UNIVERSITÉ SIDI MOHAMED BEN ABDELLAH DE FES
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES, ET SOCIALES

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⵙⵉⴷⵉ ⵎⵓⵃⴰⵎⴻⴷ ⴱⵏ ⵄⴱⴷⵍⵍⴰⵀ ⵏ ⴼⴰⵙ
ⵜⴰⵖⵓⵔⵉ ⵏ ⵜⵣⵔⴼⵜ ⵜⵉⵙⵙⵏⵉⵡⵉⵏ ⴷ ⵜⵣⵔⴼⵜ ⵜⵉⵎⵓⵔⴰⵏⵉⵏ ⴷ ⵜⵣⵔⴼⵜ ⵜⵉⵎⵙⵙⵓⵔⵉⵏ

Centre des Etudes Doctorales : Sciences Juridiques et Politiques

Laboratoire de Recherche : laboratoire des études constitutionnelles, financières et du développement (LECFD).

Thèse pour l'obtention du Doctorat en Droit Public

Sous le thème :

L'éthique dans l'administration publique et les enjeux du développement socio-économique.

Présentée et soutenue par :
Soufyane EL MRABET

Sous la direction de :
Dr. Ahmed MOUFID

Membres du jury:

Pr. Ahmed MOUFID	P.E.S – FSJES- FES	Président
Pr. Abderrahmane HADDAD	P.E.S – FSJES- MEKNES	Suffragant
Pr. Khadija OULGHAZI	PH – FSJES- FES	Suffragant
Pr. Abdelali BOUZOUBAA	PH – FSJES- FES	Suffragant

Année universitaire : 2019/2020

UNIVERSITÉ SIDI MOHAMED BEN ABDELLAH DE FES
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES, ÉCONOMIQUES, ET SOCIALES

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس
كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية

Liste d'abréviation :

AJDA : Actualité juridique du droit Administratif.

AMDH : Associations Marocaines des Droits de l'Homme.

AME : Agence Marocaine d'Evaluation

ANRT : L'Agence Nationale de Réglementation des télécommunications.

BO : Bulletin Officiel.

CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs.

CAFRAD : Le Centre Africain de Formation et de Recherche Administrative pour le Développement

CC : La Cours des Comptes

CCDH : Conseil Consultatif des Droits de l'Homme.

CE : Conseil d'Etat.

CESE : Conseil Economique social et Environnemental

CGEM : Confédération Générale des Entreprises du Maroc.

CIH : Crédit Immobilier et Hôtelier.

CIMR : Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite.

CNDH : Conseil National des Droits de l'Homme.

CNEA : Commission Nationale d'environnement des Affaires.

CNPI : Comité Nationale des Procédures liées à l'Investissement.

CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique.

CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

CNUCC : La Convention des Nations Unis Contre la Corruption.

CRC : Cours Régionale des Comptes

CRI : Centres Régionaux d'Investissements.

CS : Cour suprême.

GATT : General Agreement on tarrifs and trade (Accord General sur les tarifs douaniers et le Commerce.

GEAP : Groupe Européen d'Administration Publique.

HACA : Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle.

IREX : Internatioinal Research and Exgenges Bord(Le Réseau international de Soutien aux Médias.

ISM : Institut Supérieur de la Magistrature.

l'ASPA : Americain Society for Public Administration (Société Américaine de l'Administration Publique.

L'USFP : L'Union Socialistes des Forces Populaires.

LDH : Ligues des Droits de l'Homme.

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

MCI : Ministère de Commerce et de l'industrie.

MENA : Middle East and North Africa (Moyen-Orient et Afrique du Nord).

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique.

OMDH : Organisation Marocaine des Droits Humains.

ONU : Organisation des Nations Unies.

OSC : Organisation de la Société Civile.

PI : Parti de l'Istiqlal.

PJD : Parti de la Justice et du Développement.

PME : Petites et Moyennes Entreprises.

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

PSU : Parti Socialiste Unifié.

REMALD : Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement.

RFAP : La Revue Française d'Administration Publique.

RIDC : Revue Internationale de Droit Comparé.

RISA : La Revue Internationale des Sciences Administrative.

RSF : Reporters Sans Frontières.

TA : Tribunal Administratif.

TIC : Technologies d'Information et de Communication.

Sommaire

Introduction: 4

PARTIE 1 : le contexte général de l'éthique dans l'administration publique 32

Chapitre 1 : l'approche juridique de l'éthique dans l'administration publique....33

Section 1 : le cadre référentiel de l'éthique 34

Section 2 :l'éthique de l'action administrative 79

Chapitre 2 : la remise en cause pratique de l'approche juridique de l'éthique dans l'administration publique....97

Section 1 : les caractéristiques pathologiques de l'éthique administrative au niveau de son mode de gestion....98

Section 2 : les caractéristiques pathologiques de l'éthique administrative au niveau de son mode de contrôle 143

Partie II: vers la mise de l'éthique publique au service d'un développement socio-économique.....175

Chapitre I:L'éthique: élément essentiel pour la consécration d'une administration du développement 176

Section 1: la réforme administrative, alternative incontournable pour une éthique administrative 177

Section 2 : la réforme de la justice : outil indispensable pour la moralisation du système administratif....236

Chapitre 2 : Les perspectives pour une refonte de l'administration du développement socio-économique 269

Section 1 : la consécration de la bonne gouvernance administrative alternative incontournable pour une administration rénovée et crédible....270

Section 2 : la consécration d'une administration managériale et citoyenne 305

Conclusion générale....333

Bibliographie :....344

Table des matières : ……372

Introduction:

Depuis qu'il existe des administrations, les hommes veulent les changer ou les reformer. Le changement ou la réforme est un thème permanent des hommes politiques, des universitaires et experts, des communs mortels et des fonctionnaires eux même[1].

La réforme ou au moins la modernisation de l'administration publique constitue, eu égard l'évolution actuelle de notre pays et aux grandes mutations s'y rattachant, l'un des défis majeurs à relever. Elle s'impose en tant que choix stratégique en face des impératifs socio-économiques, et ce, afin de répondre adéquatement aux besoins et attentes des citoyens. Ces défis sont, d'abord d'ordre politique ; visant la consolidation des institutions démocratiques, dont l'horizon de l'instauration de l'Etat de droit, d'ordre social ; par la suite, dans la mesure où l'administration marocaine devra jouer un rôle de plus en plus important en matière de cohésion sociale[2]. Instrument de régulation, l'administration peut aussi intervenir directement pour veiller à l'égalité des chances entre les citoyens, combattre les inégalités sociales et protéger les plus faibles. L'essor de la société civile et des organisations associatives ne peuvent, dans une période de crise, à lui seul servir de solution ou de prétexte pour le désengagement des services publics lorsqu'il s'agira de lutter contre les effets du chômage, l'exclusion des catégories sociales fragiles ou la lutte contre l'analphabétisme et la pauvreté, et d'ordre économique ; dans ce cadre, l'administration doit agir sur plusieurs fronts à la fois : face aux contraintes financières contraignantes croissantes et aux poids de la dette publique[3], il lui est demandé de faire mieux et plus avec moins de ressources.

---

[1] ***FIKRI(M)*** , « La bonne gouvernance au Maroc : mission possible », collections nouvelles pistes, 2005, p.14.

[2] ***BIROUK (M)*** , « Quelques réflexions sur la modernisation de l'administration », REMALD, n° 25, octobre-décembre, 1998, P.12.

[3] Selon la Direction du Trésor et des Finances extérieures (**DTFE**), relevant du Ministère de l'Economie et des Finances, L'encours de la dette extérieure publique a atteint près de 332,35 milliards de dirhams (***MMDH***) en 2017, contre 312,46 MMDH en 2016.

En effet, si L'endettement d'une économie peut être à l'origine d'effets bénéfiques. Il peut contribuer à diminuer une suraccumulation du capital, il peut remédier aux contraintes de liquidité que subissent certains agents économiques, diminuer les pertes liées à une fiscalité non forfaitaire il permet également de développer les capacités d'intermédiation financière d'une économie, mais surtout aide au financement des dépenses publiques, il peut ainsi contribuer à la croissance économique. A l'inverse, Un taux d'endettement élevé peut également avoir des effets néfastes par ce qui est appelé effet d'éviction. Un endettement excessif risque de peser sur l'activité et de contraindre la conduite de la politique économique. La dette publique peut également peser, à plus long terme, sur l'offre productive et l'accumulation du capital. En effet, si l'endettement sert à financer des dépenses courantes ou des infrastructures à faible rentabilité économique et sociale, en prélevant sur l'épargne disponible et en poussant à la hausse les taux d'intérêt, alors il se fait au détriment d'investissements privés. Cet effet d'éviction vient affaiblir l'accumulation du capital et le potentiel de

Dans un environnement économique où désormais, le changement devient la règle et la stabilité d'exception, elle lui demandé d'ajuster ses missions et ses structures au nouveau rôle de l'Etat, de maîtriser les incidences de la politique de libre échange, de la mondialisation et de contribuer à l'amélioration des performances de l'économie nationale.

Par ailleurs, l'objectif et la raison d'être de l'administration est de servir qualitativement et quantitativement le citoyen aux mieux et à moindre frais, tout en offrant à ses agents des possibilités d'épanouissement réelles.

En effet, le dépassement de ces défis et le succès de toute politique publique dépendent en premier lieu du bon fonctionnement de l'administration. La corruption et toute irrégularité dans le service public sont un obstacle à la performance et minent la légitimité de l'Etat de droit. A cela s'ajoute la perte de confiance des citoyens dans les institutions politiques.

Il est certes particulièrement clair que nous vivons dans une époque de désordre moral où plusieurs administrations ont perdu peu à peu leurs marques spécifiques d'appareils organisés d'intérêt général. Apparemment, d'aucuns ne pourraient contester l'ampleur et le développement de la corruption et la déperdition progressive de l'éthique ces derniers temps dans le secteur public[4]. Le relâchement moral des fonctionnaires dû à la détérioration de la

croissance de l'économie. Voir dans ce sens, la thèse en Sciences Economique de ***GUISSE (O)*** : « Effets de l'endettement Public sur la ccroissance économique en présence de non linéarité : cas des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine », Université d'Orléans, 2016, PP . 58-59.

[4] A tire d'exemple : au Maroc, le secteur de l'énergie se caractérise par l'existence des risques potentiels important de corruption notamment dans les secteurs des industries extractives, qui comprend le secteur de l'énergie, à tous les niveaux de l'intervention publique, de la conception et de la planification des politiques à la distribution des revenus, des licences, de la réglementation et la surveillance.

Le secteur de la santé au Maroc serait particulièrement exposé au risque de la corruption en raison de plusieurs facteurs ; premièrement, les informations entre prestataires de services et patients sont inégales, aggravées par le fait que les différents professions de santés sont strictement divisées. Deuxièmement, l'ensemble du marché pharmaceutique est soumis à un phénomène de contrebande. C'est notamment le cas des préparations et médicament frauduleux dont la mise sur le marché est autorisée de manière abusive. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, en 2009 la fraude et la corruption ont entrainé la disparition de 25% des médicaments achetés. Finalement l'ampleur des flux financiers rend le marché pharmaceutique extrêmement vulnérable à la corruption.

Dans le secteur du transport, malgré l'existence d'une importante réglementation et contrôle par le gouvernement, ce secteur comprend un risque important de détournement de fonds et une multiplication

valeur matérielle de la fonction publique[5], le déclin du service public[6] et la perte d'influence des références religieuses et philosophiques traditionnelles en constituent les principales causes[7].

Néanmoins, ce jugement n'est pas sans nuance. L'administration marocaine, regorge de potentiels et de compétences qu'il faudrait exploiter afin de secréter une certaine mentalité et une éthique du service public qui seront défavorable au développement de la corruption et de pratique inappropriées sur une large échelle. Dans ce sens, le rapport de la Banque mondiale d'octobre 1995 sur l'administration marocaine persiste ce jugement. Certainement, selon les termes de ce rapport, l'administration marocaine est principalement caractérisée par un mauvais état moral des fonctionnaires, un sentiment largement répondu de frustration résultant de l'absence de délégation et de circulation de l'information et par la génération de la corruption. Le plus choquant, c'est que la production de ce rapport se coïncide avec le moment où le Maroc confirme son choix de s'ouvrir sur l'extérieur et sur le marché mondial en signant les accords du ***GATT*** et l'accord d'association et de partenariat avec l'Union Européenne[8].

De ce qui précède, il en découle que la moralisation est préalable pour toute initiative de réforme administrative du fait que la quasi-totalité des carences et des dysfonctionnements de l'administration incombent à la dégradation de l'éthique ou à son absence.

potentielle des risques de corruption tout au long des projets. ***Source*** : ***OCDE*** : « Enseignement sur l'action collective contre la corruption : le cas du Maroc », 2020, P.40-41.

[5] ***MAZINI (M)*** , « les bases de la déontologie de la fonction publique », thèse du doctorat, en droit public,Rabat 1997, P.209.

[6] ***SEDJARI (A),*** « le service public en question », REMALD, juillet-décembre, n° 20-21, 1997, p.62.

[7] ***AL OTTAYMAYNE (F)***, « l'éthique administrative dans la fonction publique », Atawba, 1993, p.57 (en Arabe).

[8] ***EZKIYOUH(A)***, « Gestion publique et éthique : essai d'une théorie de la moralisation de la chose publique », thèse en droit publique, Fès 2004, p.6.

Dans ce sens, on peut dire qu'il y a une nécessité pour l'administration d'avoir un comportement éthique et de faire preuve de responsabilité et de transparence .de fait de leurs rôles indispensables dans le développement et la gouvernance d'une nation[9].

En tant qu'acteurs essentiels dans le développement économique et social, les administrations publiques sont appelées à placer le citoyen au cœur de leur préoccupation. A ce titre, l'Etat leur a conféré d'importantes et de nombreuses prérogatives qu'elles doivent assurer dans la transparence. Alors comment promouvoir l'administration publique marocaine comme acteur de développement intégré dans un contexte si difficile ?

Pourtant, avant toute analyse, il importe de définir les termes utilisés dans le travail.

La Délimitation conceptuelle :

Préalablement à toute analyse, il convient de s'entendre sur le sens des expressions utilisées. Il est important de préciser les termes que nous allons employer tout au long de ce travail, car ils sont utilisés de diverses façon et revêtent des significations différentes selon les auteurs et les contextes.

✓ La définition de l'éthique :

L'éthique, terme aux origines lointaines, est un concept absolu difficile à définir. On l'utilise d'une manière générale pour désigner un ensemble de principes, de normes et de valeurs d'ordre moral régissant une société ou un groupe social.

Or, depuis quelques années déjà, il s'est créé un consensus parmi les spécialistes de la discipline juridique pour estimer que l'éthique est un concept qui renvoie à la conscience de l'agent, mais dans le domaine professionnel, on l'emploie pour éclairer ce qui est considéré comme acceptable par le milieu, y compris la loi, et par la conscience des auteurs[10].

[9] Colloque Nationale sur la Réforme Administrative, tenue à rabat le 7 et 8 Mai 2008 sous le thème « administration publique : éthique », publication de l'Ademie du Royaume, P.2.

[10] ***CANTO-SPERBER (M)***, « Dictionnaire d'éthique et la philosophie morale », P.U.F, 1976, p. 534.

Toutefois, le terme éthique a toujours été renvoyé à la réflexion morale et aux théories des philosophes comme ***KANT*** et ***SPINOZA***.

KANT présente son système des devoirs dans sa métaphysique des mœurs dans laquelle ***KANT*** présentait l'impératif catégorique comme principe suprême de la moralité. Dans la métaphysique des mœurs, la doctrine du droit porte sur des questions de justice plutôt que de morale. Le droit y est défini comme « l'ensemble conceptuel des conditions sous lesquelles l'arbitre de l'un peut être concilié avec l'arbitre de l'autre selon une loi universelle de la liberté[11]. Une action sera considérée juste dans la mesure où elle permet une coexistence de la liberté de chacun avec celle de tous. Le principe universel du droit est donc dérivé de la valeur universelle de l'humanité, ce dernier terme signifiant la capacité et la liberté de chacun de choisir et de poursuivre les fins qu'il se donne. Les devoirs juridiques issus de la doctrine du droit ne concerneront donc que la liberté extérieure de l'homme dans ses relations avec autrui et, contrairement aux devoirs éthiques, il est possible de faire appel à la coercition de l'Etat afin de les faire respecter. Puisque la loi se chargera de faire respecter ces droits ainsi que d'accorder des sanctions en cas de violation, le droit ne sera pas concerné par la pureté des intentions de l'agent, mais bien uniquement par les conséquences de ses actions[12].

Selon ***KANT*** il est obligatoire d'instituer d'un Etat qui aura pour tâche de veuillez au respect du droit, des devoirs et obligations de chacun. Comme, il est important de préciser que les devoirs juridiques peuvent aussi être considérés comme des devoirs éthiques, dans la mesure où la valeur de l'humanité sur laquelle repose l'éthique exigera évidemment de l'agent moral qu'il respecte le droit d'autrui. Ainsi l'accomplissement des devoirs juridiques devrait aussi avoir pour motif le respect du devoir, et non pas la simple crainte de la sanction.

Dans la deuxième partie de son œuvre la métaphysique des mœurs, la doctrine de la vertu ***KANT*** délaissant le champ de la justice pour entrer sur celui de la morale. D'où Kant donnait tants des définitions de la vertu. Pour ne citer que quelques exemples, il parlait « de force de la résolution[13] », c'est-à-dire la force morale avec laquelle on accomplit son devoir, ou encore de « force morale de la volonté »[14]. Le simple manque de vertu ne sera pas

[11] Traduction d'***ALAIN RENAUT*** « Métaphasique des mœurs,_ doctrine du droit_ doctrine de la vertu »tome I et II, Paris, Flammarion, 1994, P.230 (le numéro de page renvoie à l'édition Allemande de référence, celle de l'Académie Ausgabe.

[12] ***ALAIN RENAUT***, « La métaphysique des meurs, doctrine du droit », op.cit, p.231.

[13] ***ALAIN RENAUT***, « La métaphysique des mœurs, doctrine de la vertu », P.390.

