



Royaume du Maroc

Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics

Les organes de contrôle et leur rôle dans la lutte contre la corruption

Les Organes de contrôle et leur rôle dans la lutte contre la corruption

Octobre 2011

Publications du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics



Imprimerie ARRISSALA -Rabat
2011

Sommaire

| | |
|--|----|
| Introduction..... | 5 |
| I- Instances et Institutions concernées par la prévention et la lutte contre la corruption. | |
| Instance centrale de prévention de la corruption..... | 8 |
| Conseil de la concurrence..... | 9 |
| Institution du Médiateur..... | 10 |
| L'Unité de traitement des informations financières | 10 |
| II- Le rôle des organes de contrôle dans la prévention et la lutte contre la corruption : | |
| A – Fondements de la lutte contre la corruption..... | 11 |
| B - le rôle des organes de contrôle dans la lutte contre la corruption et sa prévention | 13 |
| Les juridictions financières:..... | 13 |
| Inspection générale des finances:..... | 14 |
| Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT)..... | 17 |
| Les Inspections générales des ministères :..... | 18 |
| Conclusion..... | 19 |

Introduction

Le Royaume du Maroc n'a cessé, depuis qu'il s'est engagé fermement à instaurer l'Etat moderne, de prendre les mesures qui s'imposent pour moraliser la vie publique et lutter contre toutes les formes de la corruption. Ces mesures reflètent la prise de conscience de l'impact néfaste de ce fléau sur les politiques de développement à tous les niveaux : politique, économique, social, culturel et environnemental.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les nombreuses mesures visant à consacrer et à renforcer les valeurs d'intégrité et de transparence dans la gestion des affaires publiques.

Il convient de mentionner à ce propos, la consécration de la déontologie professionnelle dans le Statut général de la fonction publique, publié en 1958 et la consécration du principe de la déclaration du patrimoine par le biais d'un arsenal juridique applicable à plusieurs catégories de fonctionnaires et de responsables.. On peut mentionner également la prévention du clientélisme et du népotisme par l'adoption du principe de la mobilité obligatoire des responsables administratifs ; la consécration du principe de la responsabilité et la reddition des comptes, à travers la mise en place des corps de contrôle spécialisés comme le contrôle administratif, comptable , politique et judiciaire. en outre, toutes les pratiques ou formes de corruption telles que , la corruption passive et la corruption positive, le clientélisme, l'abus de pouvoir, le détournement des fonds, l'escroquerie l'acquisition de priviléges illicites, ont été incriminées par le code pénal marocain,. De son coté, le code électoral incrimine l'exploitation illégale de la propriété publique.

En ligne avec sa ferme volonté de moraliser la vie publique et de lutter contre toutes les manifestations de la corruption, le Royaume du Maroc a signé la Conventions des Nations Unies

Contre la Corruption en 2003, et l'a ratifiée en 2007. Cette ratification a constitué un tournant décisif pour le Royaume dans sa façon de faire face à la question de la corruption. Ce changement s'est traduit par la mise en place des mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette convention, en promulguant les lois appropriées et en créant des institutions spécialisées dans ce domaine. Le Maroc dispose ainsi d'une stratégie globale et intégrée qui couvre tous les aspects : juridiques, politiques, économiques, médiatiques et sociaux, y compris la participation de la société civile dans la lutte contre ce fléau. Les enjeux de cette stratégie consistent à promouvoir les valeurs d'intégrité et de transparence, et à renforcer la participation de la société civile et des acteurs sociaux et économiques, notamment les groupements professionnels, et les groupements professionnels dans la lutte contre la corruption. Il s'agit aussi d'élaborer une stratégie nationale de communication et de sensibilisation autour des aspects néfastes de ce fléau et de la nécessité de l'éradiquer.

