelier organisé par l'OCDE et l'ICPC en septembre 2013, pour discuter de la manière dont l'ICPC pouvait assumer ses responsabilités, il est indispensable de réaliser une évaluation adéquate des capacités existantes et futures des institutions du secteur public marocain dotées de fonctions d'enquête sur la corruption et les crimes financiers.

Cette évaluation est importante compte tenu des risques associés à un domaine d'action surpeuplé dans un contexte de ressources rares. Une étude approfondie des responsabilités des différentes institutions aidera à définir les options, et pourrait permettre de savoir si la nouvelle instance doit mener les enquêtes par elle-même ou participer à des investigations conduites par d'autres. Le choix de « laisser faire d'autres acteurs » ne signifie pas un complet désengagement, mais davantage une approche de gestion et de coordination qui exige elle aussi des capacités spécifiques. La nouvelle instance doit soigneusement examiner l'impact d'un rôle d'enquêteur direct, en regard des risques qui lui sont associés (De Sousa, 2013). Un mandat bien défini d'enquête sur les cas de corruption devra préciser le partage des rôles et des responsabilités avec d'autres institutions (comme la police, le système judiciaire et les autorités de contrôle financier, diverses inspections, etc.) ; des mécanismes de coopération et d'échange d'information doivent être mis en place. En l'état, la loi disposant que l'Instance mènera ses propres investigations, la conception de normes et de procédures d'investigation serait aussi une priorité, au-delà de l'évidente, mais difficile, mission consistant à déployer les ressources humaines.

Le graphique 2.2 décrit la procédure d'investigation de la Direction des opérations de la Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong Kong, qui est connue pour son efficacité. La direction emploie 947 du total des 1 298 agents de la Commission. Son efficacité a aussi été imputée au fait qu'elle recourt à des techniques d'enquête volontaristes (OCDE, 2013). Au Botswana, la Direction de la lutte contre la corruption et la

criminalité économique, fondée en 1994, suit ce modèle. Le pays est fréquemment classé par Transparency International comme le moins corrompu des pays africains, avec un taux de condamnation de 70 % dans les cas donnant lieu à des poursuites judiciaires (OCDE, 2013).

Graphique 2.3. Procédures d'investigation de la Direction des opérations de la Commission de lutte contre la corruption de Hong Kong



Source : Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong Kong, [www.icac.org.hk/en/report\\_corruption/ip/](http://www.icac.org.hk/en/report_corruption/ip/).

### *Pérenniser des activités de prévention*

Si l'investigation est une prérogative notable de la nouvelle instance, la prévention et l'éducation sont les bases d'un changement culturel au long cours. Ces deux aspects doivent être déployés conjointement, et se conforter réciproquement pour faciliter une approche globale centrée sur les résultats. Malgré ses faibles ressources, l'ICPC a montré un grand professionnalisme et beaucoup de persévérance dans la promotion de la prévention au sein de l'administration publique. La nouvelle instance peut envisager diverses manières de le faire, mais elle devra nécessairement collaborer avec des partenaires comme le ministère de l'Éducation, le MFPMA, les autorités régionales, l'Institution du Médiateur, les médias, la société civile, entre autres. Il est important de s'assurer que les campagnes de sensibilisation aient une ampleur nationale, géographiquement (dans les villes, mais aussi les zones rurales et distantes) comme sur les plans linguistique et culturel.

### *Gestion des ressources*

Le capital humain est le bien le plus précieux des organisations du secteur public. Au sein des ALC, outre leur savoir et compétences spécialisés, les employés doivent aussi faire preuve de flexibilité, de sensibilité, d'une conduite exemplaire et de motivation. La mise en place du cadre de gestion des ressources humaines de la nouvelle instance est une des questions les plus importantes et urgentes qui se posent à elle. Ce cadre devrait traiter du processus de planification, du recrutement, de la fidélisation, de la formation, de la gestion de la performance, de la rémunération et de la reconnaissance des agents. Une planification stratégique des ressources humaines implique une connaissance du marché du travail sur lequel est placée l'institution, mais plus encore une clarté de ses buts, capacités et besoins. Un profil général des compétences appuyé par des profils plus spécifiques par fonction (ou groupe de fonctions) permettrait de mieux cerner les futurs besoins de l'organisation.

Bien que certaines des recommandations faites ici semblent difficiles à appliquer à court terme, la direction de la nouvelle instance doit les garder à l'esprit pour les déployer au fil des années.

La construction de l'image de marque de l'Instance en tant qu'employeur jouera un rôle essentiel dans sa capacité d'attirer un personnel qualifié rare. Cette image fait référence à la promotion de l'identité de l'organisation, qui lui permet de se distinguer de ses concurrents (Collas et Marier, 2007). La notion d'employeur de choix, qui présente « une image sociale différente de ses concurrents grâce à une culture d'entreprise forte centrée sur l'être humain » (Chaminade, 2003) est devenue populaire. En mettant en avant les valeurs d'intégrité, de transparence et de responsabilité,

L'Instance pourrait devenir un employeur de choix. L'expérience des pays de l'OCDE a montré le lien entre l'engagement du personnel et l'efficacité de l'organisation (OCDE, 2015).

La gestion du personnel doit incarner les valeurs de bonne gouvernance – intégrité, transparence, responsabilité et éthique – que l'Instance essaie de renforcer au sein du secteur public et dans la société marocaine. Comme on l'a dit, l'adoption d'un code de conduite devrait être l'une de ses premières initiatives en matière de ressources humaines.

Les modalités de recrutement de l'ICPC existante – par recours aux agents du service public sur détachement ou mise à disposition – pourraient être maintenues. Mais le Statut de la fonction publique impose des contraintes (par exemple, l'article 18 du Statut de la fonction publique<sup>27</sup> en matière de secret professionnel et de droit de réserve des agents). D'autre part, l'Instance aura la possibilité de recruter ses propres employés et de recruter de manière permanente des fonctionnaires détachés. L'un des grands atouts de la nouvelle instance est que, en tant qu'institution indépendante, elle aura le pouvoir de créer son propre modèle de gestion des ressources humaines et de recruter les capacités nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Cette attribution n'est toutefois pas explicitement confiée à l'Instance par la loi. Dans la mesure où la diversité du personnel est une source de richesse pour l'organisation, l'Instance pourrait, si elle obtenait cette faculté, prendre des mesures pour créer une équipe diversifiée et équilibrée en termes d'âge, de sexe, d'origine régionale et de langue.

Pour pallier les carences en termes de compétences, la nouvelle instance doit prévoir un plan de développement du personnel. La formation doit être prodiguée dans deux domaines : les compétences générales et spécifiques. Les premières incluent des domaines comme la communication, les relations interpersonnelles, la déontologie, le travail d'équipe, le volontarisme, la gestion des différences, l'identification et la gestion des risques. Les compétences spécialisées concernent, elles, les investigations, les marchés publics, la législation en matière de corruption, par exemple. L'Instance devrait périodiquement évaluer les compétences nécessaires à son propre fonctionnement pour concevoir un plan de formation répondant à ces besoins.

En plus de la formation en classe, la formation en ligne et le mentorat ou l'encadrement personnel (coaching) peuvent être des solutions. Des échanges avec d'autres institutions aux mandats similaires (par exemple, d'autres pays de la région MENA) contribueraient aussi au développement des savoirs et des compétences. Comme on l'a évoqué, l'un des principaux défis auxquels est confrontée l'ICPC – et la nouvelle instance après elle –

est lié au manque de ressources humaines détenant des compétences spécialisées. Le recrutement de diplômés récents de l'université, qui bénéficieraient de formations individualisées, est l'un des moyens qui s'offrent aux institutions manquant de ressources qualifiées (l'IMR a mis en place un intéressant programme de stages sur ce plan – comme évoqué au chapitre 3). Les partenariats avec les universités ou d'autres institutions fournissant des formations spécialisées aux employés seraient aussi une possibilité.

Des revues régulières (au moins annuelles) de la performance des employés aideront à optimiser leurs compétences, et à les préparer à des attentes futures. La gestion de la performance des agents demande une structure bien établie et connue d'eux. L'avancement professionnel et la rémunération doivent être en rapport avec les compétences et les résultats, et non avec l'ancienneté, comme c'est aujourd'hui le cas dans la fonction publique marocaine. La nouvelle instance doit en effet avoir la possibilité de mettre en place un nouveau modèle de gestion des ressources humaines qui pourrait inspirer d'autres institutions publiques au Maroc.

Enfin, le système de rémunération doit être concurrentiel, mais aussi acceptable aux yeux de la population et des autres fonctionnaires. Le recours éventuel à une rémunération fondée sur les résultats ne produit pas nécessairement une augmentation de la productivité et des résultats. Avant de mettre en œuvre de tels systèmes, il faut s'assurer que leurs bases et leurs caractéristiques ne sont pas biaisées (Demmke, 2007), ce qui n'est pas si facile. La mise en place de normes et d'indicateurs de performance clairs et impartiaux, pour les individus comme pour les équipes, sera le socle d'un système de rémunération visant l'équité et l'adéquation. Une grille de rémunération élargie offrirait par ailleurs une plus grande flexibilité et ouvrirait la voie à une gestion fondée sur les résultats (Hays et Plagens, 2002).

L'implication des employés étant une condition décisive du succès, l'Instance peut envisager de mener des sondages sur l'engagement des agents, lesquels, en plus d'alimenter les évaluations de la performance, permettraient de mieux cerner les environnements de travail et les facteurs d'un succès de l'organisation, et donc les points d'amélioration possibles.

### Encadré 2.9. La formation des employés au sein de la Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong Kong

De nombreuses agences de lutte contre la corruption ont mis en place des systèmes sophistiqués de formation de leurs agents. La Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong Kong a mis en place un programme de formation en deux phases :

- Phase 1 – période de formation initiale.
- Phase 2 – période de formation continue.

Toutes les nouvelles recrues passent par un programme de formation introductif intensif avant d'être affectées à l'une des trois directions de la commission. Leur première affectation est obligatoirement la Direction des opérations afin que les personnes acquièrent une expérience en matière d'investigation, avant d'être nommées dans une autre direction, soit celle de la prévention de la corruption, soit celle des relations avec la population.

La formation initiale des nouvelles recrues dure environ deux ans. Le stade 1 de programme introductif intensif est suivi d'un stade 2, qui dure plusieurs mois, et par un stade 3 qui conclut leur premier contrat. La formation inclut des cours sur une large gamme de sujets, dont la législation, le recueil de preuves, les TI d'investigation, l'investigation financière, les entretiens, la prévention de la corruption, et les compétences de communication, notamment.

La phase de formation continue porte sur le recouvrement des biens, l'examen comptable et les opérations d'infiltration. Ces cours permettent aux employés de rester informés des dernières avancées. En outre, les employés reçoivent une formation au renforcement du travail d'équipe, à la direction, à la gestion du stress, à la gestion du changement, à la gestion de la qualité, notamment.

Source : OCDE (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models: Second Edition*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>.

### *Une communication et une collaboration avec les partenaires efficaces*

La promotion efficace d'une culture fondée sur l'intégrité, la transparence et la responsabilité, demande une communication claire, simple et directe avec la population et les principaux partenaires, au sein et en dehors du secteur public. L'ICPC a fait des efforts de ce point de vue en organisant des séminaires et en participant à des conférences spécialisées comme la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption. Cependant, si l'ICPC est devenue familière aux acteurs internationaux intéressés par les questions de corruption, elle est peu connue

de la population marocaine. Plusieurs acteurs marocains suggèrent que l'institution devrait faire un usage plus dynamique des médias pour se faire mieux connaître. L'évolution du mandat est une opportunité de ce point de vue.

Dans cette transition, l'institution gagnerait à avoir une stratégie de communication à l'égard de ses principaux interlocuteurs et publics cibles, et à choisir les moyens d'atteindre les citoyens. La nouvelle instance doit pouvoir compter sur un budget pour ce faire, dans la mesure où l'actualisation des sites internet et autres canaux d'information requiert du travail. Le site de l'Instance pourrait être enrichi par une section « Questions et réponses » plus nourrie, des matériaux de recherche venant d'autres sources, et des liens vers des sites au Maroc et ailleurs en matière de lutte contre la corruption. Les sites de différentes ALC donnent de bons exemples d'une information utile aux citoyens, comme c'est le cas de la Commission indépendante de lutte contre la corruption de Nouvelle-Galles du Sud, en Australie<sup>28</sup>, et de la Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong-Kong<sup>29</sup>.

Les nouvelles technologies ne peuvent toutefois toucher ceux qui n'ont pas accès à l'Internet, les analphabètes ou d'autres groupes en difficulté de ce point de vue. La radio et la télévision restent donc importantes, de même que les séminaires, pour la population en général et pour les ONG, les médias, et les secteurs public et privé.

Un plan d'échange avec les principaux interlocuteurs devrait être considéré comme une partie intégrante du plan stratégique de la nouvelle instance. Cette étude souligne en effet les possibles réactions négatives qu'elle pourrait susciter si elle était perçue comme empiétant sur le rôle des autres institutions. En ce qui concerne les relations avec les hommes politiques et les parlementaires, il s'agirait de les impliquer activement dans des sessions de sensibilisation et de discussion de l'agenda de recherche de l'Instance, au-delà de l'examen de son rapport annuel.

## Conclusions

Alors que l'ICPC attend la mise en œuvre de la nouvelle instance, - qui est restreint dans son rôle par rapport aux dispositions de la Constitution -, elle est confrontée à des attentes croissantes. La population se fera une opinion de la réussite de l'Instance en matière de lutte contre la corruption. Les responsables publics et les hommes politiques jugeront son succès sur un autre plan. Ceux qui agissent déjà conformément aux procédures qui contribuent à l'intégrité et à la responsabilité promouvront le mandat de la nouvelle instance. Mais d'autres pourraient être réticents, si celle-ci parvient à remettre en cause le *statu quo* dont bénéficient ceux qui tirent profit d'un

environnement général favorable à la corruption. Un soutien politique constant des plus hauts responsables politiques est un facteur primordial pour surmonter ce risque. Pouvoir compter sur le soutien de la société civile en est un autre. Malgré les difficultés apparentes, le contexte de transition représente des opportunités sans précédent de créer une institution moderne, de haut niveau, sur la base du travail effectué par l'ICPC.

### Encadré 2.11. Résumé des principales recommandations

En plus des recommandations formulées dans ce chapitre, les actions suivantes peuvent être envisagées :

- Installer une équipe dédiée pour mettre en place la nouvelle instance, qui inclue des gestionnaires de l'ICPC et des experts externes engagés comme consultants. L'objectif général de cette équipe de transition serait de :
  - Concevoir un plan et un calendrier de transition.
  - Identifier les principaux risques et stratégies pour les anticiper.
  - Imaginer des scénarios (étant donné l'indétermination du mandat de la nouvelle instance).
  - Esquisser des structures organisationnelles.
  - Évaluer les besoins en ressources (humaines et financières) et compétences, en les traduisant au niveau des prévisions budgétaires.
- Continuer à renforcer les relations existantes et développer de nouveaux partenariats avec les acteurs clés de la sphère d'intégrité du Maroc, des institutions publiques ainsi que du secteur privé et non gouvernemental. Réviser ces partenariats et accords, qu'ils soient formels ou non, en regard des nouvelles responsabilités de l'Instance, et prévoir des stratégies d'ajustement si nécessaire.
- Développer le nouveau cadre stratégique de l'Instance, et notamment :
  - Préciser ses mission et vision, rédiger son code de conduite, son cadre de responsabilité et son cadre de gestion stratégique des ressources humaines.
  - Porter une attention particulière au développement d'un plan stratégique pluriannuel et renforcer la capacité de l'Instance d'exercer ses nouvelles fonctions.
  - Renforcer sa capacité en termes de budgétisation et de gestion stratégique des ressources humaines.