[14] ***IBID***, P.405.

considéré comme un vice, ce dernier impliquant un mépris pour la loi morale, mais plutôt comme une faiblesse. La vertu exige d'avoir de l'empire sur soi-même et de l'apathie morale comprise comme une absence d'affects qui n'est pas de l'indifférence, mais qui signifie que le respect de la loi morale, dans l'accomplissement du devoir, l'emporte sur l'ensemble des sentiments. La doctrine de la vertu, parce qu'elle concerne la liberté intérieure de l'homme et vise à traiter l'humanité en soi et autrui toujours comme une fin et jamais comme un simple moyen, présentera un ensemble de devoir que l'homme a envers lui-même, envers autrui, et même concernant certaines entités (Dieu, le Beau, les animaux) avec lesquelles une relation de réciprocité est impossible.

Selon ***KANT*** le principe suprême de la Doctrine de la vertu est : « Agis d'après une maxime dont ce puisse être pour chacun une loi universelle que d'adopter des fins »[15].

C'est en effet une caractéristique de cette doctrine qu'elle exige non seulement de l'agent qu'il accomplisse ses devoirs « par devoir» et donc avec l'intention morale appropriée.

Les points de départs de la doctrine éthique de ***SPINOZA*** peuvent êtres exposés de la manière suivante. Chaque chose a tendance à persévérer dans son être ; de même l'homme comme une partie de la nature, aspire à sa propre conservation. « …c'est une loi générale de la nature, dit ***SPINOZA***, que chaque chose s'efforce de se maintenir en son état autant que cela dépend d'elle… Et ici, nous ne reconnaissons aucune différence entre les hommes et les autres individus de la nature[16]… ». L'âme humaine ne fait pas qu'y aspirer, mais contrairement aux autres choses elle en a encore conscience. Le désir de vivre, lorsqu'il ne se rapporte qu'à l'âme, s'appelle la volonté ; lorsqu'il se rapporte également à l'âme et au corps, il s'appelle appétits. L'appétit devient désir, quand l'homme en prend conscience. Le désir s'il est satisfait, procure du plaisir ; dans le cas contraire, du déplaisir.

SPINOZA se distingue nettement des moralistes pour lesquels le bien existe en dehors des hommes, en dehors de leurs intérêts et de leurs désirs. Il étudie la nature des affects humains dont les principaux sont, pour lui, le désir, le plaisir et le déplaisir. De ces trois affects principaux, qui expriment l'aspiration de l'homme à se conserver, il déduit tous les autres affects.

[15] ***IDEM***, P.395.
[16] ***SPINOZA (B),*** « Ethique », 3ème partie, Préface.

Selon ***SPINOZA*** les affects sont des états du corps humain provoqués par les objets extérieurs. Les affects augmentent ou diminuent chez l'homme sa capacité d'agir. Aux états du corps correspondent également les idées de ces états dans l'âme de l'individu.

Tous les affects découlent nécessairement de la nature humaine, mais les uns peuvent être expliqués par la nature intérieure de l'homme, leur cause la plus immédiate, les autres, par l'action de la nature extérieure, dont l'homme est une partie.

Les affects de la seconde espèce sont les passions et se rapportent aux idées confuses. Dans ce cas, ce n'est pas la raison, mais la puissance des choses extérieures qui fait la force des désirs. Les premiers affects sont caractérisés par un état actif de l'âme, les seconds par un état passif. Les premiers sont toujours bons, les seconds peuvent être bons ou mauvais[17].

Les affects de la seconde espèce sont les passions et se rapportent aux idées confuses. Dans ce cas, ce n'est pas la raison, mais la puissance des choses extérieures qui fait la force des désirs. Les premiers affects sont caractérisés par un état actif de l'âme, les seconds par un état passif. Les premiers sont toujours bons, les seconds peuvent être bons ou mauvais.

Lorsque l'état de l'âme est actif, il n'y a point de place pour les affects de déplaisir ; ces affects ne sont caractéristiques que pour les états passifs de l'âme. Pour ce qui est des affects du plaisir et du désir, ils peuvent se manifester aussi bien dans l'état actif que dans l'état passif de l'âme.

Le seul moyen pour l'homme de s'affranchir du pouvoir des affects ou passions est la connaissance.

Les états passifs de l'âme correspondent à la première espèce de connaissance (la connaissance imaginative), qui ne donne pas d'idées adéquates, de sciences vraies. L'âme humaine se trouvant, en ce cas, dans un état passif (comme si elle était déprimé), ces affects n'apportent pas de satisfaction vraie. Au second degré de la connaissance, grâce à sa raison, l'homme comprend clairement la nature de ses affects et cherche à éliminer de son âme tout ce qui fait obstacle à une connaissance vraie. Il procède comme un triage de ses affects et juge ce qui, en eux, est bon et ce qui ne l'est pas. Mais même au second degré de la connaissance, l'homme n'est pas encore en état de se débarrasser entièrement du pouvoir des affects. Ce

[17] Traduit par ***VERA COPNER***, « Ethique : (Regards sur quelques doctrines éthiques) », sans année d'édition, Académie des sciences de L'U.R.S.S, P.132.

n'est qu'au troisième degré, au degré suprême de la connaissance, qu'il atteint à la maîtrise de ses passions. Ainsi, passant des degrés inferieures de la connaissance aux degrés supérieurs, de l'expérience sensible désordonnée à la connaissance spirituelle, des idées confuses et imprécises aux idées adéquates, l'homme cesse d'être l'ésclave de ses affects, de ses passions, se les soumet, et devient capable de les maîtriser[18].

Ainsi, la doctrine éthique de ***SPINOZA*** exprime l'unité de la connaissance et de la vertu.

La connaissance (de dieu c'est-à-dire de la nature) donne une tranquillité absolue à l'esprit, elle est une source de bonheur suprême et de béatitude, de joie et de plaisir. Cette connaîssance conduit l'homme à n'accomplir que des actions dictées par l'amour et la piété, qui n'ont point besoin de récompense dans les cieux, mais sont par elles même un bonheur et la suprême liberté. La connaîssance de la nature enseigne à supporter avec sérénité les vicissitudes du destin, c'est-à-dire ce qui n'est pas en notre pouvoir, car tout découle nécessairement de la détermination éternelle de la nature. La connaissance enseigne « à être exempt de haine et de mépris, à n'avoir pour personne ni moquerie, ni envie, ni colère[19]… ».

SPINOZA prévient que cette voie qui conduit la vertu parfaite, et qu'il propose, n'a rien de commun avec la morale religieuse. Ce n'est que par la connaissance de la nature, c'est-à-dire par la raison, que nous arrivons à maitriser nos passions. ***SPINOZA*** donc rejette catégoriquement les idées religieuses suivant lesquelles tout mal provient de notre faible chair quand elle se soumet l'âme[20].

PAUL RICOEUR suggère une définition de l'éthique comme « la vie bonne, avec et pour les autres, dans des institutions justes ». Cette vision éthique se décompose en deux temps : une éthique antérieure qui concerne les normes dues à une exigence d'universalité, et une éthique postérieure où il existe des situations concrètes qui justifient l'établissement d'une éthique appliquée relevant d'une sagesse pratique dont l'éthique managériale est un exemple[21]. ***RICOEUR***(1988) estime que l'éthique, comme la morale d'ailleurs, est bâtie sur un ensemble de valeurs qui correspondent à une conception particulière de la personne.

[18] ***VERA COPNER***, « Ethique : (Regards sur quelques doctrines éthiques) », op.cit, P.32et 33.
[19] ***SPINOZA(B),*** op.cit, 2e partie, proposition 49.
[20] ***VERA COPNER***, « Ethique : (Regards sur quelques doctrines éthiques) », op.cit, P.134.
[21] ***DSLANDES(G)***, « Le management éthique », Paris, Février 2012, p.14

D'après lui, l'élément essentiel de l'éthique est la valeur de la personne, et grâce à l'éthique, ce dernier peut protéger son humanité et défendre toute atteinte à sa dignité ou à son intégrité.

Au cours des années 1960, on trouve le terme « éthique appliquée », un terme apparu aux Etats-Unis avec l'exploration de nouveaux champs d'interrogation éthique. L'éthique appliquée s'intéresse aux situations vécues sur le terrain, elle est centrée sur les décisions à prendre dans une action en visant la prise de décision éclairée afin de résoudre des problèmes concrets dans le présent et dans l'avenir.

A cet égard, il y a lieu de constater que les deux termes, éthique et morale, possédaient à l'origine la même signification, c'est ce qui explique le fait de les employer l'un pour l'autre. Ils se sont progressivement différenciés cependant, le terme éthique a été réservé à la philosophie et à la théorie de l'action morale, alors que le terme « morale » a fini par désigner presque exclusivement des comportements et des codes de comportements. Ainsi, à la différence de la morale, l'éthique est seulement incitative car elle propose des valeurs pour guider les actions sans donner des solutions à des problèmes moraux ou sociaux.

L'éthique se distingue aussi de la déontologie qui vient du mot grec deon , participe présent de dei qui veut dire « il faut » ou « il convient », et de logos : « discours » ou «traité». Pour certains[22], la déontologie est en quelque sorte la science des devoirs. Elle est constituée, selon ***Mc DONALD et PARIZENZ*** (1988), par l'ensemble des normes indiquant les comportements ou attitudes que les professionnels doivent observer dans leur pratique. C'est une forme particulière de régulation sociale propre à une confession ou à un métier, elle existe pour les journalistes, les médecins, les avocats, les comptables,…etc.

La déontologie établit un ensemble de devoirs, d'obligations et de responsabilités partagées par un groupe qui reflètent des valeurs ou principes jugés fondamentaux. Elle définit les principes moraux qui guident l'activité professionnelle et un certain nombre de normes qui précisent des actions acceptables ou inacceptables par les membres du groupe. Un exemple très connu de la déontologie, c'est la déontologie médicale. Elle est nécessaire[23] à cause du pouvoir de vie ou de mort (le pouvoir des médecins) sur les malades. Depuis l'antiquité, les nouveaux médecins prononcent le Serment ***d'HIPPOCRAT*** qui marque leur

[22] ***DEBBAB (T)*** , « La régulation a- t-elle un rôle à jouer dans l'éthique en entreprise », thèse en science économique, d'Aix Marseille, 2015, P.25.
[23] ***IBID***, P.26.

rentrée officielle dans la profession. C'est un serment d'une valeur symbolique, mais il a incité toutes les autres professions à rédiger leurs codes de déontologie. . En 1947, les médecins français se sont donné un code de déontologie. C'était un recueil des « devoirs » des médecins envers leurs patients et envers leurs confrères. Ce fut le premier code de déontologie.

Cependant, il faut faire bien attention aux formules « code d'éthique » et « code de déontologie ». Elles ne sont pas synonymes. L'éthique ou la morale (au sens premier de ces termes) évoquent le bien de la personne, tandis qu'un code de déontologie évoque le bien de la profession. Cette dernière est juridiquement bien exercée si ses membres respectent le code de déontologie qui la régit[24].

Par ailleurs, en dépit de ces différences, il n'en demeure pas moins que l'éthique est une notion qui permet au même titre que la morale et la déontologie, d'appréhender le caractère régulateur des conduites humaines. Il s'agit pour la personne d'agir selon une certaine idée du bien et du mal, de juste et de l'injuste[25].

D'ailleurs, ces notions sont utilisées de manière interchangeable autour du débat actuel sur la gestion publique.

- ✓ **La notion d'éthique dans l'administration publique :**

Par l'éthique dans l'administration publique, on entend un ensemble de principes et de normes de comportement adéquats au sein de l'administration publique. Ces normes de comportement trouvent leur fondement dans les différentes sources. Ainsi, aux règles écrites prévues, bien entendues, par la loi et les règlements, s'ajoutent en effet celles qui résultent des usages et des coutumes aux agents publics dans l'exercice de leur fonction pour combler les incertitudes, les lacunes et parfois le silence de la loi[26]. L'éthique dans l'administration publique vise à empêcher des délits de fonction de plus en plus nombreux. De plus, elle sert de référence à l'activité administrative qui aujourd'hui dispose d'une plus grande marge d'appréciation et de manœuvre dans l'application de ses taches[27].

[24] ***DEBBAB (T)***, op.cit, PP.26 -27.
[25] ***GLADY (M) et SAIELI (PH)***, « Les salariés ont-ils le sens de l'éthique ? », Education permanentes, n° 132, 1997, P.3.
[26] ***DIDIER (J.-P),*** « la déontologie de l'administration »,PUF, 1999, P.6.
[27] ***RIVERO (J)*** , « une déontologie de la fonction publique », Projet, n° 220, 1989, P.32.

Ces principes et normes ne s'imposent pas uniquement à l'agent public isolé entant que dépositaire de la puissance publique et de l'intérêt général[28] mais s'imposent aussi à l'administration publique en tant que personne morale, dans l'accomplissement et la réalisation de ses taches.

Toutefois, cela ne signifie nullement que l'administration publique manque de repère et de référence. Le législateur, l'autorité règlementaire et la jurisprudence ont balisé la voie en édifiant l'ordre juridique nécessaire à l'action administrative. Mais, il est évident qu'un tel ordre est insuffisant. Les règles législatives et règlementaires ne peuvent pas régler la diversité des problèmes auxquels l'agent public se trouve toujours confronté et qui parfois demandent des solutions immédiates que ni la loi abstraite ni l'autorité hiérarchique ne peuvent résoudre[29].

En outre, force est de reconnaître que la meilleure des lois sera souvent en décadence avec les avancées dans le temps. Devrait-on légiférer à chaque instant qu'un agent public ou une administration se trouvent confrontés à un dilemme moral ?

Les choses ne paraissent pas assez simples. D'abord, parce que le recours systématiques aux instruments juridiques est loin d'être une évidence. Peut-être y a-t-il des questions où il serait plus opportun de s'en remettre à une éthique, sinon la conscience de chacun. Ensuite, l'éthique quelle que soit sa dimension, suppose le maintien de certains interdits que la loi paraissait seule susceptible de les poser.

Sans doute, la tendance à légiférer et à maintenir des interdits forts en matière de gestion administrative est nécessaire, mais en revanche un comportement éthique devrait toujours être attendu des autorités administratives dans l'exercice de leur fonction.

Indéniablement, l'éthique semble avoir acquis un droit de cité au sein de la gestion administrative et sa légitimité parait incontestable. Ainsi, à coté de ses justifications traditionnelles telles que la lutte contre la corruption, le service performant et correct de l'intérêt général ou la juste conduite des responsables, il est possible d'identifier deux autres arguments justifiant cette légitimité :

[28] ***El YAAGOUBI (M)***,« le contrôle de la moralité administrative », REMALD. Mai- Aout, n° 38-39, 2001, P.9.
[29] ***RIVERO (J)*** , op.cit. , p .34

- D'une part, les agents publics exercent chaque jour un pouvoir discrétionnaire important dans les différents secteurs de l'administration, qu'ils s'agissent de la gestion des deniers publics, des relations avec le public ou de l'influence qu'ils ont sur la politique du gouvernement. Pour éviter un usage arbitraire de ce pouvoir, les normes d'éthique sont, bien entendues, à côté des autres limitations administratives un contrepoids essentiel ;

- D'autre part, l'administration dans ses actions bénéficie de prérogatives de puissance publique et d'un droit exorbitant du droit commun. En contrepartie à ces prérogatives et avantages dont elle dispose, l'administration doit être soumise à une éthique très rigoureuse. Elle doit agir dans l'intérêt général et dans le respect des valeurs morales fondamentales. D'ailleurs, le droit administratif a deux fonctions principales en ce domaine : il donne à l'administration et aux autorités de l'Etat des prérogatives de puissance publique pour s'acquitter de leurs tâches et entoure les autorités administratives par un ensemble de principes qu'ils doivent respecter dans leurs actions et leurs décisions. Ces principes se manifestent à travers les lois sur les procédures administratives et le contrôle de l'administration qui contribuent à la production d'une éthique au sein de la gestion publique[30].

✓ **La définition du développement**

Le mot «développement» revêt un sens clair voire univoque quand il est employé entre autres par les psychologues, les mathématiciens, les photographes et les biologistes dans les sphères respectives de leur profession. Mais, quand il s'agit d'évoquer ce terme pour désigner le processus de développement d'un État, il en va tout autrement. Car la diversité des dimensions à portée définitoire, qu'il implique dans ce contexte, en fait une notion plurivoque, un mot fétiche, un mot-valise ou un mot plastique pouvant prêter à toutes sortes d'interprétations. C'est un cas archétypal de système sémantique qui combine les notions de progrès, de bien-être, de croissance économique, de justice sociale, d'épanouissement personnel, de satisfaction des besoins fondamentaux voire d'équilibre écologique se rapportant chacune à une variante dimensionnelle que le concept de développement a progressivement intégré au cours de son évolution[31].

[30] ***EZKIYOUH (A)*** , op.cit., PP.13 -14.
[31] ***RIST(G)*** , « Le développement : Histoire d'une croyance occidentale, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, p. 23.

A cet égard, ***l'OCDE*** définit le développement comme un processus intégré de stabilité politique et économique qui combine la bonne gestion des affaires publiques et la participation des populations, l'investissement dans les ressources humaines, la confiance dans le jeu des forces du marché, le souci de l'environnement et l'existence d'un secteur privé dynamique[32].

D'une manière générale, on peut dire qu'il n'y a pas une unanimité sur la définition du concept du développement car la majorité des définitions formulées dans ce stade reflètent dans la plupart des cas le style de développement prôné soit par l'auteur en fonction de son école de pensée, soit par l'Organisation internationale en fonction de ses priorités en matière de politiques de développement[33].

- ✓ **Développement socio-économique**

Si le concept de développement revêt un sens spécifique à travers les différentes définitions qui lui sont consacrées, ce qui nous concerne dans notre étude c'est leur dimension sociale et économique.

En effet, Dans la phase de construction de la pensée par les pionniers du développement, croissance économique et développement étaient synonymes. Le développement signifiait l'obtention d'une croissance économique significative sur une longue période. Ainsi dans son ouvrage, « les étapes de la croissance économique », **ROSTOW** définit le processus universel de développement des nations à partir de la croissance. La sortie de sous-développement implique avant tout un grand effort d'investissement. Le concept de développement est réduit à sa dimension économique : la croissance du revenu par habitant dans les pays du Sud.