Dans cet esprit et afin de renforcer les stratégies retenues, le gouvernement a adopté un plan d'action sur le cour terme (2012-2010) contenant un large éventail de mesures concrètes et pratiques visant la lutte contre la corruption.. Les principaux objectifs de ce programme sont : l'instauration de plus de transparence au niveau des relations de l'Administration avec ses usagers,; la consécration des valeurs de transparence et du mérite au sein de l'administration ; le renforcement des mécanismes de contrôle interne au sein des administrations publiques ; la consécration des valeurs de la transparence dans le domaine de la gestion financière et des marchés publics ; la poursuite de la réforme de l'arsenal juridique relatif à la prévention et la lutte contre la corruption ; la promotion du partenariat et de la coopération au niveau national et international, sans oublier les programmes sectoriels mis en place par les différents ministères.

Cette volonté trouve son expression la plus forte dans

les directives royales qui, à maintes reprises, confirment la nécessité de moraliser la vie publique, condition sine qua non de la bonne gouvernance

Ainsi a-t-on procédé à la constitutionnalisation de différentes institutions chargées de la moralisation de la vie publique et de la bonne gouvernance, notamment l'Instance nationale d'intégrité et de prévention de la corruption, le Conseil de la concurrence, le Conseil national des droits de l'Homme. Ces institutions contribuent à consolider les valeurs de la transparence et à consacrer les principes de bonne gouvernance et à diffuser la culture du service public et des valeurs de la citoyenneté responsable.

Avant d'aborder certains mécanismes de contrôle, il convient de souligner que la Maroc a développé des relations de coopération internationale, en concluant plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux, et a adhéré aux programmes internationaux de lutte contre la corruption, sachant que l'actuelle constitution du Royaume stipule la primauté des conventions internationales sur les lois nationales. L'organisation par le Royaume du Maroc de la Conférence des pays partis à la Convention des Nations Unies Contre la Corruption, à Marrakech entre le 24 et le 28 octobre 2011, s'inscrit dans ce contexte.. Il convient de souligner également l'importance des relations avec les organisations de la société civile qui œuvre de multiples façons pour contribuer efficacement à la moralisation de la vie publique, à la lutte contre la corruption et à diffuser la culture de transparence et de probité à l'intérieur des rouages de l'état et de la société.

Nous présentons ici un bref aperçu sur certains mécanismes de contrôle et leur rôle dans la prévention et la lutte contre la corruption :

I- Instances et organisations concernées par la prévention et la lutte contre la corruption.

Dans le cadre de l'instauration d'une politique préventive et efficace contre la corruption, le Maroc a créé de nombreuses instances et institutions à cette fin ; nous mentionnons quelques unes :

Instance centrale de prévention de la corruption :

cette instance a été créée, en vertu du décret du 13 mars 2007, pour se conformer à la Convention de Nations Unies Contre la Corruption, notamment son article 6 qui incite les pays parties à créer des instances nationales indépendantes chargées de lutter contre la corruption.

Les missions incombant à l'instance centrale sont très diverses faisant d'elle à la fois :

Un mécanisme de coordination des politiques de prévention de la corruption ;

Une institution d'orientation, de consultation, et de proposition pour le gouvernement au sujet de la politique de prévention de la corruption

Un mécanisme du suivi et d'évaluation des mesures prises pour la mise en œuvre de la politique de prévention de la corruption

Un forum d'information, de communication et de sensibilisation

Un outil pour collecter les informations et gérer la base de données relative à la corruption ;

Un outil pour informer l'autorité judiciaire des faits portés à sa connaissance et susceptibles de constituer des actes de corruption sanctionnés par la loi ;

Une force de pression et d'incitation en vue de la concrétisation des programmes et des plans retenus, via le rapport annuel qu'elle soumet au chef du gouvernement et au ministre de la justice et portant sur l'appréciation et l'évaluation de ces programmes et plans.

Cette institution a été promue au rang d'une institution constitutionnelle. L'article 167 de la nouvelle constitution stipule, en effet, que L'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption a pour mission 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 ainsi que la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable.

Conseil de la concurrence

Le Conseil de la concurrence, créé par la loi 99.6, figure parmi les mécanismes visant à garantir la concurrence libre, loyale et ouverte et à préserver la liberté du marché contre toutes les formes de monopole. Le conseil soumet au procureur du roi spécialisé, toute irrégularité constatée en matière de la liberté des prix et de la concurrence pour entamer des poursuites et présenter les contrevenants au tribunal.