### Encadré 2.11. Résumé des principales recommandations *(suite)*

- Continuer à améliorer l'image de l'Instance et sa réputation en mettant en avant son rang constitutionnel et son indépendance :
  - Les rapports, annuels et autres, de l'Instance, doivent représenter une plateforme de présentation des résultats obtenus. Ils doivent aussi rendre manifeste la transparence avec laquelle elle assume son mandat légal et gère ses ressources.
  - Renforcer et promouvoir l'image de marque de l'employeur, en le présentant comme un centre de savoir et un exemple d'intégrité afin d'attirer des ressources très qualifiées.
  - Envisager la possibilité de réaliser des enquêtes régulières, en ligne ou sous d'autres formats, sur l'image de l'Instance et le niveau de satisfaction de la population.
- Étant donné que la nouvelle loi ne comprend pas de délégations régionales, des approches innovantes devraient être déployées pour assurer l'impact de l'Instance dans tout le territoire, surtout dans le contexte de la régionalisation en cours.

## Notes

1. Par exemple, l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Monténégro, la Serbie, la Slovaquie. Les ALC peuvent néanmoins avoir d'autres responsabilités (voir encadré 2.3).
2. Décret n° 2-05-1228 daté du 13 mars 2007, portant création de l'Instance centrale de prévention de la corruption, Bulletin officiel n° 5514.
3. Ibid.
4. Ibid.
5. La Constitution de 2011 a fait des modifications importantes sur ce plan en explicitant l'indépendance de l'Autorité.
6. Note dans le cadre du dialogue avec les sénateurs mexicains sur les facteurs de succès en matière d'efficacité et de pérennité des agences de lutte contre la corruption.
7. [www.icpc.ma/wps/wcm/connect/dcae20004c487495950fdf356b76b111/le+matin+08+08+2012.pdf?mod=ajperes&cacheid=dcae20004c487495950fdf356b76b111](http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/dcae20004c487495950fdf356b76b111/le+matin+08+08+2012.pdf?mod=ajperes&cacheid=dcae20004c487495950fdf356b76b111).
8. [www.icpc.ma/wps/wcm/connect/dcae20004c487495950fdf356b76b111/le+matin+08+08+2012.pdf?mod=ajperes&cacheid=dcae20004c487495950fdf356b76b111](http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/dcae20004c487495950fdf356b76b111/le+matin+08+08+2012.pdf?mod=ajperes&cacheid=dcae20004c487495950fdf356b76b111).
9. [www.icpc.ma/wps/wcm/connect/dcae20004c487495950fdf356b76b111/le+matin+08+08+2012.pdf?mod=ajperes&cacheid=dcae20004c487495950fdf356b76b111](http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/dcae20004c487495950fdf356b76b111/le+matin+08+08+2012.pdf?mod=ajperes&cacheid=dcae20004c487495950fdf356b76b111).
10. Il faut noter que d'autres facteurs peuvent influencer les perceptions par les citoyens de l'ICPC et échapper à son contrôle : même si elle pouvait suivre les plaintes, si le secteur de la justice échoue à poursuivre les cas de corruption investigués par l'ICPC, l'institution peut être perçue comme défailante dans ses enquêtes sur les cas de corruption.
11. Loi n° 113-12, article 3.
12. Projet de loi n° 12.113, article 7.
13. Loi n° 113-12, article 7.

14. Loi n° 113-12, article 7.
15. Loi n° 112-12, article 19.
16. Projet de loi n° 12-113, article 17.
17. Projet de loi n° 12-113, article 17.
18. En 2010, l'agence d'intégrité roumaine a été déclarée inconstitutionnelle, mais après des appels à l'UE, le Parlement roumain est revenu sur son vote ([www.rfi.fr/europe/20130422-blable](http://www.rfi.fr/europe/20130422-blable)). Dans le cas du Nigéria, le chef de l'agence de lutte contre la corruption (la Commission sur les crimes économiques et financiers) a reçu des menaces de mort au moment où l'institution a enquêté et mis au jour des cas de corruption au plus haut niveau de l'État. Il a dû fuir le pays (Ribadu, 2010).
19. Des auteurs comme Meagher (2004) relativisent cette importance et affirment que l'autonomie des agences de lutte contre la corruption renforce leur prestige et par là leur capacité de mobiliser un soutien politique et une coopération.
20. Les projets de loi concernant l'accès à l'information, les contrats publics, les lois organiques pour l'institutionnalisation de diverses autorités de bonne gouvernance, notamment, sont en cours de rédaction ou en attente d'un examen par le Parlement.
21. Par exemple, la plupart des pays européens, l'Australie et le Malawi.
22. L'un de ces outils est l'architecture d'alignement des programmes du Canada, un outil très utilisé dans les institutions publiques canadiennes. Il appuie la gouvernance, la planification et les processus de prise de décision, en fournissant une information sur les financements et les résultats. Pour plus d'information, voir le site internet du Secrétariat du Conseil du trésor ([www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/abu-ans/tbs-sct/paa-aap-fra.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/abu-ans/tbs-sct/paa-aap-fra.asp)).
25. Par exemple, une carte des risques de corruption a été établie en 2009 par la Confédération générale des entreprises du Maroc pour le secteur de l'électricité.
26. [www.icpc.ma/wps/portal/detail/?wcm\\_global\\_context=/wps/wcm/connect/internet+icpc\\_fr/icpc/accueil/espace+publication/etudes](http://www.icpc.ma/wps/portal/detail/?wcm_global_context=/wps/wcm/connect/internet+icpc_fr/icpc/accueil/espace+publication/etudes).
27. [www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/StatutFPFranc.pdf](http://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/StatutFPFranc.pdf).
28. [www.icac.nsw.gov.au/index.php](http://www.icac.nsw.gov.au/index.php).
29. [www.icac.org.hk/en/home/index.html](http://www.icac.org.hk/en/home/index.html).

## Bibliographie

- Abouddrar, A. (2013), « Présentation de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC) », Instance centrale de prévention de la corruption (document interne).
- Collas, P. et C. Marier (2007), « Pourquoi est-on fier de son entreprise? », *Effectif*, vol. 10, n° 3, pp. 28-32.
- Borgers, M. et H. Moors (2007), « Targeting the Proceeds of Crime: Bottlenecks in International Cooperation », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, volume 15, n° 2, pp. 1–22.
- Chaminade, B. (2003), *Guide de l'employeur de référence*, AFNOR, Saint-Denis.
- De Sousa, L. (2009a), « Does performance matter to institutional survival? The method and politics of performance measurement for anti-corruption agencies », *EUI Working Papers*, RSCAS 2009/09, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole.
- De Sousa, L. (2009b), « Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance », *EUI Working Papers*, RSCAS 2009/08, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole.
- Demmke, C. (2007), « Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States », [www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/alemanha/performance%20assessment.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/alemanha/performance%20assessment.pdf).
- Doig, A. (2009), « Matching workload, management and resources: setting the context for 'effective' anti-corruption commissions », in *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors*, Routledge, Abingdon.
- El Khadi, Y. (2006), « La lutte contre la corruption et la moralisation de la vie publique au Maroc », mémoire de master en administration publique, ENA, Paris.

- Hays, S.W. et G.K. Plagens (2002), « Human Resource Management Best Practices and Globalization: The Universality of Common Sense », *Public Organization Review: A Global Journal*, 2(4), pp. 327- 348.
- ICPC (2009), « Résumé du rapport annuel 2009 », [www.icpc.ma/wps/wcm/connect/66057e80435108489d4edf7f15e993f5/résumé%2520du%2520rapport%2520icpc%2520fr.pdf?mod=ajperes&cacheid=66057e80435108489d4edf7f15e993f5](http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/66057e80435108489d4edf7f15e993f5/résumé%2520du%2520rapport%2520icpc%2520fr.pdf?mod=ajperes&cacheid=66057e80435108489d4edf7f15e993f5).
- OCDE (2015), Lead-Engage-Perform, Public Sector Leadership for Improved Employee Engagement and Organisational Success, Discussion Paper of the Working Party on Public Employment and Management, [www.oecd.org/gov/pem/discussion-paper.pdf](http://www.oecd.org/gov/pem/discussion-paper.pdf).
- OCDE (2014), « Vision, leadership, innovation: Driving public policy performance », 33rd Meeting of Senior Officials from centres of government, OCDE, Paris, [www.oecd.org/gov/summary.pdf](http://www.oecd.org/gov/summary.pdf)
- OCDE (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models: Second Edition*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>.
- OCDE (2008), « Budget et performances : Guide de l'utilisateur », *Synthèses de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039803-en>.
- OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>.
- Programme des Nations Unies pour le développement (2011), *Guide des praticiens – Évaluation de la capacité des agences anti-corruption*, Nations Unies, New York, NY.
- The Independent Commission Against Corruption (2012), *Code of Conduct*, Nouvelle-Galles du Sud, Australie, [www.icac.nsw.gov.au](http://www.icac.nsw.gov.au).
- Zirari, M. et K. Mesbahi (2010), « Examen de conformité - Maroc 2010 », Convention des Nations Unies contre la corruption, <http://transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/examen%20de%20conformit%C3%A9%20de%20l'UNCAC.pdf>.



## *Chapitre 3*

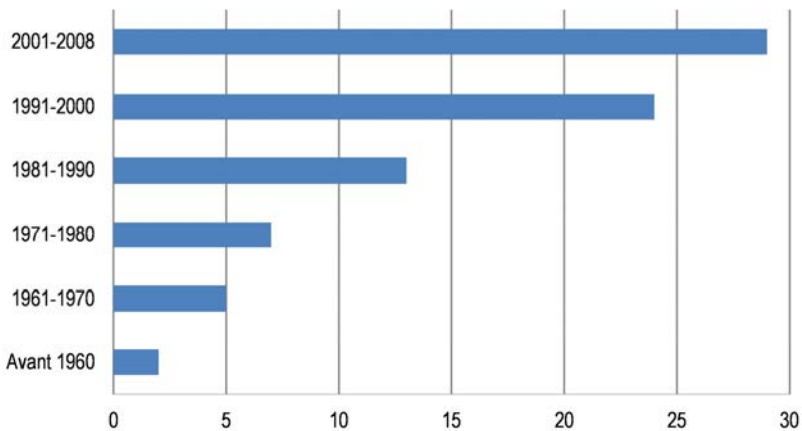
### **Répondre aux griefs des citoyens à l'encontre de l'administration publique : l'Institution du Médiateur du Royaume**

*Ce chapitre décrit le mandat et les réussites de l'Institution du Médiateur du Royaume (IMR). Il discute les atouts dont dispose l'Institution, les opportunités qu'elle peut saisir et les défis qu'elle peut relever, dans le nouveau contexte créé par la Constitution de 2011. Le rôle particulier que joue l'IMR dans le futur cadre de responsabilité du secteur public est examiné. Une attention spécifique est portée à la transformation requise de l'Institution pour qu'elle puisse assumer son nouveau rôle.*

Au cours des dernières décennies, il y a eu une prolifération des institutions pour défendre les droits des citoyens vis-à-vis de l'administration publique (voir graphique 3.1). Ces institutions prennent la forme de médiateurs, « défenseurs » du peuple et équivalents. Ce phénomène reflète la perception selon laquelle les parlements ne peuvent eux-mêmes demander des comptes à l'administration publique (Magnette, 2011) même si de nombreux médiateurs rendent compte à leur parlement. Cependant, il est également vrai que les médiateurs représentent de nouvelles opportunités du point de vue de la relation entre l'État et les citoyens, et une voie alternative de résoudre les litiges qui pourraient surgir entre des acteurs sociaux.

Contrairement à d'autres institutions dédiées aux droits de l'homme<sup>1</sup>, les pouvoirs d'une institution du médiateur sont généralement entre les mains d'une seule personne, appuyée par un personnel spécialisé. La principale activité de ces institutions est de recueillir les plaintes des citoyens (mais aussi souvent de la part de groupes, d'organisations ou d'entreprises) au sujet d'abus ou de défaillances de l'administration. Les services fournis par les médiateurs sont généralement gratuits, dans l'objectif de démocratiser cette fonction et d'atteindre tous les segments de la société.

Graphique 3.1. **Nombre de pays de l'OCDE ayant créé une fonction de médiateur (ou équivalent)**



Source : OCDE (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.



### Encadré 3.1. La fonction du médiateur dans le monde

La figure moderne du médiateur a son point d'origine dans la Suède du XIX<sup>ème</sup> siècle, lorsque le roi a nommé le premier médiateur (médiateur parlementaire) en 1809 pour protéger les droits des citoyens contre les décisions inéquitables ou abusives de la bureaucratie. Le mot suédois *ombudsman* signifie « agent », « représentant », ou « personne responsable de la protection des intérêts d'autres personnes ». Il désigne un haut responsable nommé par le gouvernement ou le Parlement qui reçoit les plaintes des citoyens relatives à des actes ou décisions abusifs du gouvernement, et enquête à leur sujet. Une des principales fonctions de l'Institution du Médiateur est d'aider à maintenir la confiance publique dans le système administratif.

Pendant plus de cent ans, l'Institution du Médiateur suédois était le seul organisme de ce type dans le monde. La fonction s'est multipliée au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, d'abord dans d'autres pays scandinaves, puis en Europe et enfin dans le monde entier. À partir des années 1970, le rôle du médiateur de l'administration a été institutionnalisé dans plusieurs pays. Il s'agit de médiateurs souvent nommés par le pouvoir exécutif, dont le rôle est d'améliorer la relation entre l'administration et ses usagers. On estime qu'il existe un médiateur dans environ 120 pays aujourd'hui.

L'institution porte le nom de Médiateur du Royaume (au Maroc), de Médiateur de la République (Bénin, Congo, Côte d'Ivoire, France, Madagascar, Mali et Sénégal), de Protecteur des citoyens (Haïti, Québec), de Défenseur du peuple (Albanie, Bolivie, Colombie, Espagne, Roumanie, Pérou), de Défenseur des citoyens (Chili, Grèce, Pologne), ou de Médiateur (*ombudsperson*) parlementaire (Bulgarie, Finlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni). Le concept de « *ombudsmediator* » est apparu comme un néologisme combinant les caractéristiques de *l'ombudsman* et du médiateur institutionnel de type parlementaire.

Sources : Ombudsman parlementaire suédois ; Bureau de l'Ombudsman, Irlande : [www.ombudsman.gov.ie/en/About-Us/The-Ombudsman's-Office/History-of-the-Office/](http://www.ombudsman.gov.ie/en/About-Us/The-Ombudsman's-Office/History-of-the-Office/) ; Ombudsman Saskatchewan : [www.ombudsman.sk.ca/info/the-history-of-the-ombudsman](http://www.ombudsman.sk.ca/info/the-history-of-the-ombudsman) ; Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie : « Qu'est-ce qu'un ombudsman/médiateur ? » : [www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/l-aomf/qu-est-ce-qu-un-ombudsman-mediateur\\_fr\\_int\\_000051.html](http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/l-aomf/qu-est-ce-qu-un-ombudsman-mediateur_fr_int_000051.html).

## Fonctions actuelles et structure du Médiateur marocain

L'Institution du Médiateur du Royaume (IMR) est l'héritière d'une tradition séculaire dans le monde arabo-musulman : le Diwan al madhalim, qui à l'origine portait les plaintes des citoyens à l'attention du souverain. Cette tradition a perduré et est devenue le Qadi al Qudat<sup>2</sup> sous l'Empire ottoman.

Au Maroc, la tradition du Diwan al madhalim a survécu aux différentes dynasties mais a été suspendue pendant le Protectorat pour réapparaître en 1957 sous le nom de Bureau de recherche et d'orientation. Cette institution recevait les plaintes des citoyens qui étaient orientées vers les institutions concernées au sein de l'administration publique, sans être véritablement suivies. En 2001, une nouvelle institution a restauré l'institution du Diwan al madhalim mais en lui confiant des fonctions nouvelles inspirées des médiateurs à l'étranger. L'institution a été placée sous l'autorité du roi du Maroc ; elle aspirait à articuler citoyens individuels, groupes, entités du secteur privé et administrations publiques, et avait le pouvoir d'inciter l'administration publique à respecter les règles de droit et d'équité<sup>3</sup>. Le Diwan al madhalim avait deux missions principales : examiner les plaintes des citoyens qui se considéraient victimes d'actes des administrations centrales, des autorités locales, ou de toute autre entité publique, incompatibles avec la loi ; et enquêter sur les litiges entre le gouvernement et les personnes physiques ou morales. L'Institution était dirigée par le Wali al madhalim, nommé par dahir royal pour une période renouvelable de six ans.