Les économistes ont été amenés à distinguer le développement et la croissance. Selon ***FRANCOIT PERROUX***, la croissance est « l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension : pour une nation, le produit global nette en termes réels[34] ». Par contre, « le développement est la combinaison des changements

[32] ***OCDE/CAD***, Coopération pour le développement, Paris, OCDE, 1994.

[33] ***LEGOUTE (J.- R)*** , « Définir le développement :Historique et développement d'un concept plurivoque », publication du Centre Etudes Internationales et Mondialisation (CIEM) ,vol 1, n° 1, février 2001, P.29, voir le site internet : ***http://www.unites.uqam.ca/gric consulté le 4/4/2017.***

[34] Voir Dictionnaire économique et social, paris, Hatier, 1990, P.115.

mentaux et sociaux qui rendent la nation apte à faire croître, cumulativement et durablement son produit réel global[35] ».

Même si le développement implique la croissance, il ne peut se réduire à celle-ci. La croissance « représente certes la dimension prédominante du concept, mais ne suffit pas pour rendre compte des autres dimensions que le développement incorpore. La croissance est d'ordre quantitatif et se traduit par l'augmentation des grandeurs économiques, considérée comme l'une des multiples composantes du phénomène complexe qu'est le développement. Même si la croissance demeure le préalable à tout effort de développement dans la mesure où toute amélioration du niveau de vie ou du bien- être social passe nécessairement par l'augmentation des quantités produites et l'accroîssement correspondant des revenus, il s'avère important de préciser que le développement est bien plus que la croissance. Le développement au-delà du concept de croissance qui est d'ordre quantitatif et mesurable, postule aussi des idées de qualité qui, d'ailleurs, échappent à toute mesure et débordent le champ de l'analyse économique. Il implique hausse du bien-être social, des changements dans les structures et finalement une mutation de la société toute entière[36]. Il passe, comme le souligne ***FREDERIC TEULON***, par l'urbanisation, l'industrialisation, l'alphabétisation, et la formation et produit au confluent de cette combinaison un système plus efficace où les besoins humains se révèlent mieux satisfaits[37] ».

Ainsi, le concept de développement apparaît plus englobant que celui de croissance, en ce sens qu'il implique la croissance mais au-delà, met l'accent sur la satisfaction des besoins ne peut s'opérer sans croissance, mais « une croissance sans développement » est envisageable pour certains.

A la fin des années 1960, s'opère une rupture par rapport à la vision et aux pratiques antérieures du développement caractérisées par un économisme technocratique. Le développement devient « la projection du désir devenu la projection du désir et du délire du Tiers Monde, toutes les constructions possibles pourraient s'abriter désormais derrière ce

[35] ***FRANCOIT (P),*** « L'économie du XXème siècle », Paris, PUF, 1964, P.155.
[36] ***LEGOUTE (J.-R),*** « Définir le développement : historique et dimension d'un concept plurivoque »,op.cit, P. 15-16.
[37] ***TEULON (F),*** «Croissance, crise et développement », Paris, Presses universitaires de France, 1992, P.23.

concept qui, vidé de son contenu réel / rationnel, perd toute rigueur et devient le point de mirage de toutes les aspirations[38] ».

« Ainsi, le concept de développement, en intégrant le social et l'humain, subit une véritable révolution sémantique. Au développement tout court confiné dans le contenu sémantique exclusivement économique qui le simplifiait outrancièrement, on associera désormais des épithètes qui témoignent du droit à l'expression des valeurs culturelles des civilisations issues de l'histoire et des situations sociales, spécifiques des sociétés émergentes. Ainsi, à la notion de self- reliance, d'autonomie ou développement autocentré qui fit son entrée dans la littérature du développement se succèdent les concepts de développement endogène, développement solidaire, communautaire, intégré, authentique, autonome et populaire, durable, humain, participatif, global, l'écodéveloppement et pour finir, le développement socialiste[39] ».

Ces qualitatifs accolés au terme développement traduisent la nécessité d'intégrer de nouvelles dimensions dans le processus de développement qui doit bénéficier à l'ensemble des populations. Ces expressions intègrent dans bien des cas une dimension idéologique qui suggère les objectifs à atteindre ainsi que les voies pour y parvenir.

I- l'intérêt du sujet :

Sur l'éthique dans l'administration publique, les études sont très nombreuses, mais on ne trouve guère de réflexion, du moins publiés, qui traitent de la question dans son ensemble ou qui traitent du problème en tant que normes à respecter par les agents dans leurs relations avec les usagers ou même dans leurs relations entre eux. On peut dire qu'il y a une espèce de tendance injustifiée à vouloir éviter de parler du sujet[40].

Cependant, avec l'apparition des scandales éclatants qui condamnent des gros issus des classes supérieures de l'administration, et la propagation de la corruption et toutes autres formes d'irrégularités, l'éthique dans l'administration publique deviendra alors un thème d'actualité qui préoccupe une place importante dans la discussion de l'opinion public,

[38] ***LATOUCHE (S),*** « Faut-il repenser le développement ?, Paris, PUF, 1986, P.10.
[39] ***LEGOUTE (J.-R),*** op.cit, P. 17-18.
[40] ***BEN ABDELLAH(M .- A)***, « L'éthique et administration », REMALD, Janvier- Avril, n° 48- 49, 3003, P.9.

l'agenda du gouvernement, et le débat de discutions aussi au sein des séminaires et des colloques[41].

Le Maroc s'est engagé dans un processus de réformes visant à la moralisation de la vie publique pour assurer son développement sur des bases solides. Il est avéré, en effet, que le développement économique et social, la dignité humaine et la civilisation ne peuvent être pérennisées sans que consécration, au sein de la société, des rapports humains et économiques fondés sur l'éthique et les valeurs morales.

Du reste, le texte sacré du coran et les hadiths rapportant les paroles du prophète sont émaillés d'incitations consacrant la moralisation de ces rapports : « j'ai été envoyé pour parfaire les valeurs morales » a dit le prophète et, incriminant ceux qui ne se conforment pas à ces valeurs dans leurs activités économiques, le coran leur adresse cet avertissement sévère «malheurs aux fraudeurs » ; ou « celui qui nous triche s'exclut de notre communauté « dit, encore, le prophète auquel on attribue également ce hadith : « dieu maudit le corrupteur, le corrompu et celui qui leur sert d'intermédiaire[42] ».Dans ce sens, pour éviter toute confusion et pour lever tout équivoque, le prophète Mohammed a distingué entre le cadeau et la corruption, lui, personnellement il acceptait le cadeau, mais lorsqu'il sentait qu'il y avait une intention dissimulée derrière ce cadeau et consistait à atteindre un objectif par ce fait, il refusait. C'est dans ce sillage, qu'il y a eu plusieurs travaux de doctrines musulmanes qui ont consacré des écrits sur la variété et les formes de cadeaux qu'on pouvait offrir surtout aux autorités aux détenteurs du pouvoir et ceci dans le but de tracer la frontière entre le permis et le défendu, entre le licite et l'illicite.

Par ailleurs, les premiers khalifs de l'Islam étaient conscients des tentations qui pouvaient dévier les responsables administratifs du droit commun, et les engloutir dans les méfaits de la corruption et du népotisme. Ils recommandaient à leurs collaborateurs et à leurs

[41] ***EL MRABET (S)*** , « Le contrôle de la moralité administrative », mémoire du Master en droit public, spécialité droit des contentieux publics, Université des sciences juridiques, économiques et sociales, Fès, 2012, P.1.

[42] « La Moralisation de la vie publique » : Compagne de communication nationale lancée par la commission nationale de la moralisation de la vie publique sous le patronage de SM le roi Mohamed VI en Avril 2002, voir le site internet : ***http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan003420.pdf, consulté le 8/10/2018.***

walis de combattre toute tentation d'utiliser la puissance publique pour des causes personnelles, et de mater toute envie d'buser ou de commettre des injustices[43].

Dans ce domaine, il est rapporté qu'***ABDELLAH IBN RAWAHA*** était parmi ceux que le prophète désigne comme percepteurs d'impôts. Une des tribus a voulu corrompre ***ABDELLAH IBN RAWAHA*** mais celui-ci a refusé énergiquement tout en rappelant qu'il faisait son devoir, et que ce devoir doit s'effectuer sans complaisance ni abus[44]. En ce qui concerne, le Trafic d'influence et le népotisme, ***OMAR IBN KHATTAB*** reste un symbole de la lutte contre ces fléaux, qui peuvent ravager les services publics de l'Etat.

A son tour, le deuxième Khalif de l'Islam, détestait toute intervention en faveur de quiconque et rendait une véritable justice entre musulmans, même envers les siens. En outre, il ne s'est comporté que comme tel, dans les affaires mettant en cause son fils ***ABDELLAH*** et son wali sur l'Egypte ***AMR IBN EAS***.

Par conséquent, le préambule de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 1789 rappelle que « l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seuls causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernants »[45].

Outre cette dimension spirituelle, la moralisation de la vie publique procède d'un impératif socio-économique ; a cet égard, est-il de rappeler les conclusions d'une étude réalisée en 1997 auprès de 67 pays et couvrant la période 1960 à 1985, qui a montré que si un pays améliorait son efficacité administrative et réduisait son niveau de corruption de deux points, son taux d'investissement augmenterait de 3 % et son taux de croissance de 0.5%[46]. Une autre donnée du Fond Monétaires International(FMI) publiée en 2016 indique que la corruption coulerait annuellement entre 1,5 et 2 trillions de dollars, ce qui représente environ 2% de la richesse mondiale. Or, en 2010, d'après un rapport annuel de la Banque Mondiale publié en 2010, 1000 à 2000 milliards de dollars sont perdus à cause de la corruption. La corruption n'est pas seulement un problème national, mais aussi un problème international et transnational qui exige des solutions mondiales. La corruption peut réduire le taux d'un pays

[43] Voir dans ce domaine les prescriptions ***d'ALI IBN ABI TALEB*** à son wali sur l'Egypte, ***HAMDI (A)*** , « La pensée administrative musulmane », Dar El Fikh El Arabi, 1976, P.287 (en arabe).

[44] Hadith cité par Ibn Rabia dans son ouvrage « Taissin El Ossol », cité par ***AKLA (A)*** in : « l'administration marocaine dans ses relation avec le public », thèse en droit public, Rabat, 1985, P. 30.

[45] La préambule de la déclaration des Droits de l'Homme de 1789, source : E.ATL et I.LUC, P.4.

[46] Transparency Maroc, Rapport sur la corruption au Maroc : synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité, 2002.

de 0,5 à 1 point de pourcentage par an. Au Maroc, la corruption représente 2% du PIP national[47].

C'est pour répondre à cet impératif que les messages de S.M le roi ***MOHAMMED VI*** ont toujours associé la réalisation des objectifs du Maroc en matière d'investissement, de réforme de l'administration et d'amélioration des revenus à la moralisation de la vie publique[48].

Conscient de la nécessité de réduire les effets nuisibles de déficit de l'éthique dans le service public marocain et grâce aux diverses mesures entamées par le gouvernement marocain, [49]le Maroc a amélioré son classement en matière de lutte contre la corruption occupant désormais le 80éme rang parmi 175 pays du monde, selon le rapport 2014 de Transparency International.

[47] Rapport de la Banque Mondiale, dowing bisness 2017 publié en octobre 2016.

[48] « La Moralisation de la vie publique » : Compagne de communication nationale lancée par la commission Nationale de la moralisation de la vie publique sous le patronage de SM LE Roi Mohamed VI en Avril 2002, op.cit.

[49] Conscient de l'extrême gravité des risques découlant de la corruption et de ses retombées néfastes sur les efforts consentis en matière de développement socioéconomique, le royaume du Maroc a pris des mesures précoces pour consolider les fondements législatifs, institutionnels et pratiques permettant de lutter contre ce fléau, de moraliser la vie publique et d'ancrer les valeurs de l'intégrité et de la transparence dans la gestion des affaires publiques.

Le Maroc a adopté plusieurs reformes dès les premières années de son indépendance, exprimant ainsi son adhésion effective aux fondements de l'Etat moderne indépendant.

L'intérêt du Maroc pour la question n'a cessé de gagner du terrain, surtout à partir de 1999, date de l'accession au trône le roi Mohammed VI. Les orientations Royales constituent le point de départ et le référentiel de ce projet de reforme majeur, dont l'un des principaux objectifs est précisément la moralisation de la vie publique et la répression de la corruption. Les gouvernements successifs se sont attelés, depuis lors, à la concrétisation de cet objectif via des programmes nationaux.

Ainsi, « la charte de bonne gouvernance » a permis de mettre en place, en 1999, un cadre d'action destiné à servir de référentiel commun aux services publics en matière de gouvernance.

Ces orientations royales ont été traduites également, par l'élaboration de programmes nationaux de lutte contre la corruption en 2005 et 2010, par la ratification de la Convention des Nations Unis contre la corruption en 2007 et par un certain nombre de reformes juridiques et institutionnelles, outre le lancement de la Stratégie Nationales de lutte contre la corruption en 2016.

Cette sstratégie qui s'étale sur dix ans en trois étapes (2016-2017), (2017-2020), (2020-2025), est la première du genre au Maroc. Elle vise, à l'horizon 2025, à inverser la tendance de manière visible et irréversible, renforcer la confiance des citoyens et à améliorer l'intégrité des affaires et le positionnement du Royaume à l'international.

La mise en œuvre de cette stratégie s'inscrit également dans la lignée des exigences de la constitution du 2011, particulièrement de son titre XII qui porte sur le renforcement du principe de la bonne gouvernance et l'obligation d'aligner les services publics sur les normes de transparence et de reddition des comptes et de responsabilité.

Par ailleurs, l'année 2017 a été marquée par la publication au bulletin officiel, du décret relatif à la création de la commission Nationale de lutte contre la corruption qui a été chargée de la mise en œuvre de la stratégie Nationale de lutte contre la corruption conformément aux disposition de la constitution, particulièrement les articles 90 et 92. Et l'article 6 de la convention des Nation Unis contre la corruption ratifiée par le Maroc.

Selon le classement de transparency international de l'indice de perception de la corruption à travers le monde, le Maroc a amélioré de huit places son classement mondial dans l'Indice de perception de la corruption (IPC) en 2018, par rapport à l'année 2017 ; Sur 180 pays, le Maroc a occupé la 73ème position avec 43 points, au lieu de la 81ème place (40 points) en 2017. Il s'agit d'un progrès important et de l'amorce d'un nouveau départ sur la voie d'une amélioration nette de la position du royaume en matière de lutte contre la corruption après des années de recul[50].

Dans ce sillage, il en découle que le choix de sujet apparait bien fondé et justifié, vu son importance théorique, puisque l'éthique deviendra une composante essentielle de l'ordre public, et par conséquent, toute initiative d'atteinte à la moralité, relève de la compétence de la police administrative[51].

En outre, sa portée pratique est incontestable et se manifeste dans l'augmentation des scandales et la propagation des diverses formes d'irrégularité au sein de l'administration (corruption, détérioration des valeurs morales, la politisation de l'administration …etc.), ce qui compromet toute sorte de développement[52]. Donc, la consécration de l'éthique publique ne se manifeste pas comme un voulu mais une urgence.

II- Le cadre de l'étude :

La démarche éthique qu'elle appartienne au monde des entreprises ou à celui du secteur public est née dans le monde Anglos saxon,[53] ce sont les américains qui ont été les premiers à prendre conscience de la valeur et de l'importance de l'éthique.[54] En effet, l'affirmation de l'éthique administrative aux Etas –Unis en tant que champs d'étude académique à part entière ,c'est-à-dire structurée autour de chercheurs, d'ouvrages et de cours universitaires spécialisés remonte au milieu des années 1970. Néanmoins, l'intérêt pour la question d'éthique des institutions et des agents publics apparait dès la fin de XIXe siècle à travers l'action du mouvement progressiste contre la corruption politique, notamment dans les grandes villes. Celui-ci dénonce alors les liens étroits existant entre le personnel politique et des intérêts

[50] Voir dans ce cadre, Rapport de Transparency International de l'indice de perception de la corruption à travers le monde ,2017et 2018.
[51] ***POLIN (R)*** : « L'ordre public », P.U.F, 1996, P.9- 10
[52] ***O.C.E.D*** : « l'éthique dans le service public : question et pratique actuelles », P.15.
[53] ***PICHON (A)*** , « Démocratie, corruption et déontologie », in l'Etat moderne et l'administration, L.G.D.J, P.106.
[54] ***SHERRER(V)*** , « Dans la jungle des affaires, pour une morale de l'entreprise », Seuil, 1991, P.227.

économiques puissants et entend défendre les valeurs héritées de la révolution américaine[55]. Le moyen de sauvegarder l'éthique publique passe ainsi selon les tenants du Progressisme tels que ***WOODROW WILSON*** par l'établissement d'une administration publique organisée de manière scientifique et fondée selon le respect de la hiérarchie[56] et de procédures précises ainsi que sur le principe du mérite. Cette chose faite en 1883 avec l'adoption du ***Pendelton Civil Act*** visant à mettre fin aux dérives du ***système des dépouilles***[57] et instaurer une fonction publique fédérale professionnelle et neutre politiquement.

L'interrogation sur l'éthique publique connait un nouveau développement à partir du milieu des 1930 dans le cadre du fameux débat apposant ***CARL FEINDRICH*** et ***HERMAN FINER*** sur le contrôle des fonctionnaires.

Le premier met en effet, l'accent sur la pertinence et l'importance de « contrôles externes » relevant des valeurs et de l'éthique professionnelle pour garantir la responsabilité des individus. A l'inverse, ***FINER*** souligne la « nécessité d'un contrôle politique de l'administration » passant par un arsenal législatif et règlementaire extérieur. Quelques articles et ouvrages sont apparus d'une manière assez épisodique des années 1940 jusqu'au milieu des années 1960. On peut citer à titre d'exemple ; les travaux de ***WAYN LEYS*** (1943[58]-1952[59]), ***PAUL APPLEBY***(1952[60]) ou bien encore ***ROBERT GOLEMBIEWSKI*** (1962[61]-1965[62]), qui portent notamment sur ce qui doit constituer le fondement d'une éthique

[55] ***THOMAS(S)*** , « Ssynthèse sur le développent de la recherche en éthique publique aux Etat unis et en Europe », université de Léon 2, décembre 2014, P.1.