Pour renforcer le rôle de cette institution, le Conseil de la concurrence est promu au rang d'une institution constitutionnelle, L'article 166 de la nouvelle constitution du Royaume stipule qu'il s'agit d'une autorité administrative indépendante chargée, dans le cadre de l'organisation d'une concurrence libre et loyale, d'assurer la transparence et l'équité dans les relations économiques, notamment à travers l'analyse et la régulation de la concurrence sur les marchés, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, des pratiques commerciales déloyales et des opérations de concentration économique et de monopole.

Institution du Médiateur

L'institution du Médiateur est créée en tant qu'autorité indépendante afin de moderniser «Diwan Al Madalim», créé en 2001. le médiateur a été promu au rang d'institution constitutionnelle, conformément à l'article 162 de la nouvelle constitution. Selon cet article, le médiateur est chargé de défendre les droits au niveau des relations de l'administration et ses usagers, contribuer à diffuser la culture de l'ajustice et de l'équité, et aussi veiller au respect des normes morales et de transparence au niveau de la gestion des administrations, des établissements publics, les collectivités locales ou toute instance exerçant un pouvoir public.

L'Unité de traitement des informations financières

Cette unité est créée par la loi n° 43.05 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent. Notons que cette loi a introduit de nombreux amendements aux dispositions du code pénal, afin de faire du blanchiment d'argent un crime sanctionné et de fixer les sanctions et mettre en place les mesures de prévention contre le blanchiment d'argent et le trafic d'argent. Cette unité, créée auprès du Premier ministre, est composée des représentants de tous les départements ministériels concernés par les crimes de corruption et de blanchiment d'argent, ainsi que des représentants d'institutions financières et bancaires. Ceci met cette unité en mesure de construire un système efficace pour prévenir le blanchiment d'argent et détecter tous les processus qui y sont associés, d'autant qu'elle dispose des pouvoirs et de l'indépendance nécessaires pour remplir efficacement ses missions. Il a fallu, pour ce faire, harmoniser d'abord son cadre juridique avec les normes internationales adoptées à cet égard. Les missions qui incombent ainsi à l'unité sont multiples, notamment la collecte et le traitement des informations liées au blanchiment d'argent, ainsi que l'obligation pour l'unité, dès qu'elle obtient des informations relatives à l'existence d'actes pouvant constituer le crime de blanchiment d'argent, de transmettre l'affaire au procureur général.

II- Le rôle des organes de contrôle dans la prévention et la lutte contre la corruption :

Les manifestations de la corruption financière et administrative constituent un obstacle devant les efforts du développement et vident de leur sens tous les plans de développement en les déviant de leur chemin à travers notamment l'usage des ressources publiques à des fins privées. Les dangers de corruption touchent également les valeurs humaines et culturelles des individus, et ont un impact négatif sur la société. Certes s'il faut s'abstenir d'utiliser la fonction publique à des fins privées, de faire prévaloir les considérations de clientélisme ou de favoritisme sur les dispositions juridiques qui régissent la fonction publique, il faut également souligner la responsabilité sociale des organisations de la société civile et du secteur privé et tous les individus pour imposer la reddition des comptes conformément à la loi, afin de lutter contre la corruption.

La question de la lutte contre la corruption s'inscrit dans un cadre plus large : celui de la bonne gouvernance, qui est l'élément le plus important d'un développement équilibré à travers le renforcement des principes de transparence, de contrôle et de reddition des comptes.

A – Fondements de la lutte contre la corruption

Les juridictions financières, en tant qu'institutions de contrôle supérieur, jouent un rôle central dans la lutte contre la fraude et la corruption, à travers la préservation des deniers publics, leur bon usage et l'appréciation de la performance des différentes institutions étatiques. L'objectif ultime étant de réaliser un meilleur développement tout en veillant à la sauvegarde de l'intérêt général.