L'Institution du Médiateur du Royaume a été créée en mars 2011, sur la base d'un texte antérieur aux manifestations populaires, dont la mise en œuvre a été accélérée par les changements intervenus. La mission déclarée de l'institution est de « se conformer aux pratiques modernes, internationales, adoptées par les pays développés dans les domaines de la démocratie et de la bonne gouvernance »<sup>4</sup>. Avec l'établissement de l'Institution du Médiateur du Royaume, le Maroc a rejoint la liste des 120 pays qui ont créé une institution de ce type pour offrir des réparations aux citoyens. Les bases légales de l'IMR sont les suivantes :

- l'article 162 de la Constitution de 2011
- le dahir n° 1-11-25 portant création de l'Institution du Médiateur du Royaume, publié au Bulletin officiel n° 5 926 du 17 mars 2011
- le Règlement intérieur de l'Institution du Médiateur du Royaume, publié au Bulletin officiel numéro 6 054 du 7 juin 2012.

Tel que défini par la Constitution de 2011, le mandat de l'IMR peut être résumé à la protection et à la promotion des droits des citoyens. La protection des droits est exercée dans le contexte des relations entre l'administration et les usagers. À cet égard, l'IMR actuelle envisage son rôle comme un rôle de conciliation entre l'État et la population en complément des canaux de résolution des litiges offerts par le système judiciaire classique. Son mandat de promotion fait référence au rôle de diffusion d'une culture du respect de la justice et de l'équité, ainsi que des valeurs de

responsabilité et de transparence dans la gestion des administrations publiques.

### Encadré 3.2. La législation régissant l'Institution du Médiateur du Royaume

#### **La Constitution**

La publication du dahir (1-11-25 du 17 mars 2011) organisant l'activité de l'IMR, publié en mars 2011, a précédé la Constitution approuvée en juin de la même année. La nouvelle Constitution a modifié certaines des caractéristiques de l'Institution (en lui donnant par exemple la faculté d'auto-saisine, ce qui signifie qu'elle peut lancer des investigations sur la violation des droits des citoyens sans même avoir enregistré de plainte). Ceci a des conséquences sur le fonctionnement de l'Institution (notamment en termes de ressources et de personnel) et a rendu nécessaire une révision du dahir. Un nouveau projet de loi a donc été rédigé. Tant qu'il n'est pas adopté (la nouvelle loi n'a pas été approuvée pendant la préparation de ce rapport), les activités de l'IMR sont régies par la législation suivante :

#### ***Article 162***

Le Médiateur est une institution nationale indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d'équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes dotés de prérogatives de la puissance publique.

#### **Dahir n° 1-11-25 du 17 mars 2011**

#### ***Article 1***

Le Médiateur est une institution nationale, indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté du droit et à propager les principes de justice et d'équité, de procéder à la diffusion des valeurs de la moralisation et de la transparence dans la gestion des services publics et de veiller à promouvoir une communication efficiente entre d'une part, les personnes qu'elles soient physiques ou morales, marocaines ou étrangères, agissant à titre individuel ou collectif, et d'autre part, les administrations publiques, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes dotés de prérogatives de la puissance publique ainsi que tous autres entreprises et organismes soumis au contrôle financier de l'État, désignés dans le présent dahir par « l'administration ». L'Institution du Médiateur est régie par les dispositions du présent dahir, de son règlement intérieur et des textes pris pour leur application le cas échéant.

Le médiateur est une personne nommée par dahir pour une période de cinq ans qui peut être renouvelée une fois. Cette personne est choisie parmi des individus connus pour leur intégrité, leur compétence, leur impartialité et leur grand respect pour l'État de droit et pour les principes de justice et d'équité. Elle préside l'institution, est son représentant légal, tant à l'intérieur qu'en dehors du pays ; en vertu de l'article 115 de la Constitution de 2011, le médiateur, en tant que président de l'Institution, est membre *ex officio* du Conseil supérieur de l'autorité judiciaire. Il est aussi membre du Conseil national des droits de l'homme et de l'ICPC ; en revanche il n'est pas membre de la nouvelle Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption.

Les attributions de l'IMR sont définies par le dahir n° 1-11-25 de la manière suivante :

- Examiner les cas où le comportement de l'administration publique est contraire à la loi et aux principes de la justice et de l'équité.
- Recevoir des plaintes au sujet de préjudices allégués et des contestations en rapport avec tout acte imputable à l'administration, qu'il soit contraire à la loi ou aux principes de justice et d'équité, ou caractérisé par un excès ou un abus de pouvoir.
- Contribuer à fonder une culture éthique dans la gestion des services publics.
- Arbitrer et concilier les litiges entre l'administration et les usagers<sup>5</sup>.

Les limites aux compétences du Médiateur sont définies par l'article 6 du dahir. Le Médiateur ne peut prendre en charge :

- Les plaintes demandant une révision d'une décision de justice irrévocable.
- Celles dont le système judiciaire a été saisi ou qui l'ont amené à prononcer des verdicts.
- Les questions relevant du Conseil national des droits de l'homme.

Ses principales activités consistent donc à recevoir les plaintes à l'encontre de l'administration et à suivre les dossiers de manière à s'assurer que le plaignant obtienne réparation. L'IMR est aussi chargée de produire des rapports et analyses sur les principaux problèmes rencontrés par la population dans ses interactions avec le secteur public, et de formuler des recommandations en vue d'une réforme du système. Elle a mis en place des fonctions de support (statistiques, bases de données et programmes logiciels) qui appuient le personnel et contribuent aux différentes recherches qu'il lui

est demandé de produire. En parallèle, l'IMR a la responsabilité des échanges avec la communauté internationale des institutions des médiateurs.

La structure administrative de l'IMR comprend quatre divisions (voir encadré 3.3).

### Encadré 3.3. Structure administrative de l'Institution du Médiateur du Royaume

**Division des études, de l'analyse et du suivi** : cette direction reçoit les plaignants, mène les analyses sur les plaintes reçues et suit les dossiers. Elle produit les rapports de recherche et d'analyse que l'IMR doit publier.

**Division de la communication, de la coopération et de la formation** : cette division est responsable de la communication, de la formation et des publications. Elle est aussi le point de contact pour d'autres institutions impliquées dans la défense des droits des citoyens au Maroc et à l'étranger.

**Division des ressources humaines et des affaires administratives et financières** : comme l'indique son nom, cette division traite de toutes les questions liées à la gestion du personnel, dont la rémunération et la progression de carrière, ainsi que les questions liées aux finances et au contrôle. Elle est aussi chargée de la maintenance et de l'organisation des appels d'offres pour l'acquisition du matériel.

**Division du traitement informatique, des statistiques et de la documentation** : l'IMR s'appuie sur un système de traitement des dossiers mis en place par cette division. Elle traite en outre les données statistiques nécessaires à la production des rapports annuels, et gère les archives et la documentation générale de l'institution.

*Source* : Institution du Médiateur du Royaume :

[www.mediateur.ma/index.php/fr/decouvrir-linstitution/organisation-de-linstitution/structures-administratives-centrales/divisions-et-unites](http://www.mediateur.ma/index.php/fr/decouvrir-linstitution/organisation-de-linstitution/structures-administratives-centrales/divisions-et-unites) (consulté le 16 juillet 2013).

## Délégués spéciaux et régionaux

Les articles 11 à 28 du règlement intérieur de l'IMR<sup>6</sup> établissent que le Médiateur reçoit l'appui de délégués spéciaux dans l'accomplissement de ses fonctions. Ceux-ci sont, dans la législation, aujourd'hui au nombre de trois, qui travaillent dans des domaines distincts :

- l'un est chargé de faciliter l'accès à l'information administrative
- un autre du suivi des procédures de simplification des procédures administratives et de l'accès aux services publics

- le dernier du suivi de l'exécution des décisions judiciaires prononcées à l'encontre de l'administration.

Le délégué spécial chargé de faciliter l'accès à l'information administrative n'a toujours pas été nommé, l'IMR attendant la promulgation de la législation sur l'accès à l'information, en cours d'examen au Parlement. L'IMR pourrait envisager d'amorcer la nomination du délégué pour sensibiliser l'administration à la question de l'accès à l'information et promouvoir ce droit, affirmé à l'article 27 de la Constitution.

Tous les six mois, ces délégués spéciaux adressent un rapport au médiateur au sujet de leurs activités. Ils doivent aussi lui fournir des rapports spécifiques proposant des réformes des textes de loi relevant de leur expertise (art. 27 et 28 du règlement intérieur). Le médiateur est aussi assisté par le secrétaire général de l'Institution, dont la principale tâche est d'assurer la gestion de l'organisation et de coordonner le travail des délégués régionaux de l'IMR.

L'IMR compte en effet cinq délégués régionaux intervenant dans les régions de Laayoune, Meknès, Tanger, Casablanca et Fès. Le Maroc est divisé en 16 régions au total. Les cinq régions dans lesquelles l'IMR est représentée représentent 33 % de la population du pays – environ 29 840 000 personnes au dernier recensement (Haut-Commissariat au plan, 2004). Ces délégués sont nommés par dahir sur la suggestion du Médiateur. Il s'agit généralement de fonctionnaires détenant la formation et l'expérience professionnelle dans les secteurs de l'administration, de la fonction publique et du droit. Ils sont aussi membres du Conseil régional des droits de l'homme de leur région.

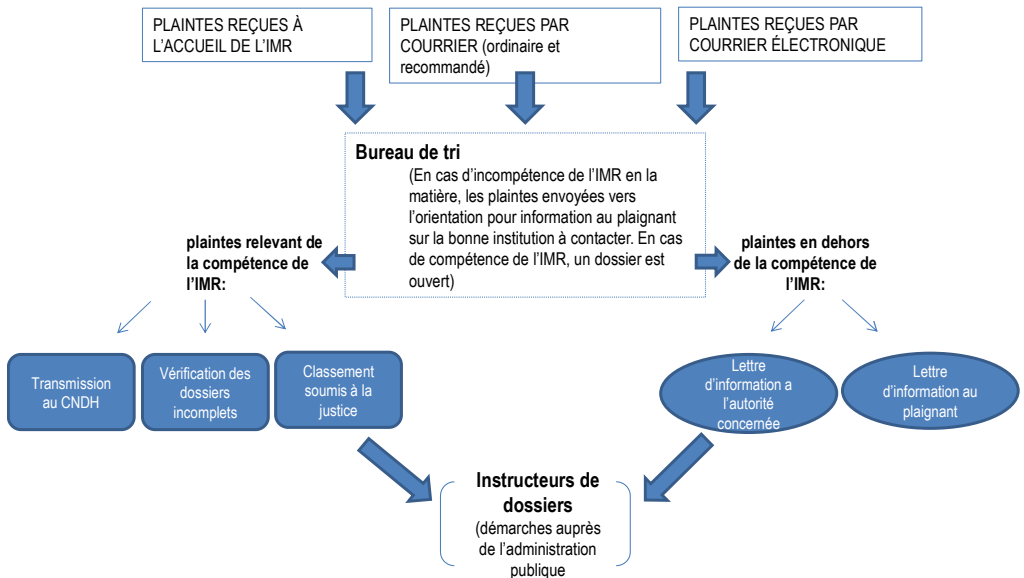
En termes de fonctions et de décentralisation des responsabilités, les délégués régionaux doivent prendre en charge les plaintes au niveau local. Ces plaintes qui peuvent être transmises par l'entremise de l'administration locale sont initialement traitées par les délégués régionaux. Cependant, lorsque les premiers efforts de médiation échouent, les délégués régionaux doivent transmettre la plainte pour une analyse complémentaire et des propositions de recommandations, au bureau de Rabat (même si les représentants régionaux peuvent formuler des recommandations soumises à l'appréciation du Médiateur). Les plaintes relatives à l'administration centrale sont immédiatement transmises au bureau central.

Les délégués régionaux contribuent aussi à la fourniture de données statistiques sur le fonctionnement de l'IMR au plan national. Tous les trois mois, un rapport est soumis au bureau central, qui rassemble des données sur les types de plaintes reçues au niveau régional, le taux de succès de la médiation et les raisons de l'absence de solution dans les cas transmis au bureau central.

## Les réparations : circuit des plaintes

Recevoir et traiter les plaintes des citoyens est la principale vocation de l'IMR. Toute personne physique ou morale, marocaine ou résident étranger, peut formuler une plainte, en tant qu'individu ou à titre collectif. Les plaintes sont adressées au Médiateur au bureau central de Rabat ou aux délégués régionaux par courriel, en personne, ou de toute autre manière. Les plaintes anonymes ne sont pas acceptées. Aucun frais n'est perçu pour enregistrer une plainte. Un reçu portant la date et le numéro d'enregistrement est fourni au plaignant. Tous les échanges ultérieurs entre les parties sont archivés par écrit.

Graphique 3.2. **Circuit des plaintes à l'Institution du Médiateur du Royaume**



Source : Original fourni par l'IMR adapté par l'auteur.

Pour être acceptée par l'IMR, une plainte doit être déposée par écrit et être signée par l'auteur ou son représentant. Dans un pays comptant un niveau élevé d'analphabétisme, les plaintes peuvent être faites oralement mais, dans ce cas, elles doivent être formulées devant le personnel de l'IMR dans un de ses bureaux, à la suite de quoi un compte rendu écrit est fourni au plaignant. Lorsque c'est possible, celui-ci doit fournir des preuves ou tout autre document étayant sa demande. Il doit aussi préciser clairement quelle institution publique est concernée par la plainte et quelles tentatives il a

faites pour obtenir réparation. Il doit signer une déclaration indiquant que la plainte n'a pas été portée en justice.

Les plaintes reçues passent par les étapes suivantes (indiquées dans le graphique ci-dessus) :

### 1. Réception des plaintes

Un tri initial divise les plaintes en deux catégories : celles qui relèvent de la compétence de l'IMR et sont conformes au critère d'admissibilité, et celles qui n'en relèvent pas. Les cas qui sortent de la compétence de l'IMR peuvent être réorientés vers l'institution concernée, comme le Conseil national des droits de l'homme, voire l'ICPC dans le cas d'actes de corruption. Les plaintes peuvent aussi être rejetées s'il n'existe pas de preuve que le citoyen ou l'entreprise ont réellement subi une violation de leurs droits. Comme on l'a mentionné, des cas déjà signalés devant la justice ne peuvent être examinés par l'IMR.

### 2. Analyse et investigation

Les plaintes jugées admissibles après ce tri initial font l'objet de vérifications afin d'assurer la véracité des faits, de garantir la légitimité du requérant et de cerner la nature légale de la plainte. La procédure suivante est alors enclenchée :

- une requête est envoyée pour explication aux parties impliquées (le plaignant et l'administration publique concernée) sur les faits rapportés
- une requête est adressée à l'administration pour qu'elle fournisse toute la documentation en rapport avec la plainte
- si nécessaire, une enquête est conduite sur site pour obtenir une information objective
- des efforts sont déployés en vue d'une conciliation et d'une incitation des deux parties à résoudre le conflit à l'amiable de manière équitable.

### 3. Examen des requêtes et des plaintes

Lorsque le médiateur est convaincu de la véracité des faits relatés et de la violation des droits du requérant, il prend une décision de manière indépendante, en suivant les normes de respect du droit et des principes de justice et d'équité. L'administration concernée a 30 jours pour commencer à examiner le cas et transmettre au Médiateur la décision qu'elle a prise à la suite de ses recommandations. Le délai peut être prolongé sur demande justifiée de l'administration.