[56] ***Cohen (S)*** et ***EimIcke (W)*** , « Trends in 20th century United States Government Ethics", Draft, February, 19 1998, p.2; ***http://www.columbia.edu/~sc32/documents/ethiclsur1.pdf*** consulté le 10/10/2018

[57] Le système des dépouilles (***spoils system***) repose sur le principe selon lequel un nouveau gouvernement doit pouvoir compter sur la loyauté partisane des fonctionnaires, et donc remplacer ceux qui sont en place par des fidèles. Il est mis en place aux États-Unis sous la présidence d'Andrew Jackson qui, après son élection, remplace la quasi-totalité de l'administration. Il considère en effet, que le peuple donne mandat au gagnant pour choisir les fonctionnaires dans ses rangs. Pour lui le service public ne doit pas être réservé à une élite mais accessible à tous. L'apogée du système se situe des années 1850 jusqu'au milieu des années 1880, date à laquelle le ***Pendleton Civil Service Act*** (en 1883) rationalise la fonction publique fédérale.

[58] ***LEYS (W),*** "Ethics and administrative discretion, Public Administration Review", 3, 1943.

[59] ***LEYS (W)*** , Ethics for Policy Decisions : The Art of Asking Deliberative Questions, Prentice Hall, Englewood Cliff, New Jersey, 1952

[60] 2 ***APPLEBY (P).,*** Morality and Administration in Democratic Government, Baton Rouge, Lousiana State University Press, 1952.

[61] ***GOLEMBIEWSKI (R),*** "Organization as a Moral Problem", Public Administration Review, 22, 1962.

[62] ***GOLEMBIEWSKI (R),*** Men, Management and Morality : Toward a New Organizational Ethic, New Brunswick, New Jersey Transactions Publishers, 1965

de l'administration publique, que ce soit la philosophie (***LEYS***), les « valeurs démocratiques» (***Appley***) ou bien les valeurs « judéo-chrétiennes» (***GOLEMBIEWSKI***)[63].

Il a fallut attendre la fin des années 1960 et le développement de la « ***New public administration***» pour voir la réflexion sur l'éthique administrative croître de façon importante et plus systématique. Ce courant de pensée trouve son origine dans un mouvement du « jeunes chercheurs et praticiens en administration publique tenue en septembre 1968 au site de conférence ***MINNOWBROOK*** de l'Université Syracuse ». Alors que la société américaine de l'époque connaît de fortes perturbations sociales, avec par exemple le mouvement étudiant contre la guerre de Vietnam ou celui de défense des droits civiques des Afro-Américains, et les scandales du ***Watergate***. Les participants à la conférence expriment aussi la « crise de sens » qui touche selon eux l'activité administrative et son étude. L'accent est mis sur la nécessité d'en finir avec l'idée si chère avec les Progressistes de neutralité, à la fois des fonctionnaires grâce à la stricte séparation politique-administration mais aussi de la science à travers l'adhésion au positivisme. Les auteurs de la New Public Administration reconnaîssent au contraire le « pouvoir discrétionnaire » inéluctable des agents publics au sein du policy-making. Il s'agit donc d'initier un véritable « changement de paradigme » qui, selon ***DWIGHT WALDO***, va dans la direction de la « théorie normative, la philosophie, le souci pour la question sociale et l'activisme»[64].

Conférence se caractérise ainsi par l'attention accordée aux valeurs, notamment celles personnelles des fonctionnaires dont l'autonome est réaffirmée. C'est la moralité de ces derniers qui garantit pour ces auteurs l'intégrité de l'action publique. Il faut par ailleurs souligner l'accent mis par ce courant sur la valeur d'équité sociale. Cela s'èxplique par l'influence très importante de la pennée de ***JOHN RAWLS*** sur les penseurs de la New Public Administration comme le confirme la publication en 1974 dans la Public Administration Review des actes d'un symposium intitulé « Social Equity and Public Administration ». les contributions de ***MICHAEL HARMON*** et ***DAVID HART*** marquent la volonté de ces chercheurs d'appliquer à l'administration publique les principes ***Rawlsiens*** de justice sociale et d'en faire les fondements d'une nouvelle éthique pour les fonctionnaire. Si le principe d'équité sociale n'a pas été retenu par la suite comme le fondement pertinent de l'éthique administrative, ***TERRY COOPER*** souligne néanmoins le rôle décisif qu'à jouer le courant de

[63] ***THOMAS (S)***, op.cit., P.1-2.
[64] ***THOMAS (S)***, op.cit., P.2.

la New Public Administration dans l'émergence de celle-ci en tant que champ d'étude appart entière. L'idée de « discrétion administrative » a été reprise comme « point de départ » à l'analyse spécialisée de l'éthique de l'administration publique qui s'affirme notamment avec les articles et ouvrages de ***JOHN ROHR***[65] à la fin des années 1970[66].

Dans le même sillage, Il est nécessaire alors de souligner le rôle joué par l'***Americain Society for Public Administration***(***ASPA***) dans l'émergence et l'institutionnalisation de « sous champs « » des études sur l'administration publique. Outre l'importance de la revue ***Public Administration Review*** qui dès sa création en 1940 sert de support privilégié aux articles sur le sujet, l'établissement en 1976 du premier « ***Professional Standart and Ethics Commitee*** » a permis d'instaurer une discussion régulière entre les chercheurs en matière d'éthique[67]. Le travail d'élaboration d'un code éthique pour l'***ASPA*** débuté au début des années 1980 et son adoption finale 1984 ont ensuite servi à « institutionnaliser et légitimer l'éthique administrative » en tant que champ d'analyse pertinent. Cet énergique est aussi observable à travers l'augmentation importante des sessions et présentations individuelles dédiés à cette question lors des conférences annuelle de l'ASPA. Par exemple, les présentations individuelles en la matière sont passées d' « environ quatre en 1940 à une moyenne de plus de vingt par an » au cours de la décennie 1990. La première conférence nationale dédiée à l'éthique administrative est intitulée « ***Etics in Government An Intricate WEB »*** a par ailleurs eu lieu à ***Wachington*** en 1989. L'ancrage institutionnel de l'éthique administrative s'est finalement confirmé en ***1997-1998*** avec la création de la « ***Section On Ethics*** » en tant que « division permanente de ***l'ASPA*** », et l'édition sur une base trimestrielle par ses membres de la nouvelle revue spécialisée ***Public Integrity***[68].

De nos jours, la notion d'éthique est devenue aux Etats Unis, sans contredit, un élément clé de la qualité de la gouvernance[69], un critère d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des administrations ou des entreprises voire une discipline de management au même titre que le marketing et la finance[70].

[65] ***Cf. ROHR JOHN,*** " Ethics for Bureaucrats : An Essay on Law and Values, New York, Marcel Dekker Inc., 1978.
[66] ***THOMAS (S)***, op.cit., P.2.
[67] ***THOMAS (S)***, op.cit P. 3.
[68], ***THOMAS (S)***, op.cit. P. 3.
[69] ***O.C.D.E*** : « L'éthique dans le service public : questions et pratiques actuelles », op.cit., P.15.
[70] ***PADIOLEAU (J.- G)*** : L'éthique est-elle un outil de gestion ? », Revue. Française de Gestion, Juin- Juillet-Aout, n° 74, 1989, P. 82.

En Europe, à l'exception de la Grande Bretagne[71], l'éthique n'a commencé à faire l'objet d'un grand débat public que tardivement à partir des années 1990[72]. Le nombre des études consacrées à ce sujet reste peu élevé et les publications françaises sur la question sont rares si on les compare à l'abondance de la documentation anglaise[73].

Cependant, depuis les années 2000, on constate un développement très important des recherches scientifiques concernant l'éthique publique. A cet égard, il faut noter l'apparition d'un réseau européen centré sur ce sujet. Celui-ci est particulièrement intéressant car il s'inspire de façon directe des activités menées outre atlantique, la recherche américaine ayant servi de référence majeure à la fois intellectuelle et organisationnelle pour ces experts européens. Ces derniers forment à la fin de 2002 le «***groupe d'étude sur l'éthique et l'intégrité de la gouvernance***» qui est rattaché au ***groupe européen d'administration publique*** (***GEAP***). Sa première réunion officielle a lieu au cours de la conférence annuelle du ***GEAP*** à ***Oesis*** au Portugal en 2003. Dirigée par un comité exécutif et de coprésident, initialement ***LEO HUBERTS*** de l'université libre ***d'Amsterdam*** et de ***JEROEN MESCHALACK*** de l'université catholique de ***Louvain.*** La mission principale de ce groupe d'étude est de constituer sur le long terme un réseau ayant pour but de stimuler la recherche sur l'intégrité et l'éthique du secteur public en Europe[74] .

Trois autres objectifs principaux sont poursuivis par les membres des groupes :

Etablir une « coopération systématique et étroite » avec les autres réseaux, en particulier la section sur l'éthique de ***l'ASPA***, faire de l'éthique et l'intégrité publiques un champ d'études important de la recherche européenne en administration publique, et enfin fournir une expertise aux professionnels du secteur public[75].

Dans ce but, un site internet dédié et une mailing liste ont été institués en vue de favoriser la communication interne et externe du réseau, en plus des conférences annuelles organisées dans le cadre du ***GEAP***. Les chercheurs européens et américains se sont par ailleurs

[71] L'exception de la Grande Bretagne parce que le concept d ***NPM*** était la tendance dans les pays développés, notamment l'***Angleterre*** et les ***Etats Unis*** à la fin des années 1970et 1980. Voir, ***LAHJOUJI KAOUTAR*** et ***MENZHI KAOUTAR***, « Le Nouveau Management Public au Maroc : quels apports ? »,

[72] ***MERCIER (S)*** , « Institutionnaliser l'éthique dans les grandes entreprises Françaises », Revue. Française de Gestion, numéro spécial, n° 136, 2001, P.62.

[73] ***SHRRER (V)***, « Dans la jungle des affaires, pour une morale d'entreprise », op.cit., P. 238.

[74] ***THOMAS (S)*** , op.cit., P.4.

[75] Voir le site internet : http://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/studygroup; consulté le 10/10/2018

étroitement associés en vue d'organiser conjointement des conférences internationales sur l'éthique de l'administration et du secteur public. la première, intitulée « ethics and integrity of gouvernance : A transatlantic dialogue » s'est tenue à Louvain du 2 au 5juin 2005 ,puis a été suivie en juin 2007 à Washignton du « Transatlantic Workshop on ethics and integrity » portant sur les « New concepts, theories and methods in the study of governance». Enfin, du 28 au 30 mai 2009 a eu lieu à l'université libre d'Amsterdam « the first dialogue of ethical and effective governance ».

Il faut préciser cependant que cette collaboration transatlantique entre réseaux d'experts n'empêche pas l'existence de différences importantes dans l'approche retenue pour aborder l'éthique et l'intégrité publique. Cette distinction dans le vocabulaire marque justement le cœur de l'opposition entre auteurs Américains et européens. Ces derniers tendent à privilégier le terme « intégrité » qui correspond selon eux à un « précepte organisationnel » relatif à la compétence, au professionnalisme, à la volonté de « faire des choses bien ». L'intégrité n'a pas dans cette perspective la dimension normative que certains de leurs collègues américains confèrent au terme « éthique ». De manière plus pragmatique , ***JOEN MESCHALACK*** explique préférer parler pour sa part de « gestion de l'intégrité » dans la mesure où cela lui permet d'intégrer sa recherche plus facilement au sein de la littérature anglophone internationale et dans «le contexte de travail plus large des organisations internationales ».Un autre avantage selon lui de l'usage de ce terme tient au fait qu'il correspond à une perspective de gestion plus vaste que la simple approche légale traditionnelle[76].

Au Maroc, le débat sur l'éthique administrative s'est intensifié, ces dernières années avec l'invasion de la corruption au sein du service public[77]. Bien qu'elle ait toujours existé dans le processus historique de l'administration marocaine, la corruption n'a que récemment envahi les colonnes des journaux, des revues spécialisées et des ouvrages juridiques.

[76] ***THOMAS (S),*** op.cit., P.5.

[77] Le classement des pays selon l'***ICP*** montre que le Maroc, a enregistré en 2018 une note de 43 points sur 100, pour s'établir au 73 rang mondial sur 180 pays, gagnant ainsi huit places et trois points par rapports à l'année 2017, où il occupait la 81 éme place avec la note de 40 points sur 100. Mais cette amélioration des perceptions des assujettis à l'enquête , n'a pas été pour durer, puisqu'en 2019 le Maroc a reculé de 7 places, pour se retrouver à nouveau au 80 ème rang mondial sur 180, après avoir perdu 2 point en obtenant le score de 41 sur 100 . La position du Maroc depius plus de 15 ans, se caractérise par une relative stagnation, avec un classement oscillant entre le score de 73 ème et 90 ème et une note qui reste largement inférieur à la moyenne (la note la plus haute obtenue et de 43/ 100). Une situation qui montre que le pays continue à souffrir de l'ampleur du phénomène de la corruption et de la perception qui l'accompagne. ***Source*** : rapport de l'Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Corruption (***INPPLC***), au titre de l'année 2019, P.10.

Pourtant, sa reconnaissance officielle remonte au 4 Aout 1971 lorsque le Roi feu ***HASSAN II,*** dans un discours radiodiffusé à la suite de la crise de Skhirat, dénonce la corruption dans les milieux politiques et administratifs. Aux termes de ce discours, le roi annonce que plusieurs personnes ont profité de leur pouvoir pour encourager la corruption et le marchandage au détriment de l'honneur et les biens des gens. Le souverain affirme par la suite qu'il est de son devoir « de veiller à ce que le comportement des fonctionnaires soit meilleur » et incite, par conséquent, à un assainissement de l'administration et de la justice[78].

L'année 1972 a été marquée par un événement important au terme de moralisation de la vie publique. Il s'agit de la création de la cour spéciale de justice chargée de la répression des crimes de concussion, corruption, trafic d'influence et détournements commis par des fonctionnaires publics. Elle a été créée par le Dahir portant loi n° 1-72-157 du 6 octobre 1972.

Ce texte exigeait que les détournements ou avantages illicites, atteignent une valeur égale ou supérieure à 5000 Dhs[79]. Bien que cette juridiction a rendu des ***Arrêts*** célèbres contre les crimes se rapportant à la corruption. Cette institution a été régie par des règles dérogatoires au code de procédure pénale, notamment de point de vue de sa saisine et du rôle du parquet, en outre elle dépendait du pouvoir exécutif du moment où les magistrats sont nommés par lui, ce qui altère le principe de la séparation des pouvoirs. C'est pourquoi elle été supprimée par le Dahir n°1-04-129 du 15 septembre 2004 portant la compétence matérielle de cette juridiction spéciale aux Chambres Criminelle des Cours d'Appel[80].

Plusieurs années plus tard, une déclaration du 1er ministre du gouvernement d'alternance consensuelle, comporte des signes forts pour corriger la pratique administrative et pour moraliser la vie publique et ce à travers la lutte contre la corruption[81] et la prise de plusieurs mesures notamment, le Pacte de Bonne Gestion[82] qui traduit la volonté ferme du gouvernement pour la moralisation de la vie publique[83].

[78] ***BOUDERBALLA (N)*** , «La lutte contre la corruption : le cas du Maroc », Critique Economique, n°4, 2001,P.9.
[79] Dahir portant loi n° 1-72-157 du 06 octobre 1972 relatif à la création de la cour spéciale de justice, BO, n° 3128, du 11 octobre 1972, P.1321.
[80] Voir la loi n° 79-03 promulguée par le Dahir du 15 septembre 2004, modifiant et complétant le code pénal et supprimant la Cour spéciale de justice, B.O., n° 5248 du 16 septembre 2004, p. 1968.
[81] Affaire des coopératives agricoles ***SCAM*** (dossier n°288. Arrêt du 10juin 1976. Affaire de la Caisse Nationale de Sureté sociale (dossier n° 386. Arrêt du 7 octobre 1976.
[82] Pour ce qui est de la réforme administrative, « un pacte de bonne gestion »a été adopté. Il stipule que les membres du gouvernement doivent désormais ordonner leur action autour de trois préalables :

D'une manière générale, sante doute, le progrès le plus important qui a été réalisé au Maroc réside dans le fait que l'immoralité administrative devient visible et elle est désormais comme un problème majeur de société dont il est enfin possible de débattre avec une liberté qui n'est pas encore totale, mais qui est considérablement élargie avec l'avènement du gouvernement de l'alternance, les gouvernements qui succèdent jusqu'à présent et la mobilisation de la société civile, mais aussi il convient de le rappeler avec la pression internationale visant la démocratisation des systèmes politico-administratifs des pays en voie de développement[84].

A son tour, le roi ***MOHAMED VI*** avait souligné, dans le discours adressé aux participants au colloque national sur « le soutien de l'éthique dans le service public » tenu à Rabat le 29 et 30 octobre 1999, que ***« l'attention accrue sur le plan international , ces dernières années à la gabegie au sein de l'administration, nous incite à redoubler d'efforts pour réaliser ce à quoi nous nous attelons pour établir un lien entre le nouveau concept d'autorité et le concept du service public, préserver les droits et les intérêts et faire respecter les libertés et les lois. En agissant de la sorte, nous nous conformons aux préceptes de notre religion, à nos valeurs morales, les dispositions des conventions des nations unies visant à lutter contre le danger de la corruption, de l'indifférence, des négligences préméditées ou par ignorance ou tout autre comportement qui entrave le développement et le progrès***[85] ».

• un préalable éthique qui consiste à lutter contre « toutes les formes de déviance, d'abus de pouvoir et d'impunité » au sein de l'administration ;
• un préalable de « gestion rigoureuse, transparente et économe des deniers publics » ;
• un préalable d'ordre relationnel « fondé sur l'écoute et le service des citoyens et de l'entreprise ».

Dans ce cadre, le gouvernement s'est engagé à prendre les mesures nécessaires « visant à bannir les privilèges et à geler les hauts salaires en attendant de réviser et de rationaliser le régime de rémunération de la fonction publique sur la base des critères de cohérence, d'équité, de mérite et de rendement ».