Les principaux outils et moyens utilisés par ces institutions dans la lutte contre la corruption, se résument comme suit:

L'adoption du principe de la transparence : la transparence signifie la possibilité d'accéder à toute information, liée à l'action des organes gouvernementaux. L'accès à cette information doit être garanti. Les pré-requis de la transparence sont :

L'engagement ferme et clair des organismes publics pour la transparence, de façon à pouvoir exiger de ces organes et de ceux qui y travaillent de rendre des comptes ;

Travailler dans le cadre de procédures claires et explicites ;
S'engager à fournir des informations fiables et très précises
Dans ce cadre, les juridictions financières œuvrent à renforcer le principe de la transparence en publiant leurs rapports ce qui contribue à endiguer la corruption et à renforcer la confiance dans les institutions.

la mise en œuvre du principe de la reddition des comptes

La reddition des comptes signifie qu'il faut exiger que les responsables des organismes gouvernementaux rendent compte de l'ensemble des actes qu'ils accomplissent dans le cadre de l'exercice de leur fonctions ainsi que des résultats de ces actes.. le principe de la reddition des comptes garantit le droit d'expliquer ou de justifier ces actes et ses résultats.. Le principe de reddition des comptes implique que celui à qui l'on demande des comptes a les pouvoirs lui permettant de s'acquitter des missions pour lesquels il est tenu responsable.

Afin que les organes de contrôle puissent jouer le rôle attendu d'eux dans l'appui de la reddition des comptes, ils devront s'efforcer de fournir les éléments suivants:

-Fixer clairement les objectifs des organes gouvernementaux, afin de faciliter l'examen et l'analyse des résultats ;

- développer des normes et standards satisfaisants pour l'appréciation de la performance des organes gouvernementaux. Notons ici l'importance de l'existence d'une structure de contrôle interne efficace et adéquat est essentielle et importante car elle permet à la partie gouvernementale d'atteindre ses objectifs.

B - le rôle des organes de contrôle dans la lutte contre la corruption et sa prévention

Les juridictions financières:

La première décennie du XXIe siècle s'est caractérisée par l'engagement du Royaume du Maroc dans une série de chantier visant à réformer le système de gestion publique. Au milieu de cette dynamique réformatrice qui a concerné divers domaines : financiers, économiques et institutionnels, le contrôle Supérieur des finances publiques a mérité un intérêt particulier à l'instar de ce qui se passe dans les Etats modernes.

Cet intérêt s'est manifesté par la révision de la constitution de 1996 qui a promu la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle en plus de la création des Cours régionales des comptes.

Pour concrétiser ces dispositions constitutionnelles, la loi 99.62 relative au code des juridictions financières a été promulguée (Cour des comptes et cours régionales des comptes) Elle constitue un tournant décisif dans la consolidation des fondements de la bonne gouvernance et de la transparence dans la gestion des affaires publiques.

Parallèlement, d'autres textes relatifs au contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics, et de la responsabilité des gestionnaires publics, ainsi que la nouvelle

charte communale et la loi portant obligation de la déclaration du patrimoine ont été promulgués. De même, un ensemble de textes réglementaires visant à réexaminer le système de contrôle financier interne ont été promulgués, pour alléger le contrôle a priori et donner une large marge à l'initiative des gestionnaires publics et renforcer le contrôle a posteriori.

Les innovations les plus importantes du code des juridictions financières concernent les aspects suivants:

- o Renforcer les attributions de la Cour des comptes et des cours régionales des comptes ;
- o instaurer les mécanismes d'un contrôle intégré des organismes publics;
- o Renforcer l'indépendance des juridictions financières vis à vis du législatif, de l'exécutif et du judiciaire, tant au niveau organique que fonctionnel (la gestion, la programmation et les pouvoirs d'enquête);
- o Soumettre un rapport annuel à Sa Majesté le Roi sur les activités menées par la Cour et qui fait l'objet d'une publication au bulletin officiel;
- o Renforcer les piliers de la politique de décentralisation par la création des Cours régionales pour contrôler les comptes des collectivités locales dans le cadre de la politique de proximité.