Si l'administration publique concernée ne répond pas ou réagit après le délai fixé, le Médiateur transmet un rapport formel au chef du gouvernement assorti de recommandations. Bien qu'il soit souvent conseillé d'obliger les administrations publiques à exécuter les recommandations de l'IMR, celle-ci n'a en fait pas de pouvoirs d'exécution ou de sanction. Sa capacité de convaincre les organismes publics dépend des rapports qu'elle soumet au chef du gouvernement et de la pression qu'ils peuvent exercer.

L'IMR a aussi le pouvoir de suggérer à une administration publique de lancer une procédure disciplinaire, si la plainte est liée à l'erreur commise personnellement par un agent public.

Dans tous les cas, le Médiateur informe le plaignant des mesures prises suite à sa plainte, de la position de l'administration et des recommandations formulées lorsque l'article 29 du dahir le prévoit.

Lancer de sa propre initiative une investigation des cas d'abus ou de violation des droits des citoyens est une des nouvelles prérogatives de l'IMR. De son fait ou à la suite d'une notification des délégués spéciaux ou régionaux, elle peut lancer une procédure pour examiner les activités des administrations publiques jugées coupables d'une infraction ou d'un acte incompatible avec les principes de justice et d'équité. Mais l'IMR n'a pas encore fait usage de cette faculté. Comme l'indique l'encadré 3.2, une nouvelle loi régissant les activités de l'IMR est en préparation : ses agents n'ont donc pas fait usage de cette faculté d'auto-saisine, dans l'attente des lignes directrices à venir. Le séminaire organisé sur ce thème en mai 2014 dans le cadre de l'AOMF est une première étape importante, qui devrait être suivie par la définition de procédures d'auto-saisine afin de tirer profit de cette nouvelle prérogative.

### ***La coordination avec l'administration publique et d'autres institutions indépendantes***

Des comités permanents de coordination et de suivi ont été institués par l'IMR pour faire le lien avec les administrations publiques aux niveaux central et local. Le Médiateur et le responsable de l'administration concernée nommeront leurs représentants dans ces comités. Comme précisé dans le dahir, au sein de chaque administration publique, l'interlocuteur de l'IMR est la personne chargée du contrôle et des vérifications (l'inspecteur général). Ces comités se réunissent au moins une fois tous les trois mois.

C'est une initiative bienvenue qui rapproche les administrations publiques et l'IMR, améliorant donc la communication entre les groupes concernés, facilitant même parfois la conciliation. Ce rapprochement doit cependant être prudent pour éviter toute influence sur le travail de l'IMR,

qui doit maintenir son indépendance en ce qui concerne les efforts de conciliation comme les recommandations.

Une coordination horizontale est tout aussi nécessaire entre l'IMR et d'autres institutions voisines, comme le Conseil national des droits de l'homme. L'IMR insiste sur le fait que les plaintes liées à des violations des droits de l'homme de la première génération sont immédiatement transmises au CNDH, au nom d'un principe de séparation nette entre les deux institutions, l'IMR s'attachant à résoudre les problèmes nés des interactions entre les citoyens et les administrations publiques, et le CNDH traitant des violations des droits de l'homme impliquant le secteur public. Cependant, dans la mesure où les attributions de l'IMR touchent aux droits des citoyens, il n'existe pas de frontière si claire entre les deux types de problèmes. Une forte coordination et des critères précis sont donc nécessaires.

Afin de clarifier les domaines de compétence des deux institutions et de renforcer leur communication, deux réunions de travail communes à l'IMR et au CNDH ont été organisées en 2012 pour se répartir les cas. Un nombre important de plaintes ont par la suite circulé entre les deux institutions. En 2012, par exemple, 316 plaintes reçues par le CNDH ont été transmises à l'IMR parce que relevant de sa compétence<sup>7</sup>. L'IMR, pour sa part, transmet chaque année en moyenne 30 plaintes au CNDH<sup>8</sup>. On n'a pas pu établir avec certitude si des efforts similaires sont faits au niveau des relations de l'IMR avec d'autres institutions concernées par la protection des citoyens. Les efforts en vue d'améliorer la coordination entre l'IMR et le CNDH sont confortés par les dispositions légales (dahir et réglementation interne). Mais les relations avec d'autres institutions chargées, comme elles, d'aider les citoyens à obtenir réparation ne suivent pas le même chemin. L'IMR a commencé à tirer profit de cette collaboration positive pour intensifier ses relations avec d'autres institutions comme l'ICPC.

### ***Des ressources humaines et financières***

En tant qu'institution nationale, indépendante et spécialisée, l'IMR bénéficie d'une autonomie et de subventions financières qui figurent dans le chapitre consacré au Palais royal dans le budget général de l'État<sup>9</sup>. L'IMR gère son propre budget de fonctionnement et d'équipement, mais les ressources n'ont pas augmenté au cours des six dernières années. L'IMR peut en théorie obtenir des fonds complémentaires dans des circonstances spécifiques. Elle n'a cependant fait jusqu'alors aucune tentative pour que son budget augmente. Selon l'IMR, 90 % de son budget annuel sont consacrés aux salaires, les 10 % restants allant à l'équipement et à la maintenance.

L'IMR n'est pas considérée comme une institution administrative publique, et n'est donc pas soumise aujourd'hui aux vérifications de la Cour des comptes, qui est l'institution supérieure de contrôle du Maroc. La Cour pourrait contrôler l'IMR, mais ne l'a pas fait jusqu'à ce jour, selon cette dernière. C'est donc un consultant externe qui vérifie ses comptes. Chaque année, ces derniers sont soumis à une commission de contrôle nommée par le médiateur. Cette commission prépare un rapport avec des observations sur l'exécution du budget et des propositions en vue de l'amélioration de la gestion de l'institution. Ni le contenu de ces rapports, ni les propositions ne sont rendus publics. Une institution financée sur fonds publics et œuvrant au renforcement de la responsabilité dans le secteur public devrait reconsidérer cet aspect. En outre, aucune autre information sur le budget de l'institution n'est communiquée au public. Diffuser de telles données rendrait l'IMR plus visible et légitime et, ce faisant, transmettrait un message positif sur sa contribution au renforcement de la responsabilité dans le secteur public. Ce serait aussi un exemple vivant de bonnes pratiques pour les autres institutions.

Le médiateur est assisté par un personnel spécialisé. En mars 2013, le nombre des employés de l'IMR s'élevait à 180 dans tout le pays. Environ 60 % sont recrutés et employés directement par l'IMR, les autres agents étant détachés par diverses institutions du secteur public. La plupart des chefs de division et d'unité sont encore détachés pour leur expérience professionnelle. Sur 16 postes de responsables, 50 % sont occupés par des femmes. Mais sur les six fonctions les plus hautes (médiateur, secrétaire général et chefs de division), seulement une est occupée par une femme. Les agents, et notamment ceux chargés d'analyser les plaintes (environ 20 % des agents du bureau central), ont une formation en droit, en économie et en finance. Le médiateur peut aussi bénéficier de l'assistance d'experts ou de conseillers embauchés sur contrat pour réaliser des études ou intervenir aux fins de projets ad hoc.

Afin de mieux cerner les types d'expertises utiles, la division responsable des ressources humaines (RH) rédige un manuel de référence interne décrivant les profils des postes. Ces profils pourraient aussi orienter les pratiques de recrutement de l'IMR. Ce manuel peut contribuer également à la mise en place d'un système de gestion de la performance. Actuellement, la gestion du personnel et l'avancement sont régis par la loi sur la fonction publique<sup>10</sup>, bien que l'Institution ne soit pas considérée comme faisant partie du secteur public à d'autres égards – et notamment, comme indiqué, en ce qui concerne le contrôle financier. Cependant, alors que l'IMR se développe, assume de nouvelles responsabilités et recrute un nouveau personnel, un système de gestion du personnel plus stratégique est opportun, pour permettre le recrutement d'un personnel compétent mais aussi pour son

développement et sa fidélisation ultérieurs. Ce point est important si l'IMR entend améliorer son efficacité, sa réactivité et la qualité des services rendus à la population.

L'IMR envisage en ce sens la mise en place d'un système de « tableau de bord » et de gestion de la performance du personnel. Ce tableau de bord contribuerait à la formulation d'un ensemble d'indicateurs sur la base desquels les ressources humaines aussi bien que l'Institution dans son ensemble seraient évaluées. Une session de formation a été organisée sur cette question en janvier 2013 pour que le personnel de la division RH commence à travailler dans cette direction. Une autre, organisée en mars 2014 en partenariat avec l'OCDE, a porté sur la planification stratégique et la gestion de la performance. La formation a contribué aux efforts du Médiateur pour élaborer un plan d'action stratégique liant les objectifs et les résultats aux indicateurs et objectifs de performance. Au moment de la rédaction de ce rapport, un plan d'action stratégique était préparé et sur le point d'être adopté à la suite de ce séminaire. Le processus de conception d'un plan, comme sa mise en œuvre, peuvent améliorer l'implication du personnel et des partenaires externes, mais aussi fixer des lignes directrices claires permettant à l'IMR de concentrer ses activités et ses ressources sur les principaux objectifs stratégiques.

L'IMR a un code de conduite diffusé en ligne dans les deux langues arabe et française, ce qui aide la population à découvrir son existence et lire son contenu. Ce code a été rédigé, et encadre les activités du personnel depuis janvier 2013. Il définit les valeurs auxquelles le personnel doit se conformer dans l'exercice de ses activités quotidiennes et dans ses interactions avec les citoyens. C'est une initiative récente, dont le respect par le personnel doit être soigneusement surveillé dans le cadre de la mise en œuvre du régime de gestion de la performance souhaité par l'IMR. Le code devrait aussi être affiché au bureau central de Rabat et dans les bureaux des délégués régionaux, pour que la population en tire profit.

L'Institution, qui s'est inspirée, dans le choix des principes et des valeurs du code, d'expériences externes et internationales, a voulu prendre en compte également l'authenticité et la culture du Maroc de même que les spécificités de l'Institution. Ce code, selon l'IMR, a été élaboré en consultation avec les cadres et les responsables des sections et des unités, avant d'être diffusé, après son adoption, au sein de l'Institution.

### Encadré 3.4. Un code de conduite pour les agents publics tunisiens

Dans l'esprit de la transition que connaît la Tunisie depuis la Révolution, le ministère de la Gouvernance et de la Lutte contre la corruption (aujourd'hui secrétariat d'État) a entamé un processus de rédaction d'un code de conduite pour renforcer les normes éthiques et les relations entre agents publics et population en Tunisie. Avec cette initiative, démarrée en 2012 en collaboration avec l'OCDE, la Tunisie satisfait en outre ses obligations comme signataire de la CNUCC (UNCAC).

Une commission d'éthique dont les membres représentaient les différentes institutions de l'État a été formée pour rédiger une première version du code. Le projet a été finalisé en mars 2013 et soumis à consultation. Ce processus a été lancé par un jour dédié durant lequel des cellules de gouvernance représentant tous les ministères, gouvernorats, syndicats majeurs du secteur public (UGTT et SNCSP) ainsi que plusieurs organisations de la société civile ont participé. Ce jour a été suivi par l'organisation d'ateliers au sein des différentes institutions et d'une consultation en ligne via le site internet officiel de consultation publique [www.consultations-publiques.tn](http://www.consultations-publiques.tn). Cette consultation a représenté un moyen utile non seulement de rassembler des contributions pour finaliser le code mais aussi pour lancer un processus de communication et de diffusion, essentiel pour faire du code une part intégrante de la routine des fonctionnaires. C'est là une première étape dans la direction d'un processus de sensibilisation systématique aux questions éthiques au sein des institutions publiques. Après l'intégration de toutes les contributions à la version finale, le code de conduite des agents publics a été approuvé par le Conseil des ministres, le chef du gouvernement et publié (au Journal officiel) le 7 novembre 2014.

Le code de conduite tunisien s'applique à tous les agents publics, quels que soient leurs grade, catégorie et niveau (national, régional ou local). C'est le résultat d'un consensus obtenu grâce à la consultation. Tout agent public est tenu d'en respecter les règles. Chaque agent en reçoit donc une copie, qu'il signe. Le secrétaire d'État pour la Gouvernance et la Fonction publique est chargé de surveiller son application et d'organiser des sessions de formation.

Le code de conduite met en place un cadre de référence en ce qui concerne les valeurs du secteur public. Il promeut l'État de droit et l'adhésion des agents publics à l'intégrité, la transparence, la responsabilité et l'impartialité. Ces principes aident le secteur public à atteindre ses objectifs professionnels, affirment sa responsabilité et répondent aux demandes des citoyens d'un service public caractérisé par l'intégrité et la relation de confiance. Le code y parvient en fixant des règles de conduite et des principes moraux qui aident l'agent public à gérer les situations conflictuelles.

Le code est organisé autour des thèmes suivants :

- les valeurs professionnelles du secteur public
- les relations entre les agents publics
- l'agent public et son environnement (relations avec la population, les médias et activité politique)
- le conflit d'intérêts, la déclaration de patrimoine et les libéralités.

*Source : OCDE (2014), Renforcer l'intégrité en Tunisie : L'élaboration de normes pour les agents publics et le renforcement du système de déclaration de patrimoine, Éditions OCDE, Paris.*

## Les résultats obtenus jusqu'à aujourd'hui : les réussites de l'IMR

Évaluer la satisfaction des clients à l'égard des services reçus est décisif pour toute institution publique qui a pour mission de rendre des services, surtout lorsqu'il s'agit de services destinés à l'ensemble de la population. L'IMR devrait envisager une telle activité, dans le cadre de ses initiatives de court terme de mesure de la performance – la section 3.4 reviendra sur ce point. À l'heure actuelle, le seul élément de vérification des résultats disponible est le nombre de plaintes.

Depuis la modification de son mandat, de 2011 jusqu'à la fin 2012, l'IMR a reçu 19 955 plaintes. Sur ce total, 16 052, soit 80 % de toutes les plaintes reçues ont été considérées comme ne relevant pas de la compétence de l'IMR. Sur les 3 403 plaintes restantes, 2 202 (65 %) ont fait l'objet d'échanges avec l'administration concernée. Les plaintes concernaient différents secteurs, c'est-à-dire par ordre d'importance : les ministères de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances, du Travail et de la Formation professionnelle, de l'Enseignement supérieur, de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Énergie et des Mines, de l'Équipement, et des Transports. La répartition régionale des plaintes révèle des différences (l'Est, Rabat-Salé, et le Grand Casablanca ont été au sommet de la liste pendant des années) (Institution du Médiateur, 2012). L'IMR n'étant pas présente dans toutes les régions, il est difficile de savoir si le nombre des plaintes augmenterait ailleurs si les citoyens avaient un accès plus aisé à un bureau de l'IMR. Casablanca étant la plus grande ville du pays, et Rabat la capitale, avec un grand nombre de citoyens et d'administrations publiques, il est vraisemblable qu'une grande part de l'activité concerne ces deux bureaux.

Environ 57 % des plaintes reçues en 2011 concernaient des affaires de nature administrative, et 23 % des affaires foncières. Selon le rapport annuel 2012 de l'IMR, 36 % des plaintes adressées aux administrations centrales étaient en cours d'examen par les administrations concernées, et 29 % avaient été rejetées par elles. Seulement 17 % des plaintes de 2011 avaient été traitées et closes.

Ces résultats montrent les difficultés que rencontre l'IMR dans ses rapports avec les administrations. Les délais de réponse sont parfois excessivement longs, et les réponses satisfont rarement les requérants. Outre rappeler aux administrations leurs obligations, l'IMR ne peut guère que produire des rapports spécifiques adressés au chef du gouvernement. Le rapport annuel 2012 déclare qu' « Il est inconcevable, en effet, que l'Administration s'obstine dans le refus de procéder à l'exécution des jugements rendus à son encontre, alors qu'elle est censée être solvable et qu'elle doit être la première à se soumettre au principe d'égalité devant la loi ». Un grand nombre de plaintes et de réclamations concernent l'accès à

l'information, ce qui pointe l'urgence de mettre en œuvre la législation qui régit le droit d'accès à l'information publique.