Ce « pacte de bonne gestion », qui a été adopté le 18 décembre 1998, par le gouvernement d'alternance, présidé par ***ABDERRAHMAN LYOUSSOUFI***, vise à introduire plus de transparence dans le fonctionnement de l'administration et dans la gestion des affaires publiques. Il constitue, selon les termes-mêmes du texte de promulgation, « un appel solennel lancé par le gouvernement à l'intention de tous les fonctionnaires et agents publics en vue de contribuer par leur adhésion aux principes communs de bonne gestion à créer les conditions favorables à une mutation profonde de l'appareil administratif ». VOIR ***AMINA DEBBAGH*** et ***KAMAL EL MESBAHI***, « Lutte contre la corruption et transparence dans la gestion publique : essaie d'évaluation de l'action du gouvernement », Rev. Critique économique n° 8, Eté-Automne, 2002, P.155 et 156.

[83] ***RAGALA OUZZANI (A)*** , « La transparence facteur primordial de moralisation de la chose publique : cas des marchés publics », REMALD, n° 37, Mars- Avril, 2001, P.53.

[84] ***KADIRI (J)*** , « Contribution à une étude étiologique de la corruption dans le système administratif Marocain », thèse en droit public, Fès, 2004, P.8.

[85] Message de S.M le roi Mohamed VI aux participants au colloque national sur « le soutien de l'éthique dans le service public », La Sureté Nationale° 202, 2000, P.8.

En effet, la lecture de cette lettre montre que la question de l'éthique dans l'administration publique devrait être prise au sérieux pour au moins deux évidence :

D'un côté, le développement socioéconomique et administratif d'un pays dépend de l'assainissement de l'administration en vue de combattre la corruption et le gaspillage des ressources.

D'un 'autre, l'administration marocaine est actuellement menacée par une dangereuse dérivé due principalement à un déficit d'éthique, une réalité qui ne cesse de se confirmer jour après jours à travers les scandales financiers qui secouent les entreprises publiques et qui défraient la chronique (***CIH, CNSS, CNCA*** … etc.). Les principales reformes administrative qui ont été engagées ont mis l'accent uniquement sur les aspects techniques de l'administration en cherchant, surtout à renforcer les mécanismes de contrôle à travers leurs modalités, en marginalisant les problèmes s'attachant à la gestion des ressources humaines et les problèmes des comportements posés par le fonctionnement de la machine administrative.

III- La problématique :

La question de l'éthique constitue un moyen par lequel nous pouvons apprécier plusieurs réalités en cours dans l'administration marocaine. Donc, Dans qu'elle mesure la consécration de l'éthique dans l'administration publique est porteuse d'un développement socio-économique ?

Cette problématique nous incite à poser les hypothèses suivantes :

- ✓ ***Hypothèse*** 1 : la consécration de l'éthique facteur primordial pour rendre la confiance de la part des citoyens dans l'administration marocaine.
- ✓ ***Hypothèse 2*** : l'éthique est une composante essentielle d'une gouvernance administrative.
- ✓ ***Hypothèse 3*** : la formalisation d'une démarche éthique un élément clé pour le développement socio-économique.

IV-L'approche méthodologique :

L'une des difficultés majeures de cette étude réside dans le choix de la méthodologie applicable.

Certes, l'éthique est un concept abstrait et s'attache à des phénomènes occultes et insaisissables[86]. Ainsi, son objet n'est pas uniquement ambigu mais il est difficile de lui appliquer une méthode.

Néanmoins, l'éthique n'est pas un simple concept ou un statut à observer, c'est aussi une activité, une conduite pratique, elle évolue de l'abstrait vers le concret.

Dans se sens, pour développer ce sujet, une certaines démarches a été poursuis. Tout d'abord, procéder à recenser les différents écrits se rapportant à ce sujet et les classer selon le plan proposé, les analyser et les interpréter, en suivant les démarches suivantes : une démarche descriptive, analytique et à la fois mener une étude comparative tout en se référant à certaines expériences qui ont atteint un stade avancé à ce sujet.

Afin de mener à bien cette étude, nous jugeons opportun de traiter le contexte général de l'éthique dans l'administration publique dans une première partie, et dans une deuxième partie, vers la mise de l'éthique publique au service d'un développement socio-économique dans une deuxième partie.

[86] ***MENY (Y)*** , « La corruption de la république », Fayard, 1992, P.16.

PARTIE 1 : le contexte général de l'éthique dans l'administration publique

Il est communément admis, de nos jours, que la relance de la machine économique est étroitement liée à l'efficacité et à la moralité de l'administration. La centralisation excessive, la complexité des procédures, le déficit en matière de communication, et l'incompétence du fonctionnaire traduisent la bureaucratisation de l'administration. Alors qu'ils sont censés être au service du citoyen, l'appareil et le personnel administratifs, entachés de bureaucratie, génèrent l'attentisme chez l'investisseur et la démobilisation chez le citoyen. Cet environnement est impropre à l'épanouissement des initiatives, comme à la promotion des investissements, qui constituent le fondement de tout décollage économique et social[87].

La réforme administrative devient, dès lors, un impératif pour le développement du pays, et une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics. Afin de l'asseoir sur des bases solides, la réforme fait l'objet d'étude, de recherche et de coopération entre les différents intervenants. L'objectif recherché est la restructuration de l'appareil administratif, et l'amélioration de ses performances en termes d'efficacité, de moralité et de célérité. Malgré les efforts déployés et les progrès réalisés, l'appareil administratif reste caractérisé par certaines pratiques qui sévissent au sein de quelques administrations, comme la corruption, le clientélisme et l'abus de pouvoir[88].

Dans un tel contexte, les questions liées au renforcement de l'éthique, de l'intégrité, d'honnêteté, de la probité, de la responsabilité, du professionnalisme et de la transparence au niveau de l'administration publique, revêtent une importance capitale[89] .

En effet, l'évaluation de la crise de l'administration actuelle constitue donc une tâche qui exige l'attention de tous les acteurs impliqués dans le processus de gouvernance et d'administration, ce qui englobe les citoyens, les acteurs politiques l'élite politique au pouvoir et l'élite administrative. La restauration de l'image du service public est impérative et elle nécessite en outre d'être reconnue[90].

---

[87] « Le Pan de développement économique et social 2000-2004 », publication du Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Direction de la Programmation, P.6.

[88] ***IBID***, P.6.

[89] ***ZARROUK (N),*** « L'éthique dans le service public au Maroc : enjeux et acquis », REMALD, n° double ,122-123, Mai-Aout 2015, P.21.

[90] ***FARZMAN (A)***, « Ethique administrative et compétence professionnelle : imputabilité et compétence dans le cadre de la mondialisation », RISA, vol, 68, n° 1, Mars, 2002, P.139.

De telles questions font partie intégrante de l'agenda de la réforme, de la mise à niveau et de la modernisation de l'administration publique au Maroc. L'expérience du Maroc digne d'intérêt, d'autant plus qu'elle se base sur une démarche holistique et progressive ne négligeant aucun aspect et intégrant à la fois les principes, les institutions, la gouvernance, les normes juridiques, ainsi que la formation et le renforcement des capacités.

Cette partie s'articule donc autour de deux chapitres, le premier traite l'approche juridique de l'éthique dans l'administration publique, alors que le second expose les entraves essentielles à son application.

Chapitre 1 : l'approche juridique de l'éthique dans l'administration publique

Le besoin d'éthique ne cesse de croître partout dans le secteur public pour devenir un besoin profond et général à tous les niveaux de l'administration publique : centrale, régionale ou locale.

Pourtant, la réflexion sur le sujet a commencé très tôt puisque la préoccupation éthique n'est pas une nouveauté dans l'administration marocaine. Elle s'exprime traditionnellement à travers l'ensemble des obligations qui pèsent sur elle dans l'accomplissement de ses missions.

Par ailleurs, l'emploi du terme est relativement récent dans l'administration publique[91]. Sans doute l'éthique n'est pas une notion purement juridique, mais elle imprègne le droit ou du moins une partie du droit, de même, l'administration et ses agents n'échappent pas à cette influence. Mais il faut opérer une distinction profonde entre l'éthique de l'agent public et celle de l'administration publique ou de l'action administrative.

En effet, la première consiste en un comportement idéal des femmes et des hommes, des fonctionnaires. Ceux-ci agissent dans un cadre professionnel qui pose des contraintes et connait des règles de fonctionnement propres avec des conséquences en terme de déontologie, c'est-à-dire, l'attitude face aux situations de travail, à autrui et aux objectifs à atteindre. La

[91] ***EZKIOUH (A)*** , op.cit,P.52.

seconde, est une méthode de travail en vue de satisfaire les besoins d'intérêt général définis par le corps social par l'intermédiaire de ses représentants[92].

Cette distinction indique clairement que l'éthique ne concerne donc pas uniquement le fonctionnaire isolé en tant qu'agent de l'Etat, mais aussi l'administration en tant qu'ensemble des personnes publiques.

Pour bien cerner l'efficacité ou l'inefficacité de cette approche juridique, il convient d'étudier d'abord, le cadre référentiel de l'éthique dans l'administration publique (section1) et ensuite, l'éthique de l'agent public (section 2).

Section 1 : le cadre référentiel de l'éthique

La raison d'être de l'administration est de servir convenablement et sans interruption l'intérêt de la collectivité en utilisant les moyens conséquents mis à sa disposition .Dans ce sens, l'administration bénéficie des prérogatives de puissance publique (privilège du préalable, présomption de la régularité des actes administratifs, etc.) pour assurer la bonne marche des services public selon une approche juridique permettant le respect de l'ordre public. Cette position de force explique en partie les mécontentements et les frustrations des administrés dans les demandes présentées aux différentes autorités administratives sont mises en quarantaine. Régulièrement, l'administration use de son pouvoir discrétionnaire dans plusieurs domaines, ou encore garde le silence dans nombreuses situations, sans parler des cas récurrents de non-exécution des décisions de justice rendues à son encontre. Tous ces cas de figure se produisent dans un contexte caractérisé par la complexité et le cloisonnement des structures administratives et l'enchevêtrement des pouvoirs. Il faut mentionner que plusieurs textes juridiques sont émaillés de mentions expresses à l'ordre public, notion évolutive, floue et difficile à cerner, ce qui dose l'administration d'un pouvoir de décision exorbitant susceptible de se transformer parfois en voie de fait.

Dans un tel contexte, les questions liées au renforcement de l'encadrement de l'éthique, de l'intégrité, de l'honnêteté, de la responsabilité, du professionnalisme et de la transparence au niveau de l'administration publique, revêtent une importance capitale.

[92] ***CHAMBON (F) et GASPON (O)***, «La déontologie administrative, L.G.D.J, 1996, p 33.

A cet effet, avant de se pencher vers l'examen des carences de l'appareil administratif et les dysfonctionnements dans la marche des services publics, il y a une nécessité primordiale de l'examen des fondements théoriques et politiques qui encadrent la notion d'éthique (paragraphe 1) et une nécessité aussi de se focaliser sur l'éthique de l'agent public (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : les sources théoriques et politiques

Le cadre théorique visant la moralisation de l'administration publique et l'ancrage de l'éthique au niveau du service public est divers. Dans ce sens, on peut signaler que la notion d'éthique trouve ses racines profondes dans les conventions internationales (A), la constitution (B), les orientions royales (C) et les actions gouvernementales (D).

A- Les conventions internationales

Ces dernières années, l'intérêt accordé à la moralisation de la vie publique et notamment à la lutte contre la corruption, est devenu de plus en plus important, en raison des effets dévastateurs sur les communautés et les politiques de développement. En effet la corruption n'est plus aujourd'hui un problème interne lié aux particularités nationales, parce qu'elle a acquis des dimensions mondiales. Avec la mondialisation et l'évolution de l'information, les modes et les formes de la corruption et Leur interaction avec plusieurs autres crimes sont devenus plus compliqués.

Sur cette base, la consolidation des valeurs d'intégrité et de transparence dans la gestion des affaires publiques sont devenue un élément crucial dans les stratégies de développement de nombreux organismes et organisations internationales, qui affirment, explicitement ou implicitement, que les Etats, en particulier ceux en développement, sont appelés à entamer des profondes réformes institutionnelles passant par l'amélioration de l'intégrité et la lutte contre la corruption comme plateforme pour toute politique de développement visant le changement, le développement et la bonne gouvernance.

Pour le Maroc l'éradication de la corruption est devenue un choix fondamental critique et une demande ferme afin de prévenir l'impact de ce fléau sur les principes de bonne gestion des affaires publiques, et sur l'ouverture croissante de notre pays sur le monde.

Dans le cadre du renforcement des acquis dans le domaine de la moralisation de la vie publique et la bonne gestion de la chose publique, le Maroc accorde un intérêt particulier aux efforts déployés par la communauté internationale et s'engage de bonne foi à souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans les chartes et conventions adoptées sous l'égide de l'ONU. Cette tendance a été couronnée par la constitution de 2011 qui prévoit expressément « ***la suprématie des conventions internationales vis-à-vis la législation nationale*** », une fois ratifiés par le Maroc et immédiatement après leur publication au bulletin officiel et par conséquent, l'harmonisation des lois nationale avec les dispositions de ces conventions.

Le Maroc se trouve ainsi, lié, dans ses politiques adoptées en vue de prévenir et de lutter contre la corruption, aux conventions, plan et programme internationaux suivants :

✓ *La convention des nations unis contre la corruption :*

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC, ou UNCAC suivant l'acronyme anglais) est la plus récente convention d'une série de traités internationaux contre la corruption. Elle représente un accord historique qui est à ce jour le plus complet et global, ainsi que la seule convention, en la matière, appliquée dans les pays du Moyen Orient. La convention, qui est entrée en vigueur en 2005, traite de questions clés et formule des mesures destinées à prévenir et à incriminer la corruption, ainsi qu'à promouvoir la coopération et l'assistance technique internationales notamment pour faciliter la restitution des avoirs détournés. L'UNCAC présente le cadre le plus étendu et le plus ambitieux de toutes les conventions contre la corruption conclues jusqu'à maintenant, en plus d'être qui a recueilli le plus grand nombre d'États. Elle est de ce fait la convention mondiale d'application obligatoire qui constitue la référence majeure pour l'analyse, la comparaison et le progrès des systèmes nationaux mis en place contre la corruption à travers le monde.

Cette convention est le cadre de référence principale au Maroc, tant en terme de plans et de politiques qu'à l'égard de législation, de sorte que depuis la ratification de cette convention et sa publication au bulletin officiel du Royaume, le 17 janvier 2008, le Maroc a entamé la mise en œuvre de l'harmonisation de la législation nationale avec ses dispositions. Cela concerne les mesures préventives et la criminalisation et le renforcement de la loi, avec la

mise en œuvre nécessaire des mécanismes de la coopération internationale et l'échange d'informations.

Dans ce cadre le Maroc a créé des institutions nationales et des organismes officiels indépendants comme par exemple l'Unité de Traitement Centrale de Renseignement Financier, le Conseil de la Concurrence qui ont été dernièrement, de prérogatives élargies pour appuyer la consolidation de l'Etat de droit dans le domaine des affaires et pour contribuer à la réhabilitation et à la modernisation de l'économie nationale, le renforcement de la concurrence et l'attraction des investissements en vue d'accélérer le rythme de développement socioéconomique. Il y a aussi la prise des mesures visant à prévenir la corruption. En effet les institutions bancaires et financières, par exemple, sont tenues de signaler tout soupçon de blanchissement de capitaux et de financement de terrorisme. Il y a aussi la mise en œuvre de mécanismes de coopération judicaire internationale dans la lutte contre la corruption à travers l'introduction d'amendement au code de procédure pénale dans le but de rationaliser ces procédures à l'égard des commissions rogatoires internationales et l'extradition des criminels.

✓ *La convention des nations unies contre la criminalité transversale et les protocoles qui s'y rapportent :*

Le Maroc est efficacement engagé dans la lutte contre le crime organisé. Il a ainsi ratifié la Convention des Nations Unies contre le crime transversal organisé, et a harmonisé sa législation nationale avec les dispositions de cette convention, tant à l'égard de la criminalisation et la sanction de la participation à des groupe criminels, que par rapport à la criminalisation et la sanction du blanchiment de capitaux collectés à travers des crimes de corruption, et enfin par rapport au soutien des mécanismes de coopération internationale, en particulier dans le domaine de l'extradition des criminels.

A cet égard, il faut mentionner que la législation marocaine criminalise la formation de gants criminels et la coopération avec les criminels. Le Maroc a promulgué une loi anti-terrorisme[93] .une loi contre le blanchiment de capitaux,[94]et une loi qui criminalise et

[93] Dahir n° 1-03-140 du 26 rabii I 1424 (28 mai 2003) portant promulgation de la loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme, B.O, n° 5114 du 5 juin 2003.
[94] Dahir n° 1-07-79 du 28 rabii I 1424 (17 avril 2007) portant promulgation de la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, B.O, n° 5522 du 3 mai 2007.

sanctionne toute atteinte au traitement des données dans le cadre de la lutte contre le crime informatique, ainsi que la règlementation de livraisons surveillées, et la levée de secret bancaire dans les enquêtes judiciaires, afin de faciliter le contrôle de toute forme de crime transnational organisé et de poursuivre les auteurs de ces crimes.

✓ *La convention inter- arabe contre la corruption :*

Le Maroc a signé la convention arabe contre la corruption, qui peut être considérée comme un cadre de coopération régionale dans la lutte contre la corruption. Cette convention prévoit plusieurs dispositions visant la promotion de l'intégrité, la responsabilisation et la bonne gestion des affaires et des biens publics. Il contient ainsi des mesures qui visent la prévention et la lutte contre la corruption, et la poursuite des auteurs de cette forme de corruption et le renforcement de la coordination et de la coopération mutuelle afin de concentrer des efforts pour réduire l'ampleur du phénomène de la corruption.

Il faut préciser dans ce cadre que le Maroc a contribué à la préparation du projet de loi arabe concernant la lutte contre la corruption, en tant que cadre juridique référentiel qui inspire les Etats arabes dans l'amélioration de la gestion sur la prévention et la lutte contre la corruption.