Inspection générale des finances:

L'Inspection générale des finances est un corps supérieur d'inspection créé par le Dahir n° 1.59.269 du 14 avril 1960 qui fixe de manière précise ses attributions, missions et prérogatives. A cet effet, l'I.G.F a pouvoir pour :

Effectuer les vérifications des services de caisse et de comptabilité, deniers et matières, des comptables publics ;

Contrôler la gestion des comptables publics et, de façon

générale, des agents de l'Etat et des collectivités locales ;

Contrôler les établissements et entreprises publics mentionnés dans l'article premier de la loi n° 69.00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et tout organisme public ;

Contrôler les personnes morales ou physiques qui bénéficient directement ou indirectement d'un soutien financier de la part de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises publiques ;

En plus des missions qui lui sont dévolues en vertu du dahir portant sa création, l'IGF se charge de :

Auditer et émettre une opinion sur la légalité et la sincérité des comptes des projets financés par les Gouvernements étrangers ou par des organismes financiers internationaux ou régionaux dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale;

Auditer et certifier les capacités des ordonnateurs conformément aux dispositions du décret n° 02.70.1235 en date du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'état, qui vise à alléger le contrôle a priori et à renforcer le contrôle a posteriori, et ce pour passer d'un système de contrôle de la légalité et la conformité à un système de contrôle et d'audit des performances des organes gestionnaires ;

Auditer les actions réalisées dans le cadre de l'Initiative Nationale de Développement Humain en partenariat avec l'Inspection générale de l'administration territoriale, et ce en vertu des dispositions de l'article 13 du décret n°02. 05. 1017, en date du 19 juin 2005 relative aux modalités d'exécution des dépenses du compte spécial de l'INDH ;

Auditer la performance des organes de gestion dans le cadre de la nouvelle approche de gestion du budget, basée sur la globalisation financières, la déconcentration, la contractualisation et le partenariat ;

Faire des investigations en fonction des doléances que l'IGF reçoit ;

Faire des études financières, évaluer les programmes et les politiques publiques pour confirmer l'atteinte des objectifs tracés à priori et les comparer aux résultats réalisés.

L'Inspection Générale des Finances intervient selon un programme de travail annuel approuvé par le ministre de l'Economie et des Finances et selon une approche basée sur les risques potentiels.

Lors de l'audit et du contrôle de gestion, auquel sont soumis les services mentionnés ci-dessus, les inspecteurs s'assurent de la légalité et la sincérité des opérations incluses dans leurs comptes, ainsi que la réalisation effective des services fournis, les fournitures livrées et les travaux effectués. Les inspecteurs évaluent les résultats atteints en comparaison avec les objectifs tracés et les moyens utilisés et s'assurent que le contrôle interne, les systèmes d'information et les procédures appliquées garantissent, au sein de l'organisme, une gestion optimale des ressources, et de leur utilisations ainsi que la protection de son patrimoine.

Les inspecteurs finalisent leurs rapports, après l'épuisement par les services soumis à l'inspection de la procédure du droit de réponse. Selon la nature et la gravité des observations contenues dans les rapports, ceux-ci sont adressés au:

- Ministre en question, le service soumis à l'inspection et aux parties dans le cas d'un dysfonctionnement de gestion.
- La Cour des comptes pour tout ce qui concerne la discipline budgétaire et financière.
- Les organes judiciaires lorsqu'il s'agit de dysfonctionnements graves nécessitant le déclenchement d'un procès.

Il est à noter que le rôle de l'Inspection générale des finances n'est pas uniquement répressif, mais également préventif, à

travers les recommandations que les inspecteurs introduisent dans leurs rapports pour améliorer la gestion, réduire les risques et renforcer le contrôle interne ainsi que le rôle du renforcement des capacités de gestion par l'organisation régulière d'ateliers de formation.

Inspection générale de l'administration territoriale (IGAT)

L'Inspection générale de l'administration territoriale est compétente, en vertu de l'article 2 du décret n° 2.94.100 publié le 16 Juin 1994, portant statut particulier du contrôle et d'audit, dans la gestion administrative, technique et comptable des divers services dépendant du ministère de l'Intérieur, ainsi que les collectivités locales et leurs groupements.