Le très grand nombre de plaintes reçues qui ne relèvent pas de la compétence du Médiateur met au jour différents problèmes potentiels. L'un concerne l'information donnée aux citoyens sur le rôle et les services fournis par l'IMR et d'autres institutions gérant les plaintes des citoyens. Il est possible que la population ne comprenne pas le rôle de l'institution. Selon la Division de la communication, de la coopération et de la formation de l'IMR, une stratégie de sensibilisation a été déployée pour diffuser l'information sur l'Institution. Cette stratégie inclut un bulletin trimestriel de nouvelles en ligne en français, arabe et tamazigh envoyé à une liste de destinataires (les citoyens peuvent y adhérer sur le site de l'IMR). L'IMR répond en outre aux demandes de formation et de conférence de la part d'institutions du secteur public, d'universitaires et d'organisations de la société civile. Mais cette participation est ponctuelle et sur demande. L'IMR ne cherche pas à atteindre de manière volontariste ces acteurs, en proposant elle-même des événements ou en offrant un programme systématique d'activités.

Un autre problème est lié au fait qu'au Maroc, il n'existe pas de guichet unique pour que les citoyens soumettent leurs demandes et obtiennent une information générale, et qui puisse les orienter vers l'autorité compétente. La multitude des points d'accès (l'IMR, l'ICPC, le CNDH, entre autres) peut être pour eux une source de confusion. La rationalisation du processus de recueil des plaintes aiderait à surmonter ces difficultés (voir l'exemple de la Corée dans l'encadré 1.2). À cette fin, d'autres acteurs, notamment les institutions qui se sont vu confier des nouvelles prérogatives et l'indépendance par la Constitution de 2011, doivent être associés à la rationalisation du processus par lequel les citoyens peuvent les atteindre ainsi que dans une stratégie de communication collective qui clarifie le mandat de chacun. Cette approche permettrait par ailleurs de mieux centrer les activités de chacun et d'améliorer son efficacité et sa productivité. Les efforts déjà évoqués du ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie numérique pourraient y contribuer. Celui-ci a en effet mis en place un système unifié de réclamation en ligne qui a été repris par plusieurs autres ministères. L'IMR n'a cependant pas été associée à ce projet. Par rapport au projet de l'IMR d'installer une procédure de plainte en ligne, le système du ministère a un fort potentiel pour recevoir et traiter les plaintes en ligne dans le cadre d'un système unifié.

De ce point de vue, il faut noter que le faible recours à la presse pour appuyer le travail de l'IMR a été souligné par différents interlocuteurs interrogés pour ce rapport. Des contacts plus fréquents avec les médias pourraient contribuer à la compréhension de son mandat par les citoyens –

comme de celui de toutes les autres institutions de rang constitutionnel chargées de protéger les droits de ces derniers. Des initiatives prometteuses ont déjà été prises pour ce qui concerne l'IMR. Dans la région de Meknès, le délégué régional participe à une émission radiophonique hebdomadaire sur les ondes de la radio régionale ; il y répond aux questions que posent les auditeurs au moyen d'une ligne téléphonique. Ceci permet à la population de mieux comprendre le service offert par le délégué. Le documentaire sur l'IMR et ses fonctions préparé en coopération avec la Société nationale de radiodiffusion et de télévision, est une étape importante. Sa large diffusion sur les chaînes de télévision idéalement dans les langues variées qui sont parlées au Maroc, pourrait fortement contribuer à familiariser les citoyens avec l'IMR. L'IMR pourrait aussi suivre l'exemple du recours dynamique aux médias par le Defensor del Pueblo (le médiateur) espagnol (voir encadré 3.5). L'Ombudsman national des Pays-Bas, qui a instauré une conférence annuelle de l'Ombudsman, au cours de laquelle il explicite ses observations et réflexions, fournit un autre bon exemple d'initiative de sensibilisation des citoyens<sup>11</sup>.

Une telle quantité de plaintes rejetées pourrait enfin indiquer que l'IMR s'autolimité en rejetant des plaintes qui pourraient relever de son mandat. Ces limitations et une posture de critique trop timide de l'administration publique ont été pointées par les personnes interrogées en ce qui concerne les activités de l'IMR. Cette tendance semble pourtant s'inverser. Les organisations de la société civile ont par exemple noté une position positive et critique de l'IMR dans le débat public en faveur de la loi d'accès à l'information.

### Encadré 3.5. Le cas du Defensor del Pueblo espagnol

Le médiateur espagnol, qui porte le titre de Defensor del Pueblo, a été institué en 1978, pour défendre les droits des citoyens énoncés par la Constitution promulguée la même année. C'est un organe autonome qui rend compte annuellement de ses activités devant le Parlement national, et dont les responsabilités incluent la surveillance de l'administration publique.

Les méthodes traditionnellement employées par le Defensor pour assister les citoyens désireux d'obtenir réparation incluent la médiation entre les parties intéressées et la rédaction de rapports évaluant notamment les procédures en vigueur dans le secteur public et formulant des propositions de réforme. Ces recommandations n'ayant pas un caractère impératif, il a souvent eu recours aux médias pour persuader les responsables et institutions publics réticents. Ceci signifie en pratique que le Defensor entretient une relation étroite avec les médias et ne se prive pas de faire appel à eux dans le cadre de sa stratégie de persuasion. Il publie régulièrement des communiqués de presse dans lesquels il nomme et dénonce les agents et institutions qui n'ont pas réagi à ses initiatives de



### Encadré 3.5. Le cas du Defensor del Pueblo espagnol *(suite)*

sensibilisation ou à ses efforts de médiation. Il participe aussi régulièrement à des émissions radiophoniques pour donner son opinion sur des questions d'intérêt général.

En 2012, le Defensor a publié 91 communiqués de presse qui ont été diffusés dans environ 11 000 canaux médiatiques distincts (Internet, presse écrite, télévision, radio). Environ 4 000 abonnés ont reçu régulièrement un bulletin de nouvelles et 5 600 personnes ont suivi le compte Twitter de la médiatrice. L'importance donnée à la présence dans les médias est illustrée par l'effectif de l'unité médias (un directeur, 3 journalistes et un assistant, sur un total de 175 employés). Selon le secrétaire général de l'institution espagnole, cette stratégie fait régulièrement changer d'avis les responsables publics, qui acceptent de changer les procédures jugées abusives ou non conformes aux droits des citoyens. L'institution est donc connue dans tout le pays et gère environ 31 000 plaintes par an.

*Source* : Entretiens avec le secrétaire général du Defensor del Pueblo, novembre 2013 et janvier 2014.

### ***Les résultats obtenus en matière de coopération internationale***

L'IMR a été très active sur la scène internationale, à un moment où le Maroc préside l'Association des ombudsmans méditerranéens, détient la vice-présidence de l'Organisation arabe des ombudsmans, et est premier vice-président de l'Association des ombudsmans et médiateurs francophones (voir encadré 3.6). Ses actions internationales sont souvent adossées à des activités de formation. Un centre de formation a été établi à Rabat pour organiser des événements d'apprentissage, dont l'objectif premier est le renforcement des capacités des différentes institutions impliquées dans l'assistance aux citoyens désireux d'obtenir réparation de la part de l'administration publique.

### Encadré 3.6. Les activités internationales de l'Institution du Médiateur

#### 1. L'Association des ombudsmans méditerranéens (AOM)

Créée en 2008 à Marseille, l'AOM rassemble des ombudsmans et des médiateurs, ainsi que des institutions et organisations dédiées à la promotion et à la défense des droits de l'homme dans la région méditerranéenne. L'AOM encourage aussi la coopération internationale avec d'autres institutions et organisations partageant les mêmes objectifs ([www.ombudsman-med.org/](http://www.ombudsman-med.org/)).

#### 2. L'Organisation arabe des ombudsmans (OAO)

Fondée en 2009, l'OAO est présidée par le Conseil national des droits de l'homme en Égypte et sa vice-présidence est détenue par l'IM marocaine. L'organisation représente un mécanisme d'échange d'information et d'expertise dans les domaines des droits de l'homme et de la médiation. Elle cherche à coordonner les positions de ses membres – nationaux comme régionaux – lors de réunions organisées par différentes organisations régionales et internationales et d'autres autorités, en vue d'unifier les normes des pratiques professionnelles et de renforcer les capacités.

#### 3. L'Association des ombudsmans et médiateurs francophones (AOMF)

Créée en 1998 en Mauritanie, l'AOMF est une association à but non lucratif qui compte plus de 50 membres représentant 29 pays et 2 organisations internationales. La mission de l'AOMF est de développer la coopération entre ses membres, promouvoir la prise de conscience du rôle de médiateur (ou *ombudsman*), et d'étoffer le concept de médiation dans l'espace francophone. Elle contribue à la création d'institutions de médiation dans les pays qui n'en comptent pas, et renforce la capacité des institutions existantes ([www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/](http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/)).

## L'Institution du Médiateur du Royaume dans le nouveau contexte en matière de bonne gouvernance au Maroc

Le Maroc a accéléré le rythme de ses réformes de la gouvernance au cours des dernières années, exigeant de toutes les institutions qu'elles fassent des efforts considérables pour les soutenir. Cela a impliqué pour elles d'écouter les nouvelles idées des citoyens pour amener un changement positif de la société. Du fait de la nature même de sa fonction, l'IMR est proche de la population. Sa position en matière de services aux citoyens et sa présence régionale place l'IMR en bonne position pour prendre le pouls de la population et détecter les risques existants pour l'intégrité du secteur public. La contribution attendue d'elle est donc celle qui incombe à une Institution du Médiateur moderne. Au-delà des services fournis aux

individus, on attend d'elle qu'elle offre des conseils stratégiques, sur la base d'une analyse et d'une connaissance des problèmes systémiques, en faveur des réformes du secteur public. L'IMR a par exemple un rôle à jouer pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et réformer la fonction publique. Sa contribution potentielle est aussi attestée par le fait que le médiateur est un membre *ex officio* du Conseil supérieur de l'autorité judiciaire, du Conseil national des droits de l'homme et de l'ICPC. Le médiateur devrait utiliser ces arènes pour offrir un conseil utile et par là renforcer l'intégrité du secteur public.

### Encadré 3.7. La contribution du Bureau de l'Ombudsman au Plan national de lutte contre la corruption en Australie

En 2011–12, l'équipe de l'Ombudsman a travaillé avec la Direction du procureur général à préparer le premier plan national de lutte contre la corruption en Australie. Le gouvernement australien a annoncé son intention de formuler et mettre en œuvre un tel plan en septembre 2011. Dans les mois qui ont suivi, les responsables du Bureau de l'Ombudsman ont rencontré leurs pairs de la section anti-corruption du Bureau du procureur général et assisté à divers réunions, ateliers et comités interministériels.

Ces forums ont représenté une plateforme pour les universitaires, les avocats de pratique privée, les entreprises d'investissement dans les sources d'énergie, les agences d'aide et de développement internationales ainsi que les représentants de fondations, leur permettant de parler directement avec le gouvernement des questions et problèmes pratiques qu'ils rencontrent lorsqu'ils négocient les partenariats public-privé en Australie et à l'étranger. Ils ont insisté régulièrement sur le besoin d'une communication, d'une direction et d'un conseil améliorés du gouvernement, en matière de pratiques de corruption, pour leur détection notamment, ainsi que d'une formation volontariste.

Plus tard dans l'année, le Bureau de l'Ombudsman a fourni des commentaires écrits sur différents profils de risque préparés par les principaux organismes administratifs australiens participant à la rédaction du Plan national anti-corruption. Le Bureau était bien placé pour identifier les risques potentiels de corruption au sein du service public australien. Ses interactions quotidiennes avec les organismes publics et sa connaissance concrète de leurs processus, systèmes et gouvernance lui ont donné une idée précise et utile des risques de corruption. C'est dans ce contexte que le Bureau de l'Ombudsman a contribué à la formulation d'un plan national de lutte contre la corruption.

Source : Commonwealth Ombudsman, 2011-2012 - Annual Report, [www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/ar2011-12/2-feature-anti-corruption-plan.html](http://www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/ar2011-12/2-feature-anti-corruption-plan.html).

Dans la mesure où une stratégie nationale efficace de lutte contre la corruption doit résulter des efforts conjoints de tous les acteurs de la sphère d'intégrité, la participation de l'IMR aux discussions sur les politiques concernées est essentielle. La stratégie nationale de lutte contre la corruption a été adoptée fin 2015. Jouer un rôle d'impulsion au cours de l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation aiderait l'IMR à redéfinir ses propres cadres d'action, en tant qu'acteur dont la mission consiste, au-delà de la résolution de problèmes individuels, à répondre aux problèmes du pays. L'encadré 3.7 ci-dessus décrit l'expérience du bureau du médiateur d'Australie dans le développement d'un plan national pour lutter contre la corruption. C'est un exemple de contribution positive d'une institution qui a mis à profit la nature unique de son activité pour faire avancer une cause nationale majeure.

Le rôle et la position de l'IMR étant la source d'une bonne connaissance des administrations publiques, celle-ci peut aussi contribuer de manière significative aux réformes de la fonction publique. C'est par exemple le cas du Defensor del Pueblo espagnol, qui a été un membre actif du comité consultatif de la Commission pour la réforme de l'administration (OCDE, 2014b). Dans la mesure où une telle réforme pourrait être enrichie par les idées venues de l'extérieur de la bureaucratie, la connaissance approfondie qu'a l'IMR de la manière dont l'administration publique fonctionne, lui permet de contribuer de manière importante et pertinente au débat.

L'analyse des plaintes des citoyens venues de tout le pays dresse un portrait des problèmes rencontrés par l'administration publique dans ses rôles de décideur politique et de fournisseur de services. L'IMR pourrait en ce sens faire des propositions concrètes pour améliorer le fonctionnement de l'administration. Afin de remplir cette obligation, l'IMR doit améliorer son analyse de l'information et ses efforts de communication. Rendre compte des problèmes systématiques rencontrés par les citoyens dans leurs interactions avec l'administration publique, les analyser, irait dans ce sens.

Le rôle de l'IMR en matière de recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration publique est important dans le domaine de l'accès à l'information également. L'avant-dernière version du projet de loi sur l'accès à l'information, notamment le projet de loi n° 13-31 du 31 juillet 2014, l'avait chargée de recevoir les plaintes. Même si la dernière version propose la création d'un comité de travail sur l'accès à l'information, l'Institution du Médiateur, telle qu'évoquée ci-dessus, a un délégué spécial (qui n'est pas encore été nommé) pour l'accès à l'information. L'expérience de la Defensoría del Pueblo du Pérou montre que l'institution de l'*ombudsman* peut jouer le rôle d'un défenseur de l'accès à l'information dans un contexte où une institution pour la promotion de ce droit n'existe pas encore.

### Encadré 3.8. Defensoría del Pueblo du Pérou et accès à l'information

Selon la Constitution du Pérou, le mandat de *l'ombudsman* péruvien - Defensoría del Pueblo – comprend : la défense des droits constitutionnels et fondamentaux des citoyens et de la communauté, la surveillance de la mise en œuvre des devoirs de l'administration publique et la prestation de services publics aux citoyens. Créée en 1993, la Defensoría del Pueblo est un organisme public, autonome du gouvernement dont la mission est de « contribuer à la consolidation d'une société inclusive, équitable et durable ». La Constitution du Pérou établit le droit de l'accès à l'information, qui a été défini par la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique, adoptée en 2003. Étant donné que le Pérou ne peut pas compter sur une autorité spécialisée pour garantir et superviser l'accès à l'information, et que l'accès à l'information est inscrit dans la Constitution, la Defensoría del Pueblo a pris une place centrale dans la matière. Elle surveille le respect de l'accès à l'information, propose des formations et fait des recommandations. La Defensoría s'engage pour l'accès à l'information alors même que ce domaine ne fait pas partie de son rôle principal et que son mandat ne le mentionne pas explicitement dans son cadre juridique. Cependant, la Defensoría demeure un défenseur de la création d'une autorité nationale sur l'accès à l'information, dotée de plus de pouvoirs. Une autorité spécialisée et dotée des pouvoirs d'exécution, pouvant imposer des sanctions et ayant des capacités humaines et financières suffisantes, serait nécessaire.