B - La Constitution

La moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption se basent et se renforcent par la volonté affirmée par SM le roi Mohammed VI. En effet, ce dernier a accordé un intérêt particulier et une grande importance à la réforme et au changement, depuis son accession au Trône. Il leur a conféré une dimension référentielle moderne : le nouveau concept de l'autorité. Ce concept pilier d'une époque nouvelle et moderne au Maroc, nécessite un changement de mentalités et de façon de gérer la chose publique, le service au citoyen et le renforcement de la culture de l'espace public et ses éthiques.

Cette volonté royale se reflète, par les nouvelles réformes constitutionnelles qui assoient une base et une nouvelle vision en matière de lutte contre la corruption et la consolidation de la bonne gouvernance.

Ces réformes interviennent à un moment critique de l'histoire contemporaine du monde arabe, caractérisé par des transformations politiques et sociales fondamentales dans certains pays ; résultats de la demande croissante en matière de libertés individuelles et collectives, de respect des droits de l'homme et de consolidation des principes de démocratie et d'Etat de droit.

A cet égard, une nouvelle constitution a été donc adoptée, il s'agit d'un véritable saut qualitatif dans le domaine de la moralisation, d'Etat de droit, de gouvernance participative, de responsabilité et de reddition de compte. C'est aussi un nouveau projet de société qui intègre et fédère toutes les forces vives de la nation y compris les minorités[95].

La question de l'éthique est présente avec force dans l'ensemble du texte de la constitution : Etat de droit, démocratie, démocratie participative, respect des droits de l'homme, bonne gouvernance, gouvernance participative, citoyenneté engagée, responsabilité, reddition des comptes, valeurs du service public, conflits d'intérêt, droits, devoirs et obligations, institutions dédiées, principe de la parité et de l'égalité hommes-femmes, mécanismes de participation, de dialogue et de concertation (présentation des motions aux pouvoirs publics, droit de pétition…), etc.[96]

La constitution marocaine comporte d'importantes innovations devant certainement impacter l'éthique, notamment le fait que le principe de la bonne gouvernance ait été érigé en principe constitutionnel[97]. De même, les services publics qui sont régis par les principes et des valeurs démocratiques consacrés par la constitution, sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations soumises aux normes de qualité, de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes (Art.154). Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de ces services sont assujettis aux principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général (Art 155). Soucieux d'améliorer la qualité des prestations rendues[98] et renforcer le contrôle permanent des activités exercées, les services publics doivent être à l'écoute de leurs usagers et assumer le suivi de leurs observations, propositions et doléances.

[95] Voir travaux du colloque organisé par l'Académie du Royaume du Maroc, à Rabat du 25 au 27 novembre 2013 sur la moralisation de la vie publique au Maroc.
[96] ***RAZZOUK (N***), op.cit., p. 37.
[97] Voir titre XII de la Constitution du juillet 2011.
[98] ***EL ACHHAB (M),*** « Le management des services publics entre les enjeux de la performance et les objectifs de la qualité », REMELD, n° 107, novembre-décembre, 2012, P.91.

En outre, ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation (Art 156). Ces différents principes, importants, soient-ils, exigent l'adoption d'une charte des services publics qui fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et autres collectivités territoriales et des organismes publics (Art 157). Pour donner plein effet à ces dispositions, la constitution a instauré le fameux principe de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes[99](Art 1, al 2).

Pendant longtemps, l'administration refusait la censure exercée par le juge administratif de quelques actes ayant le caractère administratif ce qui représentait aux administrés une grande faille dans le système de protection des droits des citoyens. Pour remédier à cette situation, la constitution de 2011 a introduit un article fort intéressant au terme duquel « tout acte juridique, de nature règlementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente » (Art 117, al 3).

Dans une optique de moralisation de la vie publique, la constitution a prévu un mécanisme dans la mesure où « toute personne, élue ou désignée, exerçant une charge publique doit établir, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement, dès la prise de fonction, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci »(Art.158). Pour sa part, le législateur a soumis plusieurs cadres de l'Etat à l'obligation de déclaration de patrimoine. Cette mesure s'adresse particulièrement aux personnes occupant des postes de responsabilité au sein de l'Etat : membres du gouvernement et de leur cabinet[100], membres du Conseil Constitutionnel[101], membres de la chambres des représentants,[102] membres de la chambres des conseillers[103],

[99] ***RBII (H)*** , « Moralisation du service public et protection des droits des citoyens », REMALD, n° 115, mars-avril,2014, P. 24.

[100] Dahir n° 1.08.72 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) complétant le Dahir n°1.74.331 du 11 rabii II 1335 (23 avril 1975) relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet, B.O, 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p. 1349.

[101] Dahir n°1.08.69 du 20 chaoual 1429 portant promulgation de la loi organique, n° 49.07 complétant la loi organique n°29.93 relative au conseil constitutionnel, B.O, n°5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), P.1350.

[102] Dahir n°1.08.70 du chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi organique n° 50.07 complétant la loi organique n° 31.97 relative à la chambre des représentants, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p. 1353.

[103] Dahir n°1.08.71 du 20 chaoual 1429(20 octobre 2008) portant promulgation de la loi organique n° 51.07 complétant la loi organique n° 32.97 relative à la chambre des conseillers, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p.1355.

magistrats, magistrats des juridictions financières[104], membres de la hautes autorités de la communication audiovisuelle[105] et élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que des fonctionnaires ou agents publics[106]. Pour donner plein effet à cette politique, la loi a assortie de sanctions pénales[107] et prévu des mesures garantissant sa mise en œuvre[108].

Aussi, pour pallier aux différentes lacunes constatées dans le fonctionnement de l'administration, le constituant s'efforce d'introduire dans le corpus juridiques, à tous les niveaux, des règles de transparence et de sincérité pour se mettre au diapason des nouvelles donnent et s'aligner sur les expériences et les modèles comparés réussis .En effet, les élections, mode universel de désignation des représentants du peuple, occupe désormais une place de choix dans la constitution de 2011. L'article 11 dispose l'importance capitale de ce procédé démocratique et les obligations mises à la charge des autorités : « les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique. Les pouvoirs publics sont tenus d'observer la stricte neutralité vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux »[109]. Il importe de souligner également, que la constitution a mis fin à la pratique condamnable de la transhumance des députés : « tout membre de l'une des deux chambres qui renonce à son appartenance politique au nom de laquelle il appartient, est déchu de son mandat. La cour constitutionnelle, saisie par le

[104] Dahir n° 1.07.199 du 19 kaada 1428 (3O novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 52.06 modifiant et complétant la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p.1357.

[105] Dahir n° 1.08.73 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) complétant le dahir n° 1.02.212 du 22 joumada II 1423 (31 août 2002) portant création de la haute autorité de la communication audiovisuelle, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p. 1360.

[106] Dahir n° 1.07.202 du 20 chaoual 1429(20 octobre 2008) portant promulgation portant promulgation de la loi 54.06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseillers locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p.1361.

[107] Dahir 1.08.68 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) portant promulgation de la loi n° 48.07 complétant le chapitre III du titre I du livre III du Dahir n° 1.59.413 du 28 joumada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du Code pénal, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), P.1365.

[108] Décret n° 2.9.207 du 20 hija 1430(8 décembre 2009) relatif à la fixation du modèle de la déclaration obligatoire du patrimoine et du récépissé de dépôt ainsi qu'à la valeur minimale des biens devant être déclarés, B.O, n°5814 du 3 rabii 1431 (18 février 2010), p.108 ; arrêt du Premier ministre n°3.87.09 du 26 safar 1431 (11 février 2010) fixant la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujettis à la déclaration obligatoire du patrimoine, B.O, n° 5814 du 3 rabbi 1431(18 février 2010), p. 121.

[109] Dans ce contexte le législateur intervient dans le processus électoral pour garantir le déroulement des opérations dans de bonnes conditions : « la loi définit les règles garantissant l'accès équitable aux medias publics et le plein exercice des libertés et droits fondamentaux liés au compagnes électorales et aux opérations de vote. Les autorités en charge de l'organisation des élections veuillent à l'application de ces règles ». Le législateur est allé plus loin en incriminant toute atteinte aux dispositions et règles de probité, de sincérité et de transparence des élections. Voir cour de cassation, chambre pénale, arrêt n° 61 du 10 janvier 2012, Massoud T, Revue Jurisprudence de la Cour de cassation, n° 76, 2013, p.312 (en arabe).

président de la chambre concernée, déclare la vacance du siège et ce, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la chambre concernée, qui fixe également les délais et la procédure de saisine de la cour constitutionnelle »(Art.61)[110].

Dans le même enchaînement d'idées, la constitution a confié aux partis politiques un rôle crucial dans l'encadrement, la formation politique des citoyens et leur participation active à la vie nationale et à la gestion de la chose publique. De même, ces organisations politiques concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir par des moyens pacifique et démocratiques[111].

Certes, le constituant a voulu à tout prix démocratiser ces associations politiques qui accusent un déficit énorme en matière de gestion en leur imposant quelques sujétions et prescriptions. La rationalisation du paysage politique est tributaire de la mise à niveau de tous les acteurs concernés. Ainsi, « tous parti politique doit être organisé et administré selon des principes démocratiques donnant vocation à chacun de ses membres de participer effectivement à la direction et à la gestion de ses différents organes. Il doit être également tenu compte des principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes[112] ».Une autre obligation s'impose aux couleurs politiques à savoir l'élargissement et la génération de la participation des femmes et des jeunes dans le développement politique du pays : « tout parti politique œuvre pour atteindre une proportion d'un tiers de participation des femmes dans ses organes dirigeants aux niveaux national et régional, dans le but de la réalisation, à terme et d'une manière progressive, du principe de la parité entre les hommes et les femmes. Les statuts du parti politique doivent fixer la proportion des jeunes devant siéger dans les organes dirigeant du parti [113]».

L'attachement du Maroc aux valeurs de transparence et d'égalité des chances sont devenus désormais un principe fondamental qui guide les politiques et les actes des autorités tant dans la gestion de la chose publique que de la participation à la prise de décision. Dans ce contexte, parmi les principes de nomination aux fonctions supérieures retenus par le législateur constitutionnel, il y a lieu de citer « _l'égalité des chances, le mérite, la

[110] Voir dans le même sens l'article 20 de la loi organique sur les partis politiques : Dahir n° 1.11.166 du 24 kaada 1432 (22 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 29.11 relative aux partis politiques, B.O, n° 5952 du 6 hija 1432 (3 novembre 2011), p.2360.
[111] Voir l'article 7 de la constitution de 2011.
[112] Article 25 de la constitution de 2011.
[113] Article 26 al 2-3 de la constitution de 2011.

transparence et l'égalité à l'égard de l'ensemble des candidates et candidats ; _ la non-discrimination, sous toutes ses formes, dans le choix des candidates et candidats aux fonctions supérieures, y compris en raison de l'appartenance politique ou syndicale, ou en raison de la langue, la religion, le sexe, le handicap ou pour tout autre motif incompatible avec les principes des droits de l'Homme et les dispositions de la constitution ; _ la parité entre les hommes et les femmes , en tant que principe dont l'Etat œuvre à la réalisation conformément aux dispositions du 2e alinéa de l'article 19 de la constitution, sous réserve des principes et critères prévus par le présent article [114]».

S'agissant des concours administratifs, la charte constitutionnelle a mis à la charge de l'Etat, des établissements publics et des collectivités territoriales la lourde tâche de mobiliser tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite[115].

Dans le monde des affaires, la constitution a consacré des dispositions inédites en introduisant quelques principes directeurs de la vie des affaires en vue de restaurer une morale dans ce secteur. De même, l'exigence de transparence tend aujourd'hui à devenir une règle fondamentale pour ne pas entraver le jeu de la libre concurrence et faire face à toute tentative de monopole ou de domination. Le libellé de l'article 36 est claire là-dessus : « 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 crée une Instance nationale de la probité, de la prévention de la lutte contre la corruption[116] ».

Toujours dans le cadre de la consécration de l'éthique publique, la constitution de 2011 institue un certain nombre d'instances, sous la forme d'autorités administratives indépendantes, en charge de la bonne gouvernance. Ces instances bénéficient de l'appui des organes de l'Etat, et la loi pourra, si nécessaire, créer d'autres instances de régulation et de

[114] Article 4 de la constitution de 2011.
[115] Article 31 de la constitution de 2011.
[116] Article 36 de la constitution de 2011.

bonne gouvernance. Toutes les institutions et instances visées aux articles 161 à 170 de la constitution doivent présenter un rapport sur leurs activités, au moins une fois par an ; rapports qui sont présentés au parlement et y font l'objet de débat (Art 160)[117].Il importe de souligner que quelques instances ont vu le jour depuis plusieurs années et contribué positivement au renforcement de l'Etat de droit. Un effort supplémentaire d'harmonisation de leurs textes fondateurs avec la constitution s'impose[118]. Au total, quatre instances retiennent l'attention car directement interpellées par les citoyens et concernées par la réforme globale de l'administration[119].

Le conseil national de droit de l'homme : S'inscrit dans le processus de parachèvement de l'édification de l'Etat de droit. IL substitue au Conseil Consultatif des Droits de l'Homme. Dotés de nouvelles prérogatives et de moyens conséquents, le CNDH est investi de plusieurs taches primordiales dans le domaine des droits de l'homme. Le dahir l'instituant lui confie trois principales missions à savoir, la protection des droits de l'homme, la promotion des droits de l'homme et l'enrichissement de la pensée et du dialogue concernant les droits de l'homme et la démocratie. L'examen du bilan du CNDH (prolongement du CCDH), montre que cette instance a été l'artisan principal de plusieurs reformes intervenues au Maroc depuis maintenant plus de deux décennies[120].

Le Médiateur [121]: Ayant remplacé D'iwan Al Madalim, le Médiateur est une instance d'intermédiation entre le citoyen et l'administration, et un outil de conciliation souple et

[117] Voir les articles 159 à 171 de la Constitution de 2011.

[118] Dans son discours du 12 octobre 2012 précité ouvrant la 1ère session de la 2e année législative de la 9e législature (2011- 2016), le Roi a évoqué l'importance primordiale des instances de bonne gouvernance : «Nous aimerions à cette occasion évoquer le rôle des instances de bonne gouvernance dont nous avons créé et lis en marche un certain nombre il y a des années. Aujourd'hui que ces entités nt atteint leur maturité et qu'elles ont été érigées au rang d'institutions constitutionnelles, il faudra reformer les textes qui les régissent et mettre en place le cadre juridique nécessaire pour les nouvelles institutions, afin de les hisser au niveau des principes et des objectifs pour lesquels elles été créées, et ce, conformément aux dispositions constitutionnelles ». Voir aussi ***RBII (H)*** : « Le CORCAS et les institutions similaires : approche comparée (CCDH, IRCAM, CCME) », in Le Conseil Royal Consultatif des Affaires Sahariennes, La lettre du Sud marocain, octobre, 2008, Pp. 23-67.

[119] Les autres instances sont : Le Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger (Art.163), L'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination (Art.164), La Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (Art.165), Le Conseil Supérieur de l'Education de la Formation et de la Recherche Scientifique (Art. 168), Le Conseil Consultatif de la Famille et de l'Enfance (Art. 169), le Conseil de la Jeunesse et de l'Action Associative (Art. 170).

[120] Sur le bilan du CCDH, voir ***Rbii (H)*** : « Le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme peut-il devenir une autorité administrative indépendante ? », REMALD, n° 37, mars-avril, 2001, pp. 15- 32.

[121] Selon l'article 162 de la constitution : « ***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***

simplifié, pour traiter les plaintes et les doléances émanant des citoyens, voire un recours efficace pour ceux qui s'estiment lésés par une décision jugée inéquitable ou contraire à la loi, prise par une administration ou un organisme chargé d'exercer les compétences de puissance publique. Les rapports[122] du ***Médiateur*** contribuent au redressement des tords émanant des administrations et l'optimisation du fonctionnement de l'appareil administratif.

Le Conseil de la Concurrence : c'est une institution à valeur constitutionnelle en lui assignant les missions suivantes : « ***le Conseil de la Concurrence est 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 déloyale et des opérations de concentration économique et de monopole*** ».

L'instance nationale de probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption : Soucieux de combattre avec détermination et fermeté toutes les formes de corruption, le gouvernement a donné naissance à une nouvelle instance de lutte contre la corruption et tous les actes en relation avec celle-ci à savoir le trafic d'influence, le détournement et la concussion. Vu son importance capitale dans les chantiers de reformes initiés par l'Etat, la constitution a consolidé son statut en élargissant ses attributions et prérogatives : «cette instance est créé 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 la bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de la citoyenneté responsable »(Art. 167)[123].

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

[122] ***RBII(H)*** : « commentaire du rapport élaboré par le Médiateur au titre de l'année 2011 », REMALD, n° 107, novembre-décembre, 2012,pp. 45-60(en arabe).

[123] ***RBII (H)*** , « moralisation du service public et protection des droits des citoyens au Maroc »,op.cit., pp. 35-36 .

C- Les discours royaux

L'éthique trouve son fondement aussi dans les hautes orientations royales de Sa Majesté le Roi Mohamed VI (que dieu l'assiste) qui a prôné, dès le 12 Octobre 1999, l'instauration de nouveaux rapports entre l'administration et ses usagers, fondés sur un nouveau concept de l'autorité, la transparence et l'intégrité, l'ouverture de l'administration sur son environnement, le développement de l'administration de proximité par le biais de la décentralisation, la déconcentration et la régionalisation, le renforcement de la gouvernance des secteurs publics et l'évaluation des politiques publiques. Le souverain a également adressé plusieurs messages aux responsables de la gouvernance publique sur la question de la moralisation de la vie publique. On peut citer à cet égard, le message Royal aux participants au colloque national, organisé à Rabat, par le Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'administration, sous le thème « Le soutien de l'éthique dans le service public», le 29 octobre 1999[124], où le souverain avait souligné : « ***l'éthique étant l'un des fondements de l'Etat puisque sa pérennité ou sa déchéance en dépendent*** [125]». Par ailleurs, le 21 Août 2009, dans son allocation destinée à la nation, le roi a définit les axes majeurs du grand projet de réforme de la justice au Maroc[126]. A travers ce discours, six axes ont été définis :

Le premier axe d'action, a déclaré le Souverain, porte sur la consolidation des garanties de l'indépendance de la justice, en assurant au Conseil Supérieur de la Magistrature un statut digne de son rang en tant qu'institution constitutionnelle à part entière.