Les missions menées par l'Inspection générale de l'administration territoriale dans les collectivités locales peuvent être selon leur nature, des missions d'inspection ou des missions d'audit. Examiner et donner suite aux doléances reçues des différentes régions du royaume fait partie aussi des missions de l'IGAT.

S'agissant des missions d'inspection, l'inspection générale de l'administration territoriale contrôle le fonctionnement des collectivités locales et leurs groupements et la manière avec laquelle le bureau exécutif gère les biens collectifs. Son rôle consiste, non seulement, à surveiller la légalité des décisions rendues par le président du Conseil ou ses adjoints dans les différents domaines de compétence, mais englobe également, le contrôle d'opportunité, en vertu duquel les commissions d'inspection évaluent la pertinence des décisions prises et leur adéquation avec les exigences d'une bonne gestion des affaires locales de la collectivité concernée. Ceci renforce le rôle de cette institution dans la protection de l'argent public des différentes ramifications de la corruption.

Quant aux missions d'audit, elles consistent à s'assurer de

la pertinence du contrôle interne, de l'examen des procédures d'organisation et de gestion afin d'offrir aux gestionnaires responsables au niveau territorial, des recommandations objectives et pratiques leur permettant d'améliorer leur performance et l'efficience de leurs décisions.

Suites à la réalisation de ces missions, des mesures sont prises selon la nature de l'infraction commise, allant d'une sanction disciplinaire à des mesures de redressement ou encore à la poursuite judiciaire.

Les Inspections générales des ministères :

Les inspections générales des ministères sont considérées parmi les mécanismes de contrôle et de suivi les plus importants dans l'administration publique. Etant donné ce rôle vital, leurs attributions ont été révisées pour les doter des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions qui leur incombent, notamment en matière de la diffusion d'une nouvelle culture de reddition des comptes basée sur la transparence et la bonne gouvernance. Cette révision a concerné également l'établissement de bases claires pour la mission d'inspection, englobant des tâches de contrôle, d'audit, d'évaluation des résultats ainsi que la coordination, le suivi et la communication avec l'institution de Médiateur, la collaboration avec la Cour des comptes, l'inspection générale des finances et l'instance centrale de prévention de la corruption.

Conclusion

Le processus de lutte contre la corruption et la diffusion des valeurs de la transparence et de la probité, exige l'adoption d'une approche collective, participative qui mobilise tous les acteurs au niveau national, régional et local. Pour consolider ce processus, il est nécessaire de continuer à déployer davantage d'efforts et à prendre les mesures parallèles, notamment :

Renforcer le système institutionnel, juridique et judiciaire, en particulier, en accélérant la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles concernant la bonne gouvernance et la publication du texte définitif du code des procédures pénales et le code pénal ;

Elargir l'étendue de l'information, la communication et la sensibilisation à la prévention de la corruption :

Renforcer la culture de la probité, de la transparence et de la reddition des comptes en consacrant le principe de la reddition des comptes et la responsabilité ;

Renforcer la culture de la probité et de la transparence et la responsabilité dans le cadre de programmes éducatifs de sensibilisation ;

Redynamiser le rôle important et déterminant des médias dans la consolidation du système de probité ;

Renforcer la participation de la société civile pour lui permettre de jouer pleinement son rôle dans la lutte contre la corruption et œuvrer pour une meilleure prise de conscience, de la part du public, des dangers de fléau ;

Adopter une charte nationale de prévention de la corruption pour garantir l'adhésion de toutes les forces vives de la société aux efforts de lutte contre la corruption ;

Permettre aux citoyens de s'adapter facilement aux dispositions juridiques dans le domaine de la lutte contre la corruption, à travers des guides simplifiés expliquant les textes de loi et généraliser la diffusion de ces guides dans tous les sites électroniques ;

Renforcer les mécanismes de coopération internationale en établissant des relations étroites avec les différents intervenants internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux, dans ce domaine.