Dans l'intervalle toutefois, la Defensoría met en œuvre les activités suivantes dans le domaine de l'accès à l'information :

- la mise en œuvre de stratégies pour la prévention de la violation du droit d'accès à l'information
- la surveillance régulière des portails de transparence des gouvernements
- la tenue de réunions publiques pour la reddition des comptes.

Ainsi, en 2014, la Defensoría a organisé 22 sessions de formation ainsi que des conférences sur le droit d'accès à l'information publique. Tous les six mois, elle publie un rapport détaillant le respect des institutions, aux niveaux national, régional et local eu égard aux exigences de divulgation proactive de l'information.

**Sources** : OCDE (2016), *Public Governance Review of Peru*, Éditions OCDE, Paris (à paraître); Defensoría del Pueblo (2015), «Transparencia y acceso a la información pública», [www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=8#r](http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=8#r).

Pour les raisons déjà évoquées concernant la réforme de l'administration publique, l'accès à l'information et la stratégie nationale de lutte contre la

corruption, l'IMR a été sollicitée pour jouer un rôle dans les efforts du Maroc en vue de rejoindre le Partenariat pour un gouvernement ouvert<sup>12</sup>. L'IMR doit être associée aux efforts du pays en vue de formuler et mettre en œuvre son plan de réformes en vue de l'ouverture du gouvernement, pour le rendre plus transparent et plus proche des citoyens. La participation de l'IMR au comité de pilotage pour un gouvernement ouvert est une étape dans l'institutionnalisation de son rôle dans le plan d'action – une exigence pour tous les pays désireux de rejoindre l'initiative. L'IMR pourrait aussi contribuer au suivi et à l'évaluation de l'exécution du plan en fournissant des conseils sur les méthodes d'évaluation. Étant donné ses interactions fortes avec les citoyens, l'IMR est bien placée pour participer à la vérification du respect des engagements de l'OGP.

## Conditions du succès de l'IMR

### *Facteurs internes de réussite*

#### *L'évaluation de ses résultats par l'Institution*

L'IMR est déjà investie dans une discussion sur un possible système de gestion par « tableau de bord » pour améliorer la manière dont elle s'assure de son efficacité. Définir des mesures du succès est particulièrement difficile pour ces institutions (Stocke, 2012). Parmi les causes expliquant cet état de fait, figure le fait que les institutions du médiateur fonctionnent généralement de manière plus informelle, et privilégient les processus davantage que les résultats (Stuhmcke, 2012). Mais le besoin d'évaluer la performance deviendra de plus en plus important avec l'accroissement des contraintes sur les fonds publics, dont l'allocation devra être rigoureusement justifiée pour chaque entité et fonction. Cerner les besoins des citoyens peut aussi aider l'IMR à évaluer ses résultats. Des sondages bien pensés auprès des usagers pourraient aiguiller les relations avec la population dans le bon sens, en même temps que renforcer les actions de protection des droits. Les enquêtes de satisfaction parmi les usagers sont très importantes pour la hiérarchisation des actions de l'Institution.

#### *Devenir un observateur critique de l'administration publique plus audible*

L'un des plus importants risques auxquels les institutions des médiateurs sont confrontées serait de devenir une institution administrative réduite à l'expertise technique, qui ne contribue pas à l'édification d'une société démocratique (Legrand, 2011). En d'autres termes, le risque est qu'elles se limitent elles-mêmes à recevoir et traiter les plaintes d'individus ou de groupes, en perdant de vue l'objectif du renforcement de la bonne

gouvernance et de la responsabilité. L'IMR a encore besoin d'obtenir des résultats à cet égard.

Pour assumer ce rôle, l'Institution a besoin d'une capacité analytique qui aille au-delà de l'analyse des plaintes individuelles des citoyens. Elle doit s'engager dans des évaluations des problèmes systémiques du secteur public. De ce point de vue, la nouvelle faculté dévolue par la Constitution de 2011, c'est-à-dire l'auto-saisine, est primordiale. Cette faculté devra être précisée par la nouvelle loi organisant l'IMR. Jusqu'à aujourd'hui, l'institution ne s'est saisie d'aucun dossier de son propre fait, alors même qu'il apparaît clairement que certains problèmes se posent de manière récurrente dans le secteur public, appelant une analyse d'ensemble et des critiques plus sonores de la part de l'IMR. C'est ce que dit un commentaire partagé des personnes interrogées dans le pays : bien que l'IMR ait le mandat de cibler les problèmes systémiques et puisse donc encourager une vaste réforme du secteur public, elle n'a pas encore exercé cette prérogative. La crainte de l'IMR de critiquer l'administration publique ou de mettre sa position en danger en devenant plus présente dans la sphère publique, pourrait l'expliquer. Mais c'est pourtant l'un des rôles que devra assumer l'IMR, qui la rendrait plus visible et légitime aux yeux de la population.

### *La nécessité d'une vision et d'une mission claires*

Chaque institution, privée ou publique, gagne à préciser et rendre publiques ses missions, valeurs et vision stratégique, parce qu'elle pose ainsi un cadre bien défini pour ses opérations. Cela permet en outre de mieux rendre compte des résultats obtenus. Au-delà de la réglementation, souvent austère et technique, la mission et la vision affichées par l'institution reflètent les attentes que peut avoir la population à son égard. Différentes institutions de médiation nationales mettent leurs missions, valeurs, vision et orientation stratégique en ligne sur leurs sites internet (voir encadrés 3.9 et 3.10).

### Encadré 3.9. Mission et vision de certaines institutions du médiateur dans les pays de l'OCDE

#### La formulation d'une stratégie en plein cœur de la crise financière : le cas de l'Ombudsman irlandais

Dans un contexte de réductions budgétaires affectant la totalité de l'administration publique, l'Office de l'Ombudsman a formulé en Irlande une nouvelle stratégie pour 2013-2015. L'exercice a aussi anticipé l'augmentation du nombre de plaintes reçues et les moyens par lesquels l'institution, dans un contexte difficile, pourrait continuer à remplir ses missions et à contribuer à l'amélioration des normes de l'administration publique. La stratégie prévoit les mesures suivantes :

- Des temps de résolution des cas réduits.
- Une analyse des cas respectant des normes de qualité.
- Une confiance de la population en l'Office de l'Ombudsman et un niveau de satisfaction élevé vis-à-vis de ses services.
- Un respect à l'égard de l'Office de l'Ombudsman et une coopération des organismes publics et de l'Oireachtas (l'Assemblée, rassemblant chambres haute et basse).
- De nouvelles pratiques en matière de relations avec les organismes publics contribuant à une résolution rapide des litiges et à un changement systémique.
- Un personnel qualifié et impliqué.

Une nouvelle unité spéciale a été créée (l'Unité de la qualité, de l'implication des partenaires et de la communication) pour vérifier que l'Office de l'Ombudsman offre une évaluation, un examen et une investigation des plaintes de haute qualité. Il doit aussi agir en interaction avec les organismes publics dans leurs juridictions en assurant une coopération maximale dans l'examen des plaintes et l'amélioration des processus, ainsi qu'une communication effective avec la population, les administrations et l'Oireachtas.

#### Impliquer les partenaires dans le processus stratégique : le Protecteur du citoyen au Québec

Le plan stratégique 2012-2017 du Protecteur du citoyen du Québec est le résultat d'un processus consultatif impliquant le personnel de l'institution, les membres du Parlement québécois, des experts de la société civile et des universités. Cet exercice a permis l'identification de trois questions majeures appelant une attention particulière du Protecteur du citoyen (les citoyens et les droits devraient être davantage respectés, la réparation devrait être effective et le Protecteur devrait agir comme une institution humaine et très efficace). Ces questions ont été déclinées en une série d'objectifs à remplir, suivis à partir d'une gamme d'indicateurs.

Source : Office de l'Ombudsman Irlandais (2012), *Annual Report*, [www.ombudsman.gov.ie/en/publications/annual-reports/2012-annual-report/annual-report-2012.pdf](http://www.ombudsman.gov.ie/en/publications/annual-reports/2012-annual-report/annual-report-2012.pdf) ; Protecteur du citoyen du Québec (2012), *Plan stratégique 2012-2017*, [www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/2012\\_Plan\\_strategique.pdf](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/2012_Plan_strategique.pdf).



### Encadré 3.10. La stratégie du Médiateur européen pour 2010-14

La stratégie du Médiateur européen énonce clairement ses missions, aspirations et principes directeurs. Jusqu'à la fin de son mandat actuel, l'institution entend :

- Accroître de manière nette son efficacité en tant que méthode alternative de résolution des conflits au sein des institutions de l'Union européenne.
- Être reconnue comme une institution promouvant une culture administrative au sein de l'UE qui soit axée sur les citoyens.
- Faire la preuve d'une manière plus globale de son implication dans l'identification des attentes des plaignants et autres acteurs, et dans leur satisfaction.

**Cinq principes directeurs** encadrent ses activités :

- l'intégrité
- l'équité
- la responsabilité
- le dialogue
- le service.

**Objectifs et priorités :**

- écouter
- obtenir des résultats
- persuader
- communiquer
- adapter.

Des actions concrètes seront définies annuellement au titre du processus de détermination d'un plan de gestion annuel. Afin d'évaluer le progrès vers les priorités et les objectifs, l'institution a défini des indicateurs clés de la performance. Leur utilité et leur pertinence seront réévaluées au fil du temps et, si nécessaire, révisées.

Source : Médiateur européen (2010), *Stratégie pour le mandat*, [www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/home.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/home.faces).

L'IMR doit s'appuyer sur ses traditions et ses réussites pour définir sa vision du futur en lien avec les attentes de la population et le mandat établi

par la Constitution de 2011. S'appuyer sur l'expérience passée fournit une base solide, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés qui peuvent surgir. Pour des institutions assises sur une tradition bien établie, ce qui est son cas, l'idée même du changement peut être difficile à accepter par son personnel. Certains des aspects relevés par les partenaires locaux sur les changements requis de l'IMR si elle veut promouvoir une responsabilité accrue dans le secteur public (comme sa faible implication avec la presse et son attitude prudente en ce qui concerne la critique de l'administration publique) peuvent être en rapport avec ce respect de la tradition. C'est pourtant le rôle du médiateur d'impulser cet effort et d'y faire adhérer ses employés d'une manière qui souligne son potentiel et les risques qu'elle encourt si elle n'engage pas ces changements (et donc en perdant de l'importance dans un environnement où prolifèrent d'autres organismes avec des mandats similaires, dans le secteur public et dans la société civile).

Le rôle proposé à l'IMR la rapprochera de celui joué par d'autres institutions du médiateur dans le monde. C'est ce que doit refléter un plan d'action pluriannuel pour la durée du mandat du médiateur. En respectant ces principes de transparence et de responsabilité, ces stratégie et plan d'action devraient être communiqués à toute la population.

### *Ouvrir et renforcer des canaux de communication*

Une stratégie de communication faciliterait l'identification des carences et des opportunités, renforçant par conséquent la contribution de l'IMR aux principes de transparence et de responsabilité. Comme dans le cas de l'ICPC, les nouvelles technologies et les médias sociaux ajoutés aux méthodes de communication traditionnelles la rapprocheraient de la jeunesse. De ce point de vue, le site internet de l'Institution comporte plusieurs pages en construction et n'est pas actualisé, pas même pour les résumés des rapports fournis. Ces problèmes doivent être résolus, comme c'est le cas pour l'ICPC, en prêtant une réelle attention aux besoins en communication. Attention qui doit se traduire en ressources. Maintenir un site actualisé et utiliser les médias sociaux de manière opportune suppose des ressources humaines dédiées, comme le montre l'exemple du Defensor del Pueblo espagnol. L'IMR doit déterminer quels canaux elle doit privilégier compte tenu des ressources disponibles, et y mettre les moyens requis. L'OCDE a analysé l'utilisation des réseaux sociaux par les gouvernements pour identifier les approches et les défis, qui peuvent inspirer l'IMR (Mickleit, 2014).

### *Un processus budgétaire pour l'IMR*

Comme l'ICPC, l'IMR devrait disposer de son propre budget indépendant. Le financement de l'institution devrait être fixé par la loi pour

assurer sa prévisibilité et permettre la planification, et plus encore pour la mettre à l'abri de coupes budgétaires abusives. Pour que le budget alloué réponde à ses besoins, l'IMR devrait faire des propositions de budget basées sur des outils de budgétisation fondés sur la performance. Dans une budgétisation axée sur la performance, les ressources sont indirectement liées aux performances passées et escomptées (OCDE, 2008). Bien que l'information sur la performance ne participe pas à déterminer le montant des ressources affectées, elle reste une dimension importante du mécanisme de prise de décision.

Comme c'est le cas d'autres institutions dédiées à la promotion de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité, l'IMR doit incarner ces valeurs en intégrant à ses rapports l'information sur ses propres opérations financières. L'Institution devrait rendre publics son cadre de responsabilité, un rapport portant entre autres sur ses activités, son budget, ses ressources humaines. De nombreuses institutions du médiateur sont de bons exemples de transparence. Le Médiateur européen et ses agents doivent régulièrement remplir des formulaires déclarant leurs prises d'intérêts financiers<sup>13</sup> ; la déclaration du Médiateur est mise en ligne. Les exemples sont nombreux de rapports institutionnels de médiateurs qui affichent leurs ressources financières et humaines : le Médiateur européen<sup>14</sup>, les institutions du médiateur de Bulgarie<sup>15</sup>, de l'Ontario<sup>16</sup> (Canada), d'Irlande, du Danemark, de Victoria (Australie)<sup>17</sup> publient leurs comptes parfois de manière très détaillée. L'encadré 3.11 évoque le rapport financier de l'Ombudsman de l'Ontario pour l'année 2011-2012.

### Encadré 3.11. Rapport financier de l'Ombudsman de l'Ontario (Canada) pour l'année budgétaire 2011-12

Pendant l'année budgétaire 2011-2012, les dépenses de fonctionnement totales de notre bureau se sont élevées à 10 774 millions CAD. Les divers revenus restitués au gouvernement ont été de 27 000 CAD, et les dépenses à venir de 10 747 millions CAD. Les principales catégories de dépenses étaient liées aux salaires du personnel, traitements et avantages, qui représentent 8 249 millions CAD, soit 76.6 % des dépenses annuelles de fonctionnement du bureau.

Résumé des dépenses	En milliers de dollars
Salaires et traitements	6 707
Avantages au personnel	1 542
Transport et communications	335
Services	1 510
Fournitures et équipement	680
<b>Revenus annuels de fonctionnement</b>	<b>10 774</b>
Moins : produits d'exploitation divers	27
<b>Dépenses nettes</b>	<b>10 747</b>

Source : Ombudsman de l'Ontario, *2011-2012 Annual Report*, [www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/2011-2012-Annual-Report.aspx?lang=fr-CA](http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/2011-2012-Annual-Report.aspx?lang=fr-CA).

#### *Gestion des ressources humaines*

Le contexte actuel implique que l'IMR réforme ses cadres de gestion des ressources humaines et organisationnelles, fasse évoluer ses fonctions et son organigramme, et prépare une stratégie de développement des ressources humaines, afin d'accroître la productivité et l'efficacité de l'Institution. Comme indiqué, la division des RH est déjà engagée dans une révision des profils de chaque fonction au sein de l'IMR, dans la perspective de l'établissement d'une base de recrutement et de plans de formation pour contribuer à un système de gestion du personnel par la performance.