Le deuxième domaine d'action, a indiqué SM le roi, est relatif à « la modernisation du cadre normatif, notamment pour ce qui se rattache aux affaires et aux investissements, ainsi que la garantie des conditions du procès équitable[127] ».

Le troisième domaine, porte sur la mise à niveau des structures judiciaires et administratives en ce sens, qu'il s'agit « ***d'adopter d'une nouvelle gouvernance de***

[124] Voir Portail national du Maroc, Discours du Roi Mohamed VI à l'occasion de l'ouverture de la première session de la 5ème année législative de la 8ème législature.

[125] Voir le message royal adressé aux participants au colloque national, organisé à Rabat, par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Administration sous le thème : « Le soutien de l'éthique dans le service public », le 29 octobre 1999.

[126] ***ZEHIRI (M),*** « L'institution du juge au Maroc : vers une conciliation entre tradition et modernité », thèse de doctorat en sciences des religions, Université Laval, Québec, Canada, 2013, P.13.

[127] Le discours royal adressé à la nation à l'occasion de 56 ème anniversaire de la révolution du roi et de peuple le 20 Août 2009, qui est entièrement consacré à m'amorce de la reforme globale et profonde de la justice dans le cadre de la démarche consultative, participative et inclusive.

l'administration centrale du ministère de la justice et des tribunaux sur la base du principe de la déconcentration qui devrait permettre aux responsables judiciaires de disposer des compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, y compris le recours à l'inspection périodique et à l'inspection spéciale, avec fermeté et impartialité[128] ».

La mise à niveau à niveau des ressources humaines, aux plans formation, performance et évaluation, constitue le quatrième domaine d'action de cette reforme, dans ce cadre, le Souverain a précisé « ***il faudrait également veiller à la revalorisation de la situation matérielle des magistrats et du personnel de la justice et attacher au volet social toute l'importance requise. Notamment par la mise en place de la Fondation Mohammedia des Œuvres sociales des magistrats et des fonctionnaires de la justice. Ainsi sera illustrée de nouveau de la bienveillante et constante sollicitude que nous réservons à la famille de la justice***[129] ».

Le cinquième volet de reforme, SM le roi a indiqué que l'accent doit être mise sur l'amélioration de l'efficience judiciaire, et ce ***« par la lutte contre les précarités, lenteurs et autres complexités qui handicapent le système judiciaire, et portent préjudice aux justiciables*** ». Pour cela « ***il est nécessaire de simplifier les procédures et d'en garantir la transparence, d'améliorer la qualité des jugements et des prestations judiciaires, de faciliter l'accès des justiciables aux différentes juridictions du pays et d'assurer une diligence accrue dans le traitement des dossiers et une plus grande célérité dans l'exécutions des décisions de justice…*** ».

Le sixième domaine, a indiqué le Souverain, concerne ***« la moralisation de la justice pour la prémunir contre les tentations de corruption et d'abus de pouvoir et lui permettre, à son tour, de contribuer, par les moyens juridiques, à la moralisation de la vie publique ».*** Il s'agit là, d'un ***« chantier ardu et de longue haleine, qui exige une mobilisation générale, non seulement au sein de la famille de la justice et de la magistrature, mais aussi parmi les institutions et les forces vives du pays, voire tous les citoyens***[130]…».

Ainsi, un autre discours royal du 14 octobre 2011 devant le parlement où on peut lire : « ***De même, la démocratisation de l'Etat et de la société, et l'amélioration du climat***

[128] ***IBID***
[129] ***IDEM***
[130] Le discours royal du 20 Août 2009, op.cit .

des affaires passe par l'adoption des règles de bonne gouvernance. Elles nécessitent ainsi la mise en œuvre des principes et des mécanismes prévus par la constitution, avec, au premier chef, la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, la moralisation de la vie publique, la lutte contre toutes les formes de prévarication et la corruption, et contre le monopole et la rente économique et politique, ceci, outre la nécessité d'œuvrer pour assurer l'égalité des chances et garantir la liberté d'entreprendre et la libre concurrence »[131]. Dans le même contexte, le discours royal devant le parlement, le 12 octobre 2012 où sa Majesté roi a invité le parlement à « ***se pencher sur l'élaboration d'un code d'éthique, à portée juridique, axé sur les vertus du patriotisme et du souci de faire prévaloir l'intérêt général*** »[132].

Le discours royal devant les membres des deux chambres du parlement à l'occasion de l'ouverture de la première session de la première année législative de la 10ème législature. Le souverain a mis l'accent dans ce cadre sur la relation entre le citoyen et l'administration, qu'il s'agisse des services centraux et de l'administration territoriale, ou des Conseils élus et des services régionaux des départements ministériels, ou encore des différents services concernés par l'investissement.

Après avoir mis l'accent sur les nombreuses carences dont souffrent les administrations et les services publics, le souverain a fait savoir que les problèmes qui se posent au citoyen dans l'administration, sont clairement illustrés à travers les obstacles qui entravent l'investissement, malgré la création des Centres régionaux et l'utilisation du guichet unique pour simplifier les procédures et accélérer le processus décisionnel.

Le souverain a engagé tout le monde, gouvernement et parlement, partis et syndicats, associations et fonctionnaires, à faire preuve de patriotisme et de responsabilité pour mettre au point des solutions réelles, permettant de rehausser le travail des services administratifs et d'améliorer la qualité des prestations offertes aux citoyens[133].

[131] Extrait du discours royal du 14 octobre 2011 à l'occasion de l'ouverture de la première session de la 5ème année législative de la 8ème législature précité.

[132] Extrait du discours royal du 14 octobre 2013 à l'occasion de l'ouverture de la première session de la deuxième année législative de la 9ème législature.

[133] Voir le site internet : https://lnt.ma/discours-royal-au-parlement-ladministration-severement-critiquee/ consulter le 10 aout 2018.

Les services publics "***pâtissent également de la pléthore des effectifs, du manque de compétence et de l'absence du sens des responsabilités chez de nombreux fonctionnaires. L'Administration souffre essentiellement d'une culture ancienne chez la majorité des Marocains. Elle représente, pour beaucoup d'entre eux, un abri qui leur garantit un salaire mensuel, sans avoir à rendre compte de leur performance***" a précisé le souverain.

La réforme de l'administration requiert un changement dans les comportements et les mentalités et des législations de qualité pour obtenir un service administratif public efficace au service du citoyen[134], a souligné le roi.

Dans un autre discours royal adressé à la nation à l'occasion du 18è anniversaire de la fête du Trône, le roi Mohammed VI a insisté sur la nécessité de placer le citoyen au cœur du développement du pays, en soulignant que la charge de servir le citoyen va de la satisfaction de ses simples demandes jusqu'à la réalisation de projets, quelle qu'en soit l'envergure.

Ce discours de Trône adresse dans ce sens, un message fort aux partis politiques en les incitants à œuvrer pour une réelle moralisation des pratiques. Dans ce contexte, le souverain a appelé à ce que la loi s'applique à tous les responsables sans aucune discrimination, ajoutant également que SM le Roi a affirmé que le temps est venu de rendre pleinement opérationnel le principe de corrélation entre responsabilité et reddition des comptes à travers l'impératif d'une application stricte des dispositions de l'alinéa 2 de l'article premier de la Constitution qui établit ledit principe.

Le souverain a affirmé que les pratiques de certains responsables élus poussent un nombre de citoyens, notamment les jeunes, à bouder l'engagement politique et la participation aux élections. C'est donc une appellation royale à renouveler les élites et à favoriser les compétences afin que les jeunes puissent faire à nouveau confiance à la classe politique[135].

De ce qui précède, il en découle que ce discours définit clairement le rôle des acteurs politiques tout en insistant sur la moralisation de la vie publique et le sens du patriotisme dans l'exercice des responsabilités.

[134] Extrait du discours Royal à l'occasion l'ouverture de la première session de la première année législative de la 10-ème législature.(le 14 octobre 2016)
[135] Voir le journal l'Economiste du le 29 juillet 2017.

D- Les actions gouvernementales

Le droit international reconnait qu'il est nécessaire de se doter de « politiques de prévention de la corruption efficace et cordonnées qui favorisent la participation de la société qui reflètent les principes d'Etat de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité[136]. »

Le succès des politiques de lutte contre la corruption et de la moralisation de la vie publique dépend de trois facteurs :

- Un véritable engagement et un réel soutien de la part des parties prenante clés (volonté politique) ;
- Des mesures adaptées aux besoins à satisfaire (pertinence du contenu) ;
- L'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique (gestion formelle).

La nécessité d'une volonté politique et pertinence du contenu des politiques de lutte contre la corruption, ont fait couler beaucoup d'encre : quel est le meilleur moyen de combattre la corruption ? Quelles mesures sont pertinentes et comment peut-on les combiner au mieux [137]?

Conscient de l'extrême gravité des risques découlant de la corruption et de ses retombées néfastes sur les efforts consentis en matière de développement, le Maroc a initié plusieurs reformes au fond en matière de bonne gouvernance dans l'administration publique qui se basent notamment sur la moralisation de la vie publique et l'instauration de confiance et de transparence dans la gestion des affaires publiques. Ces reformes ont été construites sur la base des hautes orientations pour la prévention et la lutte contre la corruption édictées par Sa Majesté le roi ***MOHAMMED VI***, des recommandations des instances internationales (Convention des Nations Unies contre la Corruption, convention anti- corruption de l'OCDE, stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption de la Banque Mondiale, du Fonds

[136] Article 5 de la Convention des Nations unis contre la Corruption.
[137] Projet de la facilité partenariat orient – Conseil de l'Europe, « bonne gouvernance et lutte contre la corruption », août, 2013, p.6.

Monétaire International, l'USAID…), du rapport de cinquantenaire, ainsi que des propositions de la société civile à travers les organisations et les associations à but non lucratif.

Ces réformes ont été traduites par la mise en place par le gouvernement en 2005 d'un programme général, fruit d'une coordination élargie entre les secteurs ministériels concernés et d'un processus de consultation les forces vives de la société. A son tour, ce programme général a abouti à un plan d'action à moyen terme qui comprend des mesures transversales et sectorielles, prévoit tous les éléments de prévention, de sensibilisation et de répression, et repose sur des bases juridiques, institutionnelles et pratiques. Cette initiative est venue étayer les acquis du Maroc en matière de moralisation de la vie publique et de bonne gestion des affaires publiques, confirmant ainsi l'interaction positive du Royaume du Maroc avec les concepts reconnus dans ce domaine aux plans régional et international[138].

Sur le plan international, le Maroc est très impliqué dans le Programme de l'initiative ***OCDE***-Moyen-Orient, Afrique du Nord pour la gouvernance lancé en 2005 et couvrant deux volets, l'un sur la gouvernance, l'autre sur l'investissement. ***OCDE*** a développé cette initiative avec un volet important, celui des ressources humaines, de la prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité. Ce programme a permis, de promouvoir le diadoque avec toutes les parties prenantes, de réaliser d'importantes études et d'organiser plusieurs manifestations[139].

De même, la ratification par le Maroc de la Convention des Nations Unies pour la répression de la corruption témoigne de sa prise de conscience de l'extrême gravité de la question et des défis majeurs à relever pour améliorer son environnement économique et politique général.

Au niveau national, la création de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption est peut-être le meilleur exemple de l'attitude objective du Maroc en la matière. Cette instance veille à impliquer tous les organismes et acteurs concernés. C'est ainsi, qu'outre sa coordination avec la société civile. Elle s'est mise en réseau avec l'Inspection Générale des Finances du Maroc, en janvier 2013, à travers la signature d'une convention de partenariat visant « à moraliser la vie publique, à renforcer la transparence et à promouvoir la bonne

[138] Plan d'action de lutte contre la corruption, publication du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, mai, 2005, p.5.
[139] ***Zarrouk (N),*** « L'éthique dans le service public ; enjeux et acquis », op.cit, P. 42.

gouvernance. Pour le président de L'***ICPC***, il s'agit de créer une sorte de « coalition nationale contre la corruption[140].

Dans le cadre de la stratégie nationale visant à moraliser la vie publique et à consacrer les principes de transparence et d'intégrité dans la gestion des affaires publiques, le gouvernement a adopté, lors de sa réunion tenue le 21 octobre 2010, un plan d'action pour la prévention et la répression de la corruption. Ce plan d'action a pris une panoplie de mesures concrètes et pratiques qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme à court terme (2010-2012) détaillé. La mise en œuvre de ce dernier et non seulement de nature à renforcer la stratégie globale du gouvernement, mais elle est aussi annonciatrice d'une nouvelle approche privilégiant les solutions concrètes en matière de prévention et répression de la corruption.

Manifestement, la force de programme passe par la nécessité d' incorporer les mesures dans le processus de mise en œuvre du programme national de répression de la corruption, selon une vision et des orientations identiques, visant essentiellement à promouvoir les valeurs de l'intégrité et de la transparence, et à impliquer davantage la société civile, les partenaires sociaux et économiques et les groupements professionnels dans l'effort de prévention et répression de la corruption.

Ledit programme d'action renferme 43 mesures transversales, étayées par d'autres mesures sectorielles relevant de programmes spéciaux et pluriels à adopter par les différents secteurs.

Dans ce cadre, six axes d'intervention ont fait l'objet de plan d'action à savoir :

- ✓ Institution de relations transparentes entre l'Administration et ses usagers ;
- ✓ Consolidation des valeurs d'intégrité et de mérite au sein de l'administration ;
- ✓ Renforcement du contrôle interne dans les administrations Publiques ;
- ✓ Consolidation de la transparence dans la gestion financière et dans les marchés publics ;
- ✓ Poursuite de la réforme du système réglementaire ;

[140] Voir l'économiste du 16 janvier 2013, P.14

- ✓ Encouragement du partenariat et de la coopération entre les différents intervenants au niveau national et international[141].

Dans le cadre de renforcement des acquis réalisés par le programme d'action (2010-2012), en mai 2015, le gouvernement marocain a lancé officiellement la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Elle s'articule autour de cinq piliers principaux notamment : la gouvernance, la prévention, la répression, la communication et la formation. Ces piliers sont formés afin de mener les changements nécessaires en vue d'inverser la tendance de manière irréversible et visible, de renforcer la confiance des citoyens et d'améliorer l'intégrité des affaires et le positionnement du Maroc à l'international. Cette stratégie, qui s'étale sur dix ans en trois étapes : une première qui débuta du 2015 jusqu'à 2017 avec un budget de 840 millions de dirhams, une deuxième, de 2017 à 2020 qui devrait mobiliser 937 millions et une dernière qui nécessitera 18 millions de dirhams entre 2021 et 2025. En tout, 1,8 milliard de dirhams étalés sur dix ans, soit une moyenne annuelle de 180 millions de dirhams. La stratégie de lutte contre la corruption veut cibler les secteurs les plus touchés, à savoir la sureté nationale, la gendarmerie, la fonction publique, la santé et la justice[142].

La mise en œuvre de cette stratégie s'inscrit dans la lignée des exigences de la constitution de 2011, particulièrement de son titre XII qui porte sur le renforcement du principe de la bonne gouvernance et l'obligation d'aligner les services publics sur les normes de transparence et de reddition des comptes et de responsabilité. Cette stratégie comprend dix programmes, déclinés en 239 projets qui sont : amélioration du service au citoyen, administration électronique, programme : transparence et accès à l'information, éthique et déontologie, contrôle et reddition des comptes, renforcement des poursuites et de la répression, commande publique, intégrité du monde des affaires, communication, sensibilisation, éducation et formation[143].

La complexité de mise en œuvre de la ***SNLCC*** génère des risques qui peuvent mettre en péril la réussite de la Stratégie Nationale. Afin de répondre à ces risques et d'assurer

[141] Programme d'action pour la prévention et la répression de la corruption, mesures à court termes (2010-2012), publication du ministère de la modernisation des secteurs publics, octobre, 2011, pp.8-9.

[142] Voir le Projet d'Appui à la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption- ***PA*** à LA ***SNLCC,*** N° 00097562, ***PNUD (UNDAF2017-2021)***, P.6. Ce projet s'inscrit dans le cadre de coopération d'aide au développement UNDAF 2017-2021. Il a pour but d'accompagné de Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration dans la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption.

[143] La Stratégie Nationale de Lutte contre la corruption, publication du ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, mai 2015, pp.3 et S.

l'opérationnalité et la pérennité de la stratégie nationale des mesures d'accompagnement ont été déclinées en plusieurs volets.

Pilotage : la Commission Nationale Anti-corruption (***CNAC***), une commission public-privé de haut présidée par le Chef du Gouvernement. Elle définit les orientations stratégiques, valide la cohérence globale, assure le suivi stratégique, la coordination et l'arbitrage. Elle se réunit à fréquence semestrielle. La Commission Nationale Anti-corruption est institutionnalisée par Décret qui détaillera ses missions, ses objectifs et son fonctionnement[144].

Organes d'appui : Le Secrétariat permanent rattaché au Ministère de la Fonction Publique et de la modernisation de l'administration. Il est chargé d'organiser et de coordonner les travaux de la commission, d'élaborer les différents supports de reporting. Le secrétariat est assisté par une cellule d'accompagnement (***PMO***)[145].

Le ***PNUD*** s'engage d'appuyer la mise en œuvre de la ***SNLCC*** à travers le Cadre d'aide au développement ***UNDAF*** 2017-2021. La contribution du ***PNUD*** visera l'amélioration de la gouvernance dans ses différentes articulations (démocratique, économique, locale), et ceci par le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs concernés. Cette contribution sera axée sur ce qui suit : le développement des capacités des institutions démocratiques, notamment le Parlement, pour une meilleure participation, et un meilleur contrôle de l'action publique ; le renforcement des capacités de l'administration publique pour une conduite plus efficace et plus transparente des politiques de développement axées sur les Objectifs de Développement Durable; le renforcement des capacités nationales pour la promotion de la cohésion sociale à travers la pleine jouissance des droits humains, surtout des jeunes, des femmes, des enfants et des groupes marginalisés. La consolidation des acquis démocratiques par l'appui au cycle électoral et aux capacités des acteurs impliqués. Le renforcement des capacités institutionnelles et techniques de l'administration pour la mise en œuvre d'initiatives nationales d'impact sur la gouvernance (Institutionnalisation du Genre et

[144] Décret n° 2-17-582 modifiant le décret n° 2-17-264 du 23 juin 2017, portant la création de la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption.