En termes de développement professionnel, des méthodes de formation moins traditionnelles pourraient être envisagées, comme une formation en ligne, un mentorat et des programmes d'échange ; ces moyens complèteraient la formation aux techniques de résolution alternative des litiges et de médiation – une compétence clé pour tout personnel impliqué dans un travail de conciliation. Développer les principaux indicateurs et des mesures claires de la performance permettrait d'articuler les objectifs du personnel et ceux de leur employeur. Renforcer une gestion orientée vers les résultats améliorerait la planification et le processus d'évaluation. L'IMR pourrait recourir à des experts dans ce domaine pour garantir des indicateurs et des mesures fiables et impartiaux de la performance.

Le recrutement et la fidélisation d'un personnel très qualifié doivent être une préoccupation constante. Une collaboration bien conçue et planifiée avec les institutions universitaires pourrait faciliter l'acquisition de certaines compétences spécifiques et garantir une formation continue aux employés. Dans cette perspective, l'IMR se conforme aux bonnes pratiques internationales avec un programme de stage pour les étudiants en dernière année d'études universitaires, accueillis dans les bureaux des délégués régionaux lorsqu'ils rédigent leur thèse. Le Médiateur européen et l'Ombudsman bulgare ont, par exemple, créé des programmes de stage. Ceux-ci permettent aux étudiants de différentes disciplines d'acquérir des connaissances spécifiques et une expérience professionnelle liées à leur domaine d'études. Dans le même temps, le programme sert de plateforme à la promotion des droits de l'homme par l'institution du médiateur. En 2012, 42 étudiants ont participé au programme de stage de l'Ombudsman bulgare<sup>18</sup>.

Des relations de travail respectueuses et des employés motivés sont aussi des conditions importantes de la réussite de toute organisation, et les responsables de l'IMR y prêtent une attention toute particulière<sup>19</sup>. La réalisation d'enquêtes régulières auprès des employés est une manière efficace de prendre le pouls de l'organisation. Les efforts associés pour mettre en place un système de gestion de la performance (par exemple en définissant les tâches et les attentes de manière claire, et en les inscrivant dans le cadre d'accords de performance discutés avec le personnel) est une étape dans la direction de relations de travail saines et productives.

### ***Facteurs externes de réussite***

#### *Les relations de l'IMR avec le Parlement et d'autres institutions nationales*

L'Institution du Médiateur du Royaume est d'ores et déjà associée *ex officio* au travail de plusieurs institutions, comme l'ICPC et le CNDH. À un autre niveau, l'IMR est tenue de rendre des comptes au chef du gouvernement et au Parlement. Elle devrait intensifier ces relations au-delà des rapports à soumettre. L'IMR pouvant recevoir des plaintes par l'entremise du Parlement, ce peut être un canal pour une coopération et un échange d'informations accrus. L'exemple de l'Ombudsman d'Irlande montre l'importance de relations positives et structurées avec les parlementaires (voir encadré 3.12).

### Encadré 3.12. Le rôle de l'Ombudsman irlandais dans la réforme de l'administration

Dans son rapport annuel 2011, l'Ombudsman irlandais s'est félicité de la création par le gouvernement d'un comité parlementaire chargé des investigations, du contrôle et des requêtes. Ce comité doit représenter un lien formel facilitant la consultation et la collaboration entre le Parlement et l'institution du médiateur. Il est le destinataire des rapports annuels et spéciaux de l'Ombudsman ; il organise la discussion autour d'eux et s'assure que les critiques et suggestions des citoyens sont dûment prises en compte. Au-delà, le médiateur est régulièrement appelé à témoigner devant le comité. Celui-ci reçoit aussi les requêtes des individus ou des groupes sociaux. Il agit comme une « chambre de compensation » et adresse les plaintes aux entités compétentes : l'Ombudsman, le commissaire chargé de la protection des données, l'inspecteur de l'administration locale, le comité parlementaire supervisant le ministère visé, etc.

*Source* : Ombudsman Irlandais, 2011, *Annual Report*, [www.ombudsman.gov.ie/en/](http://www.ombudsman.gov.ie/en/).

L'IMR doit se rapprocher de ses interlocuteurs institutionnels du secteur public de la même manière qu'elle le fait avec ses pairs d'autres pays. Elle pourrait occuper un rôle de courtier du savoir et de catalyseur et de promoteur de l'excellence en termes de droits des citoyens et de bonne gouvernance. Ces relations pourraient prendre des formes diverses, comme l'échange de données avec d'autres institutions impliquées dans la lutte contre la corruption et les problèmes de gouvernance ; un tel échange permettrait à toutes les institutions d'améliorer leurs résultats.

Les relations fortes qu'a nouées l'IMR avec des pairs étrangers sont précieuses et leur entretien doit être encouragé. L'IMR gagne à apprendre de l'expérience des autres. Mais elle devrait tirer profit de ces liens pour tirer profit aussi de l'expérience des institutions marocaines : elle pourrait profiter de ces réseaux pour organiser des forums de discussion des problèmes rencontrés, avec les représentants du gouvernement, de la société civile, du secteur privé et des médias. Étant donné les ressources limitées dont elle dispose, il est important que l'IMR déploie les mêmes efforts pour communiquer autour de son rôle et de son existence à l'intérieur du Maroc et à l'étranger. Améliorer la connaissance de l'IMR par la population du Maroc est de la plus grande importance pour le succès de son mandat et le renforcement des institutions démocratiques du pays.

### Encadré 3.13. Résumé des principales recommandations

Avec l'adoption de la Constitution de 2011, l'IMR doit commencer d'actualiser et de moderniser ses modes de fonctionnement, ce qui lui permettra de mieux accomplir ses missions de protection et promotion des droits et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et d'intégrité. Les recommandations formulées dans ce rapport peuvent paraître très ambitieuses mais l'Institution doit en tenir compte dans une perspective de long terme – sans perdre de vue les gains immédiats en regard de ressources réduites et les efforts susceptibles d'être déployés à court terme, comme un meilleur recours à la presse dans sa stratégie de communication.

- L'Institution doit revisiter et actualiser son mandat, ses missions et sa stratégie pour s'assurer qu'ils répondent aux attentes nées depuis 2011 au sein de la population. Cette révision devrait être alimentée par une discussion participative et inclusive avec tous les acteurs marocains qui ont un intérêt pour l'IMR et la contribution qu'elle peut apporter à la société : les hommes politiques, les parlementaires, la société civile, l'administration publique, les universitaires et les usagers de ses services.
- L'Institution devrait formuler une vision stratégique et des plans de court et long termes, et les rendre publics. Elle devrait aussi publier son budget et ses rapports financiers pour être en parfaite adéquation avec ses principes de transparence et de responsabilité.
- Dans le cadre de ses efforts en faveur de la transparence et de la bonne gouvernance, l'IMR devrait mettre en place un cadre de responsabilité pour rendre compte de son travail et de son utilisation des fonds publics. Elle devrait moderniser le cadre de gestion de ses ressources en privilégiant une budgétisation axée sur la performance (une budgétisation fondée sur la performance et une gestion des ressources humaines orientée vers les résultats).
- Afin de se placer comme un acteur indispensable de la défense des droits des citoyens et une institution dotée d'un savoir expert, l'IMR devrait non seulement examiner les plaintes des citoyens, mais aussi pleinement assumer son rôle de force de proposition et de réforme en menant des analyses et des études approfondies au sujet des problèmes systémiques. Elle devrait donc devenir un avocat plus audible des réformes lorsque l'administration montre sa réticence à leur égard.
- La collaboration avec d'autres institutions nationales devrait être un axe central des activités de l'IMR. Impliquer l'administration publique dans le débat au sujet des problèmes systémiques identifiés par l'Institution, et participer activement à la réforme de la fonction publique marocaine, permettra de trouver des solutions durables aux problèmes les plus graves et les plus pressants rencontrés par les citoyens dans leurs interactions avec l'État.
- L'IMR peut devenir un promoteur important des principes du gouvernement ouvert compte tenu de la nature de ses activités, grâce à son propre système de gouvernance et à son implication aux côtés d'autres institutions publiques en appui à la candidature du Maroc au Partenariat pour un gouvernement ouvert.

## Notes

1. Certains médiateurs doivent intervenir dans le domaine des violations des droits de l'homme, comme le Defensor del Pueblo (Défenseur du peuple) espagnol, alors que d'autres se concentrent sur la résolution des litiges entre les citoyens et les administrations publiques.
2. Une traduction littérale du terme arabe Diwan al madhalim serait « le bureau des injustices », ce qui explique pourquoi cet organisme a été chargé de traiter les injustices perçues par les citoyens dans leurs interactions avec le roi, les califes ou d'autres de ses agents. Une traduction approximative du terme Qadi al qudat est « conseil du chef des juges » ou « juge des juges ».
3. [www.mediateur.ma/index.php/fr/publication/rapports/113-rapports-soumis-a-sm-le-roi/118-rapports-de-diwan-al-madhalim-soumis-a-sm#](http://www.mediateur.ma/index.php/fr/publication/rapports/113-rapports-soumis-a-sm-le-roi/118-rapports-de-diwan-al-madhalim-soumis-a-sm#).
4. [www.mediateur.ma/index.php/fr/decouvrir-linstitution/aperçu-sur-les-origines-de-l-institution](http://www.mediateur.ma/index.php/fr/decouvrir-linstitution/aperçu-sur-les-origines-de-l-institution).
5. [www.mediateur.ma/index.php/fr/decouvrir-linstitution/missions-et-competences/le-mediateur-du-royaume](http://www.mediateur.ma/index.php/fr/decouvrir-linstitution/missions-et-competences/le-mediateur-du-royaume).
6. Disponible dans le Bulletin officiel n° 6 054, du 7 juin 2012.
7. Le CNDH a reçu un total de 26 963 plaintes de mars 2011 à décembre 2012 (entretien avec le CNDH, décembre 2013).
8. Entretien avec le CNDH, décembre 2013.
9. Bien que le médiateur fasse une proposition sur le niveau des subventions allouées à son institution.
10. Dahir n° 1-58-008 du 24 février 1958 sur le statut général de la fonction publique.
11. [www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/change\\_programme\\_national\\_ombudsman\\_of\\_the\\_netherlands\\_dublin\\_version.pdf](http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/change_programme_national_ombudsman_of_the_netherlands_dublin_version.pdf).
12. Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP) a été lancé en 2011 pour fournir une plateforme internationale aux réformateurs désireux de rendre leurs gouvernements plus ouverts, responsables et réactifs aux



demandes des citoyens. Dans tous les pays membres, les administrations et la société civile travaillent ensemble à formuler et mettre en œuvre des réformes ambitieuses en faveur du gouvernement ouvert ([www.opengovpartnership.org/](http://www.opengovpartnership.org/)). Ces institutions du secteur public au Maroc font partie du comité de pilotage de l'OGP conduisant l'effort national : le ministère de l'Économie et des Finances, l'administration des douanes, le Trésor public, le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, le ministère de l'Intérieur, le chef du gouvernement et le ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration. Lors de la réunion du 8 avril 2014 l'IMR, l'ICPC ainsi que des associations de la société civile sont devenus membres du comité de pilotage.

13. [www.ombudsman.europa.eu/fr/resources/financialinterests.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/fr/resources/financialinterests.faces).
14. [www.ombudsman.europa.eu/fr/resources/strategy/home.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/fr/resources/strategy/home.faces).
15. [www.ombudsman.bg/pictures/final%20doklad%202012.pdf](http://www.ombudsman.bg/pictures/final%20doklad%202012.pdf).
16. [www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Annual/AR%202011-2012/Ombudsman-Ontario-Rapport-annuel-2011-2012\\_1.pdf](http://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Resources/Reports/Annual/AR%202011-2012/Ombudsman-Ontario-Rapport-annuel-2011-2012_1.pdf).
17. [www.ombudsman.vic.gov.au/www/html/337-office-review.asp](http://www.ombudsman.vic.gov.au/www/html/337-office-review.asp).
18. [www.ombudsman.bg/pictures/FINAL%20DOKLAD%202012.pdf](http://www.ombudsman.bg/pictures/FINAL%20DOKLAD%202012.pdf).
19. Entretien avec le secrétaire général de l'Institution en mars 2013.

## Bibliographie

- Commonwealth Ombudsman (2012), *2011-2012 Annual Report*, [www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/ar2011-12/2-feature-anti-corruption-plan.html](http://www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/ar2011-12/2-feature-anti-corruption-plan.html).
- Defensoría del Pueblo (2015), « Transparencia y acceso a la información pública », [www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=8#r](http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=8#r) (consulté le 14 décembre 2015).
- Haut-Commissariat au plan (2004), « Recensement général de la population et de l'habitat de 2004 », Royaume du Maroc, [www.lavieeco.com/documents\\_officiels/Recensement%20population.pdf](http://www.lavieeco.com/documents_officiels/Recensement%20population.pdf).
- Legrand, A. (2011), « Ombudsmän nordiques et défenseur des droits », *Revue française d'administration publique*, n° 139, 2011/3, pp. 499-506.
- Protecteur du citoyen du Québec (2012), « Plan stratégique 2012-2017 », [www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/2012\\_Plan\\_strategique.pdf](http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/2012_Plan_strategique.pdf).
- Magnette, P. (2003), « Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union », *Journal of European Public Policy*, n° 10, vol. 5, pp. 677-694.
- Médiateur européen (2010), *Stratégie pour le mandat*, [www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/home.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/home.faces).
- Mickoleit, A. (2014), « Social Media Use by Governments : A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers », *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.
- OCDE (2016), *Public Governance Review of Peru*, Éditions OCDE, Paris (à paraître).
- 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), *Renforcer l'intégrité en Tunisie : L'élaboration de normes pour les agents publics et le renforcement du système de déclaration de patrimoine*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2010), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264061675-fr>.
- OCDE (2008), « Budget et performances : Guide de l'utilisateur », *Synthèses de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- Office de l'Ombudsman Irlandais (2012), *Annual Report*, [www.ombudsman.gov.ie/en/publications/annual-reports/2012-annual-report/annual-report-2012.pdf](http://www.ombudsman.gov.ie/en/publications/annual-reports/2012-annual-report/annual-report-2012.pdf).
- Office de l'Ombudsman Irlandais (2011), *Annual Report*, [www.ombudsman.gov.ie/en/](http://www.ombudsman.gov.ie/en/).
- Office de l'Ombudsman de l'Ontario (2011-12), *Annual Report*, [www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/2011-2012-Annual-Report.aspx?lang=fr-CA](http://www.ombudsman.on.ca/Resources/Reports/2011-2012-Annual-Report.aspx?lang=fr-CA).
- Stuhmcke, A. (2012), « Evaluating the effectiveness of an ombudsman: a riddle, wrapped in a mystery inside an enigma », communication à la dixième conférence mondiale de l'International Ombudsman Institute, « Speaking Truth to Power, the Ombudsman in the 21st Century », Wellington, 14 novembre, [www.conferpapers.co.nz/wcioi\\_papers/aaaProgramme%20for%20Final%20Papers.htm](http://www.conferpapers.co.nz/wcioi_papers/aaaProgramme%20for%20Final%20Papers.htm).



## Conclusion

Renforcer la capacité de l'organisation est l'une des conditions de la consolidation du cadre marocain d'intégrité et du succès des réformes de démocratisation promises. Les institutions devraient tirer profit d'un contexte politique actuellement favorable à la réforme, des opportunités nées de la vague de libéralisation politique suscitée par les événements de 2011 dans la région MENA. Le calendrier d'action peut être limité, et saisir le bon moment est crucial.

Le renforcement de l'intégrité dans le secteur public et dans la société marocaine en général exige une amélioration de la capacité des institutions qui constituent le cadre d'intégrité. Les entités qui en font partie souffrent de carences qui les empêchent souvent de fournir les résultats attendus. Elles peuvent gagner à mettre en place des stratégies communes de renforcement de la capacité de l'ensemble du système. L'une des premières tâches incombant à un éventuel groupe de champions des institutions de lutte contre la corruption (ou à un forum national de dirigeants) serait de réviser les fonctions et les relations existantes entre les institutions à partir d'une vision stratégique de la consolidation. Le but serait de limiter les chevauchements et d'identifier les éléments manquants dans ce cadre institutionnel et opérationnel.

La rareté des ressources humaines spécialisées dans la lutte contre la corruption affecte toutes les institutions. Cependant une « guerre » pour les ressources serait inappropriée. Il serait plus productif de mettre en cohérence les efforts de recrutement et de partager les ressources. Les choix qui s'offrent aux institutions du point de vue du renforcement des ressources humaines peuvent être résumés de la manière suivante :

- le développement des compétences manquantes (action de moyen et long termes)
- l'emprunt des compétences à d'autres institutions (action de court à moyen termes, pas toujours envisageable)
- « l'achat » de compétences très spécialisées ou le recours à des consultants externes pour des besoins provisoires (action de court terme).

Pérenniser les capacités requiert une formation et un développement permanent des ressources humaines, fondés sur une anticipation des changements des profils requis et sur une actualisation régulière comme le montre l'exemple de l'ICPC. Créer une banque commune interinstitutionnelle de ressources humaines spécialisées faciliterait la conduite de projets de grande échelle (comme une stratégie nationale de lutte contre la corruption). Une telle approche pourrait même contribuer à la multiplication des spécialistes de la lutte contre la corruption au sein des divers institutions et contextes, enrichissant ainsi les compétences tout en renforçant ce domaine d'action. Une autre possibilité pour corriger le manque de ressources humaines serait de dresser une carte des ressources spécialisées, pour identifier les carences et envisager, lorsque cela est possible, un recrutement et des processus de formation communs entre les institutions dotées d'un mandat en rapport avec l'intégrité dans le secteur public. Mener des initiatives collectives implique un réel changement de culture qui ferait de la collaboration une valeur institutionnelle, les principes de responsabilité, de parcimonie et d'efficacité remplaçant le secret et la rivalité.

Sur un autre plan, la capacité d'une organisation est mesurée non seulement par rapport à ses compétences et facultés internes, mais aussi en regard du rôle et de la position qu'occupe l'institution au sein du cadre plus large d'intégrité publique. Sa contribution au renforcement des capacités collectives est elle aussi très importante, puisque les succès individuels dépendent de la réussite du système.

L'expérience de différents pays a montré que la lutte contre la corruption ne peut être menée par une seule institution. En plus des conditions requises pour un succès (dont une législation adaptée et un soutien politique sans faille), une coordination horizontale efficace entre les institutions directement ou indirectement impliquées dans cette action est essentielle. Cette coordination peut prendre différentes formes, au niveau politique, parfois, ou sur le plan opérationnel, à d'autres moments. Mettre en place un forum national permanent des dirigeants des institutions impliquées dans la lutte contre la corruption aiderait à la création et à la validation du travail stratégique entrepris par leurs organisations. Des accords formels et informels de collaboration, d'échange de données et d'information, des activités d'enquête conjointes, ainsi qu'un travail de prévention et de sensibilisation se matérialiseraient et consolideraient la coordination entre les institutions. Renforcer la collaboration pour inclure les universités, les groupes de recherche, les associations de la société civile, les administrations locales, notamment, serait une étape majeure vers l'inclusion des citoyens dans les initiatives de renforcement de l'intégrité dans la vie publique. Le Maroc pourrait s'appuyer sur l'expérience d'autres

pays qui ont donné la priorité à la lutte contre la corruption, comme le Pérou, pour la manière de gérer la prolifération des institutions chargées de ce mandat, et assurer un haut niveau de la direction de ces politiques (encadré 4.1).

#### **Encadré 4.1. La Commission supérieure de lutte contre la corruption au Pérou**

Créée en 2010, la Commission de lutte contre la corruption (CAN) définit et coordonne les politiques de prévention et de lutte contre la corruption au Pérou. Les membres décisionnaires de la CAN incluent :

- Les présidents du Parlement, du système judiciaire, de la Cour constitutionnelle, du Conseil national des magistrats, de l'Assemblée nationale des gouvernements régionaux et de l'Association des municipalités péruviennes.
- Les chefs de la présidence du Conseil des ministres, le ministère de la Justice et des Droits de l'homme ainsi que le procureur général péruvien.
- Le secrétariat exécutif du Forum national d'accord.

La CAN inclut aussi son coordinateur général, le contrôleur général de la République, le médiateur, l'Assemblée nationale des doyens, les présidents du Conseil national d'éthique publique et de la Conférence nationale des institutions commerciales privées, un représentant de l'Église catholique, de l'Église évangélique et du Syndicat des travailleurs péruviens, et le directeur exécutif du Conseil de la presse péruvienne. Ces membres n'ont pas de droit de vote mais peuvent participer aux discussions. Cette composition assure un haut niveau de soutien politique en renforçant l'adhésion des institutions centrales.

Les activités de coordination de la CAN découlent de la définition figurant dans le Plan national de lutte contre la corruption 2012-2016 (Plan nacional anticorrupción - PNA) sur la base des résultats obtenus dans le cadre du plan 2008-2011. Le PNA fixe 5 objectifs fondamentaux :

- Une coordination institutionnelle dans la lutte contre la corruption.
- Des politiques publiques de prévention de la corruption.
- Des poursuites administratives et judiciaires dans les délais utiles et efficaces.
- Une participation active des citoyens, de la société civile et du secteur des entreprises dans la lutte contre la corruption.
- La présence et la participation du Pérou dans les forums internationaux.

#### Encadré 4.1. La Commission supérieure de lutte contre la corruption au Pérou *(suite)*

Chaque objectif est décliné en stratégies clés exigeant la participation active des institutions des secteurs public, privé et de la société civile du pays.

En outre, la Commission a mis en place des représentations régionales dans 18 des 25 régions du Pérou pour améliorer la coordination verticale. Ce réseau a permis à l'administration centrale de régler des problèmes de coordination politique multi-niveaux du fait d'une mise en œuvre très centralisée des politiques depuis Lima et d'un accès difficile aux zones géographiques éloignées. Cela a facilité non seulement l'exécution des politiques depuis le sommet mais aussi la définition de ces politiques depuis la base, en rapprochant les populations locales du Centre du gouvernement au Pérou.

La CAN est installée dans les bâtiments de la présidence du Conseil des ministres, et appuyée par un personnel permanent chargé des différentes missions du PNA et de la coordination de la contribution des autres institutions.

Comme on l'a dit dans les chapitres précédents, le succès des institutions promouvant l'intégrité est étroitement lié à l'existence d'un cadre global de gouvernance ainsi qu'à la réforme du secteur public. Le Maroc a pris des initiatives de réforme du cadre de la gouvernance publique et du statut général de la fonction publique. Des comités ont été créés et des échanges ont eu lieu entre les institutions. Mais il semble que beaucoup de ces initiatives en soient restées à la phase du projet, sans changement tangible. Le pays s'est engagé dans un processus de réformes complexes, multiples et interdépendantes, qui pour la plupart en sont encore à la phase de la formulation stratégique et des consultations. Pour matérialiser les résultats, elles doivent être appliquées. Ceci n'implique pas d'abandonner la vision ni le cadre d'ensemble des réformes, mais plutôt d'adopter une tactique qui permette de surmonter les obstacles.

L'ICPC est appelée à jouer un rôle central dans la lutte contre la corruption, mais sa capacité actuelle limite fortement la vraisemblance de cette attente. La Constitution pose les bases de la nouvelle instance, mais son application a été retardée. Le soutien de la classe politique est désormais essentiel. La mise en œuvre de la nouvelle loi relative à l'Instance est la plus urgente des étapes à franchir. Tout nouveau retard risque de compromettre la confiance de la population dans cette institution, et dans le gouvernement.

L'indépendance octroyée par la Constitution à l'ICPC et à l'IMR suppose en outre une grande capacité institutionnelle du point de vue du processus budgétaire. Le recueil et l'utilisation de l'information sur la performance organisationnelle deviennent dès lors essentiels, pour faciliter



le processus d'évaluation des performances et de budgétisation. Les institutions doivent renforcer leurs cadres de responsabilité et de gestion de la performance, ainsi que la gestion stratégique de leurs ressources humaines, comme on l'a dit. Les deux institutions doivent incarner les valeurs et principes d'intégrité, de responsabilité et de bonne gouvernance pour restaurer la légitimité de l'administration publique et la confiance des citoyens dans le gouvernement.

La capacité d'agir en moteur et acteur institutionnel de la connaissance – dans la lutte contre la corruption en ce qui concerne l'ICPC, dans la protection des droits des citoyens pour l'IMR – sera déterminée par la vigueur avec laquelle les institutions proposeront des politiques fondées sur des analyses et des études des problèmes systémiques rigoureuses. Elles doivent à tout prix se présenter comme des institutions et des centres du savoir au sein du cadre marocain d'intégrité.

Enfin, la capacité de ces institutions d'agir avec une vue et un cadre d'action d'ensemble sera non seulement une condition du succès mais aussi une leçon pour d'autres pays. Cela suppose de s'extraire du cadre traditionnel rigide des institutions existantes, de remettre en cause les manières habituelles de faire les choses et de créer de nouveaux modèles de fonctionnement. Le défi est énorme, mais les gains potentiels le sont aussi.

## *Pour en savoir plus*

- Bolongaita, E.P. (2010), « An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't – a comparison with the Philippines' Ombudsman », Chr. Michelsen Institute, Anti-Corruption Resource Centre (centre de documentation en ligne).
- Chêne, M. (2012), « Centralised versus decentralised anti-corruption institutions », Chr. Michelsen Institute, Anti-Corruption Resource Centre (centre de documentation web).
- Fountain, Jane (2013), *Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide for Federal Managers*, IBM Center for the Business of Government, Whashington, DC.
- Gouvernement de Roumanie (2012), « National Anti-Corruption Strategy 2012-15 », [www.anticorruption-romania.org/strategy](http://www.anticorruption-romania.org/strategy).
- Gouvernement du Royaume du Maroc, « Plan d'action du gouvernement marocain pour la lutte contre la corruption », [www.mmmp.gov.ma/uploads/fckFiles/file/Plan%20d%27action%20de%20lutte%20contre%20la%20corruption-VersionFrancaise.pdf](http://www.mmmp.gov.ma/uploads/fckFiles/file/Plan%20d%27action%20de%20lutte%20contre%20la%20corruption-VersionFrancaise.pdf).
- ICPC (2013), « Projet de loi n° 12-113 relatif à l'Autorité nationale de l'intégrité, de la prévention et de la lutte contre la corruption ».
- ICPC (2011), « Bonne gouvernance : entre les conditions actuelles et les dispositions de la nouvelle Constitution », juin.
- Independent Broad-based Anti-corruption Commission, Victoria, Australie (2013), *Annual Report 2012-13*, [www.ibac.vic.gov.au/docs/default-source/ibac-annual-reports/ibac-annual-report-2012-13.pdf?sfvrsn=8](http://www.ibac.vic.gov.au/docs/default-source/ibac-annual-reports/ibac-annual-report-2012-13.pdf?sfvrsn=8).
- Independent Commission Against Corruption, Hong Kong, [www.icac.org.hk/en/about\\_icac/bh/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html).
- Independent Commission Against Corruption, Nouvelle-Galles du Sud, Australie (2012), « Code of Conduct », [www.icac.nsw.gov.au](http://www.icac.nsw.gov.au).

- Instance centrale de prévention de la Corruption (2013), Maroc, site web, consulté en mars, [www.icpc.ma/wps/wcm/connect/457171804eda466490bcf4a773c8f0d1/projet+de+loi+inplc+version+mars+2013.pdf?mod=ajperes&cacheid=457171804eda466490bcf4a773c8f0d1](http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/457171804eda466490bcf4a773c8f0d1/projet+de+loi+inplc+version+mars+2013.pdf?mod=ajperes&cacheid=457171804eda466490bcf4a773c8f0d1).
- Johnsøn et al. (2011), « How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators », U4 Issue Paper, U4 Anti-Corruption Resource Centre (centre de documentation en ligne).
- Kettl, D. (2006), « Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative », *Public Administration Review*, vol. 66, pp. 10-19.
- Magnette, P. (2003), « Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union », *Journal of European Public Policy*, n° 10, vol. 5, pp. 677–694.
- Meagher, Patrick (2004), « Anti-Corruption Agencies - A Review of Experience », *The Iris Discussion Papers on Institutions and Development*, IRIS (Centre for Institutional Reform of the Informal Sector), Université du Maryland, MD.
- Médiateur européen (2010), *Stratégie pour le mandat*, [www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/home.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/home.faces).
- Ministère marocain de la Modernisation des secteurs publics (2011), *Les organes de contrôle et leur rôle dans la lutte contre la corruption*, [www.mmisp.gov.ma/uploads/documents/Organes\\_de\\_contrôle\\_fr.pdf](http://www.mmisp.gov.ma/uploads/documents/Organes_de_contrôle_fr.pdf).
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2004), *Convention des Nations Unies contre la Corruption*, Nations Unies, New York, NY, [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf).
- Ombudsman de la République de Bulgarie (2012), « Rapport annuel de l'Ombudsman de la République de Bulgarie au titre de l'année 2012 », (en bulgare). [www.ombudsman.bg](http://www.ombudsman.bg).
- Ombudsman de Victoria, Australie « The Victorian Ombudsman's vision, mission and values », [www.ombudsman.vic.gov.au/www/html/75-vision-mission-and-values.asp](http://www.ombudsman.vic.gov.au/www/html/75-vision-mission-and-values.asp).
- Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) (2012), « Le cas du Maroc », in *L'État des nations*, [www.gopacnetwork.org/Docs/StateOfNations\\_Print\\_FR.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/StateOfNations_Print_FR.pdf).

- Parliamentary and Health Service Ombudsman, Royaume-Uni (2013), « Our strategy 2013-2018: More impact for more people », [www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/19205/PHSO\\_Strategy\\_doc\\_2013-18lowres.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0017/19205/PHSO_Strategy_doc_2013-18lowres.pdf).
- Parliamentary Ombudsman, Nouvelle-Zélande, [www.ombudsman.parliament.nz/](http://www.ombudsman.parliament.nz/).
- Programme des Nations Unies pour le développement (2011), *Guide des praticiens - Évaluation de la capacité des agences anti-corruption*. Nations Unies, New York, NY.
- Ribadu, N. (2010), « Show me the money: Leveraging Anti-Money Laundering Tools to Fight Corruption in Nigeria », Center for Global Development, Washington, DC, <http://international.cgdev.org/publication/9781933286471-show-me-money-leveraging-anti%E2%80%93money-laundering-tools-fight-corruption-nigeria>.
- Royaume du Maroc (2011), « Dahir n° 1-11-91 du 27 chabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution », [www.maroc.ma/fr/system/files/documents\\_page/BO\\_5964BIS\\_Fr.pdf](http://www.maroc.ma/fr/system/files/documents_page/BO_5964BIS_Fr.pdf).
- Transparency Maroc (2013), « Transparency Maroc et plusieurs autres associations boycottent le Dialogue national sur la société civile », revue de presse hebdomadaire, <http://transparencymaroc.com/transparencymaroc-et-plusieurs-autres-associations-boycottent-le-dialogue-national-sur-la-societe-civile/>.
- Van der Wal, H., I. Pröpper et J. de Jong (2009), « Developing Professional Standards for Citizen Engagement, the Netherlands », in *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

# **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 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, 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.

# Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

## Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc

### Sommaire

- Chapitre 1. Réformer l'environnement de l'intégrité au Maroc
- Chapitre 2. Concevoir le mandat d'un organisme marocain spécialisé dans la lutte contre la corruption
- Chapitre 3. Répondre aux griefs des citoyens à l'encontre de l'administration publique : l'Institution du Médiateur du Royaume

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-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](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