[145] Dans le cadre du partenariat avec le ***PNEUD*** pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption « un Project management office » est institué (***PMO***). Sa mission : d'accompagner le Secrétariat Permanent de la ***CNAC*** dans le suivi de l'avancement du portefeuille des projets prévus par la Stratégie et la proposition d'orientations des programmes sur la base de rapports périodiques. Il s'agit également, de suivre et superviser la mise en œuvre de la Stratégie et identifier et gérer les risques relatifs à son application. Le ***PMO*** a également pour mission d'accompagner les coordinateurs de programmes et organiser les réunions de la ***CNAC***.

la lutte contre la corruption) et pour une gestion efficace de l'aide publique au développement[146].

Paragraphe 2 : l'éthique de l'agent public

Par l'éthique de l'agent public, il faut entendre l'ensemble des principes et des règles juridiques qui conditionnent, organisent et dirigent l'agent dans l'accomplissement des missions d'intérêt général. Ce corpus de règles est constitué généralement par l'ensemble des devoirs et des obligations qui s'imposent au serviteur de la chose publique dès son investiture dans une fonction publique, une action, c'est-à-dire une action positif. Ce qui montre que le fonctionnaire n'est pas un salarié comme un autre, mais il se trouve dans une situation fortement particularisée. Il a un statut établit selon le doyen ***M. HAURIOU***, sur la base de l'idée essentielle qu'il est un « citoyen spécial » assujetti à des obligations spécifiques qui ne connaissent pas les autres citoyens. Ces obligations se caractérisent par une forte connotation morale et leur raison d'être n'est pas uniquement liée au bon fonctionnement du service, mais visent également à protéger la réputation de l'administration et à renforcer son prestige.

Cependant, l'étude des obligations de l'agent public n'a nullement fait l'objet d'analyse détaillée de la doctrine au Maroc. Les auteurs se contentent généralement d'énumérer les devoirs juridiques des fonctionnaires[147] en les commentant brièvement ou en les définissant par rapport au droit disciplinaire de la fonction publique.

Or, la plupart des organismes publics qui cherchent à instaurer des bien au-delà du mécanisme règlementaire traditionnel qui constitue le code de conduite, souvent fondés sur des règles visent à proscrire la corruption et les conduites inappropriées, plutôt qu'à promouvoir une conduite éthique dans l'exercice des fonctions publiques.

Cependant, seules certaines obligations présentent une nature véritablement morale, leur application un problème de professionnalisme. Parce qu'elles font partie intégrante de l'éthique de l'agent public. Par contre, les autres obligations de servir ou d'obéissance hiérarchique, leur application ne soulèvent pas de difficultés particulières.

[146] Voir document, « Plan Cadre des Nations Unies d'Aide au Développement au Maroc (***UNDAF***) 2017-2021.
[147] ***Rousset(M)***, « Droit administratif marocain », imprimerie royale, 5ème éd, 1992, pp 444-445.

C'est la raison pour laquelle il nous a apparu opportun d'étudier l'obligation de professionnalisme comme composante essentielle de la moralité de l'agent public(A) et d'étudier également comment elles sont garanties par le droit disciplinaires (B).

A- l'obligation de professionnalisme composante primordiale de l'éthique de l'agent public.

Les obligations qui composent la structure de l'éthique de l'agent public, poursuivre des objectifs différents, les unes cherchent la protection de l'agent public aux pouvoirs qui peuvent être amenés à s'exercer sur lui, les autres visent à diminuer les prérogatives qui lui sont confiées.

De même ces obligations visent à éviter tout conflit d'intérêt et à promouvoir l'indépendance du Fonctionnaire. Elles se traduisent dans la pratique par des restrictions à l'exercice d'autres activités rémunérées (a), et par des restrictions aux droits politiques de l'agent public (b).

a-restrictions à l'exercice d'autre activité rémunérées

La restriction à l'exercice d'autres activités rémunérées se traduit pour l'agent public par deux contraintes. D'abord, le fonctionnaire est tenu par l'obligation de ce consacré entièrement et exclusivement à ses fonctions (1). Ensuite, il est tenu par l'obligation de désintéressement (2)[148] .

1 -L'obligation d'exclusivité professionnelle

Le principe selon lequel les fonctionnaires ont l'obligation de se consacrer entièrement à leur fonction est prévu par l'article 15 du statut général de la fonction publique, qui dispose l'interdiction faite au fonctionnaire d'exercer à titre lucratif une autre activité que celle qu'il exerce[149].

[148] ***PRAGON (L)***, « La déontologie administrative en Afrique », l'Harmattan, 1993, p83.

[149] Dahir n° 1-58-008 du 24 février portant statut général de la fonction public, BO, du avril 1958, n° 2372,p. 631.

Dans le même sens, l'article 15 du statut général dispose également « qu'il est interdit à tout fonctionnaire d'exercer à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit… »

Il se dégage de cet article, que l'exercice d'une activité publique combinée à une activité privée est interdite, mais plusieurs fonctionnaires peuvent échapper à cette interdiction, à titre exemple, un fonctionnaire qui exerce une activité privée lucrative dans une société ou entreprise de famille.

Il apparaît nettement que l'article 16 interdit encore d'une façon radicale le cumul d'emploi, mais il est permis à certains fonctionnaires d'y bénéficier. Il s'agit des membres du corps enseignant technique et scientifique du ministre de l'éducation nationale, le conjoint du fonctionnaire, mais sous réserve qu'une déclaration en soit faite à l'administration au service dont relève le fonctionnaire, lorsqu'un fonctionnaire est autorisé par son administration[150].

Cette restriction à l'exercice d'une autre activité rémunérée a pour objectif, entre autres, de contribuer à l'efficacité de l'administration et d'assurer au service public la totalité des compétences et des ressources de l'agent, ainsi d'éviter certains risques de collusion d'intérêt. Donc la règle de non cumul assure au service public sa continuité, son indépendance et sa dignité, de même cette interdiction a pour avantage de lutter contre le chômage[151].

Toutefois, afin d'éviter les rigidités et l'étouffement des agents publics, et d'ouvrir la fonction publique sur l'extérieur, certaines exceptions sont possibles :

D'abord, le fonctionnaire peut exercer des activités privées non lucratives et à titre non professionnel, tel que la participation à des associations d'intérêt public[152].

Ensuite, le fonctionnaire peut s'adonner à des activités intellectuelles et artistiques de son choix : écrire un article au journal ou à une revue, publier un livre… etc.

[150] ***JEDDIOUI (A)*** : « Le fonctionnaire devant le conseil disciplinaire au Maroc », D.E.S en droit public, Rabat, 1997-1998, p .167.

[151] ***SALON(S),*** Délinquance et répressions disciplinaire dans la fonction publique, L.G.D.J, 1969, p 122.

[152] ***MCHARFI(A)****:* « Les devoirs des fonctionnaires », REMALD, n° 10, janvier –février, 1995, p. 69.

Enfin, il convient de relever que certains fonctionnaires ont le plaisir et la possibilité d'exercer parallèlement à leurs fonctions une autre activité à caractère lucratif notamment dans le domaine de l'expertise, et celui de l'enseignement universitaire et technique.

A cet égard, il y a la possibilité de cumul d'emploi, mais dans le cas où le profit recherché n'existe pas, ou quand l'activité a un caractère temporaire et ne perturbe pas le déroulement normal de la fonction administrative.

Néanmoins, la solution du cumul d'emploi est problématique et que l'administration ne dispose pas d'assez de moyens pour contrecarrer les doubles emplois, hélas, sont très fréquentes dans notre administration.

D'ailleurs, la situation socio-économique des fonctionnaires et l'absence d'une politique globale des rémunérations sont des facteurs qui justifient le problème.

2 -L'obligation de désintéressement

Pour éviter la confusion entre l'intérêt général et l'intérêt particulier, le législateur a prévu l'obligation de désintéressement. Cette dernière, en effet signifie un détachement de tout intérêt personnel de la part du fonctionnaire public.

Cette obligation est prévue assez bien par le statut général de la fonction publique que par le droit pénal marocain. En effet, dans son article 16 le statut général précité dispose que :

« Il est interdit à tout fonctionnaire quel que soit sa position, d'avoir par lui-même ou par personne interposée et sous quelque dénomination que ce soit des intérêts de nature à compromettre son indépendance dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration ou service ».

D'un autre côté, l'article 245 de droit pénal dispose que :

« Tout fonctionnaire public qui soit ouvertement, soit par un acte simulé, soit par interposition de personnes, prend ou reçoit quelque intérêt dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il a, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la

surveillance, est puni de la de réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de 5000à 100 .000 dirhams. »

La même peine est applicable à tout fonctionnaire public qui prend un intérêt quelconque dans une affaire dont il est chargée d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation »[153].

L'obligation de désintéressement renforce et complète l'obligation de l'exercice exclusif des fonctions. Dans les deux cas il y a le risque de conflit entre l'intérêt du service et l'intérêt personnel du fonctionnaire. Les deux obligations visent donc à préserver l'indépendance du fonctionnaire et à moraliser l'administration.

Mais la différence du manquement à l'interdiction du cumul réprimé par les sanctions disciplinaires, le manquement à l'obligation de désintéressement est réprimé par des sanctions disciplinaires et des sanctions pénales.

Comme l'obligation de désintéressement, l'obligation de probité présente également une nature moralisatrice.

Le fonctionnaire ne doit recevoir d'autre rémunération que son traitement forfaitaire.

Le manquement à l'obligation de probité est réprimé à la fois par des sanctions disciplinaires et des sanctions pénales.

b - restriction aux droits politiques de l'agent public

Il s'agit de l'obligation de loyauté exigée de l'agent public dans l'exercice de ses fonctions (1) et l'obligation de réserver (2) demandée le plus souvent à l'agent public en dehors de ses fonctions.

1- L'obligation de loyauté

Le loyalisme est pour l'agent public, la soumission, le respect et la fidélité aux institutions établies garantes de l'intérêt général. En effet l'obligation du loyalisme vise à ce que l'agent public n'œuvre pas contre le pouvoir politique et contre l'administration. Le

[153] ***JEDDIOUI (A),*** op.cit, p 50.

fonctionnaire est dès lors tenu par l'obligation de loyauté à l'égard des autorités publiques (1.1) et à l'égard de l'administration (1.2)[154].

1.1- Le loyalisme politique :

La loyauté de l'administration présente deux sens ; le premier sens désigne la loyauté de l'administration envers les administrés, le second sens renvoie à l'idée de soumission de l'administration à l'Etat.

Le premier sens, désigne la « gestion d'un bien privé ou public, d'un service et « l'ensemble du personnel qui l'assure ». Ce sens présente donc un double dimension, matérielle et organique. Dun point de vue générique, la loyauté désigne « le respect de vérité, la fidélité à la parole donnée, aux engagements pris ». L'administration est, inévitablement lié au principe de loyauté car chaque membre de l'administration publique présente celle-ci auprès de la population et agit dans le cadre de la démocratie et de l'Etat de doit, que ce soit au niveau national ou international. Dans ce sens, la loyauté rejoint le champ sémantique de la morale et de la responsabilité[155]. Le second sens, la loyauté est étymologiquement issu de latin ***legalis,*** se rapporte à l'obéissance des « lois de l'honneur, de la probité, de la droiture ». La loyauté est par conséquent, considérée comme « la qualité ou le caractère de quelqu'un ou de quelque chose qui est honnête, loyal[156] ». Transposé au domaine du droit, la loyauté devient une donnée indispensable aux relations juridiques, considérées comme des « variantes des relations humaines », dans la mesure où elle sert à assurer une certaine harmonie sociale, évitant ou maîtrisant les conflits qui peuvent avoir lieu en son absence. Traditionnellement, la loyauté est envisagée comme une obligation à laquelle doivent se conformer les parties à un contrat. Elle est intimement liée à la notion de bonne foi contractuelle. Celui qui agit loyalement est « celui qui agit avec bonne foi »[157].

La loyauté de l'administration est au carrefour de plusieurs champs juridiques, tant du droit pénal[158] que du droit fiscal, du droit électoral et du droit administratif. En outre, la notion de

[154] ***EL YAAGOUBI (M)***: « Le contrôle de la Moralité administrative », op.cit. p 13.

[155] ***DELEAGE (E),*** « La loyauté de l'administration », revue générale du droit, Etudes et Réflexions, n°1, 2015, P. 3et 4.

[156] Dictionnaire Larousse, 2007, P.643.

[157] ***BEDUSCHI-ORTEZ (A),*** « La notion de loyauté en droit administratif », Edition, AJDA, 2015, P.1.

[158] A titre d'exemple, la primauté de l'intérêt personnel sur l'intérêt général est sanctionnée selon l'article 432-12 du code pénal Français, de cinq ans d'emprisonnement, de 75000 euros d'amende et de la possibilité d'être

loyauté est reconnue en droit international et européen, notamment dans la directive 2000/78/ CE[159]. En droit international du travail, la loyauté s'entend comme une obligation, à la charge du salarié, de renoncer à l'exercice de certains garantis, est qui est la manifestation de la volonté libre et personnelle du salarié en question[160].

Mais ici ce qui nous importe le plus c'est la question de loyalisme politique de l'agent publique comme une sorte de soumission de l'agent public à l'Etat.

Incontestablement, la loyauté à l'Etat et à la patrie est le premier devoir qui s'impose à l'agent public. Il s'agit là d'une obligation qui lui est dictée autant par sa qualité de citoyen que par celle du fonctionnaire.

En effet, le parlement, le gouvernement, la justice, la forme républicaine, monarchique ou impériale de l'Etat…, sont autant d'institutions que l'agent public se doit obligatoirement respecter. L'agent ne peut chercher à les changer tout en restant dans l'administration publique. Aussi doit- il s'abstenir de poser tout acte propre à faire douter de sa soumission et de son entier respect à l'égard des dites institutions[161].

Par ailleurs, les fonctionnaires ne sont pas tous tenus par la même obligation à l'égard du gouvernement en général. Le principe de neutralité exclut certes toutes formes de politisation des agents publics dans l'exercice de leur fonction. Ainsi une catégorie de fonctionnaires jouit d'une neutralité plus large dés lors que la nature de ses fonctions l'exige. C'est le cas, des magistrats, qui pour dire le droit et tenir la légalité, doivent bénéficier la liberté de se prononcer « en âme et en conscience » sans subir l'influence d'aucune partie ni même du pouvoir exécutif. C'est le cas aussi des professeurs qui sont tenus dans leurs cours et leurs écrits de manifester leurs opinions personnels sur des sujets qu'ils sont appelés à traiter[162].

Toutefois, le gouvernement pour mener bien leurs choix politiques a besoin d'être servi par des agents respectant leur choix. Ses agents sont considérés comme les plus proches

privé de ses droits civiques ou d'exercer une fonction publique pour une durée de cinq ans. **Source** : Article 432-12 du code pénal français modifié par la loi du 6 décembre 2013.

[159] ***CE*** du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de la légalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO, n° L 303, du 2-12-2000, PP. 16-22.

[160] ***BEDUSCHI-ORTEZ (A),*** op.cit, P. 5.

[161] ***MOMHA (H***), « La déontologie administrative en Afrique », op.cit, P. 141 et 142.

[162] ***EZKIYOUH (A),*** op. cit, P.66.

collaborateurs du gouvernement, et qui sont chargés à mettre en œuvre sa politique général. Pour le motif de la stabilité politique, des sujétions particulières sont inhérentes à certains corps. L'emprise de l'exécutif reste forte sur la nomination des hauts fonctionnaires à raison de la nécessité de s'assurer du loyalisme. Il faut que les pouvoir politiques puissent avoir une totale confiance. Ces fonctionnaires même s'ils ont été choisis sur des critères d'allégeance partisane, plus que de compétence, sont des collaborateurs directs et personnels du Ministre et les fonctions qu'ils exercent sont plus politiques qu'administratives[163].

Au-delà du loyalisme politique, qui est exigé surtout des hauts fonctionnaires, on parle aussi du loyalisme administratif.

1.2- Le loyalisme administratif

Sur le plan administratif, le loyalisme du fonctionnaire s'assure par la bonne marche du service public. Et par conséquent, l'agent public dont le rôle premier dans le service public est de servir les usagers, doit se convaincre de la pertinence de l'intérêt général et tout faire pour le mettre en +œuvre, en oubliant ses propres intérêts » ce qui entraine pour lui deux séries d'obligations : la discrétion professionnelle et l'impartialité.

❖ La discrétion professionnelle

La discrétion professionnelle est un devoir fonctionnel ayant un fondement statuaire. Le statut général entend protéger les « secrets » de l'administration contre les divulgations excessives, susceptibles d'entraver ou de rendre plus difficile l'exécution des fonctions, en prévoyant à l'encontre de tout fonctionnaire l'obligation de discrétion professionnelles qui le lie d'une part « pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ». Et lui interdit formellement, d'autre part, « tout détournement, toute communication contraire au règlement, de pièce ou document de service à des tiers »[164].

[163] ***BRAHMI (M),*** La haute fonction publique marocaine : réalité présentes et défis d'avenir », REMALD, juillet-décembre 1997, P. 180.
[164] Art 16 du statut général de la fonction publique.

La discrétion professionnelle doit être observée, non seulement à l'égard de personnes étrangères à l'administration mais également envers les autres fonctionnaires qui n'ont pas qualité pour recevoir les informations transmises[165].

Or, malgré ces justifications, l'obligation de discrétion professionnelle connait certaines limites. D'abord, le supérieur hiérarchique notamment le ministre dont relève le fonctionnaire peut, s'il le juge utile, délier l'agent de cette obligation par une décision expresse[166]. Puis, la discrétion professionnelle peut être levée dans un but d'intérêt du service particulier ou d'intérêt général ou lorsqu'une loi annonce expressément la discrétion.

Au-delà de ces exceptions cette obligation telle qu'elle est prévue par le Statut Général de la Fonction Publique doit strictement être respectée.

- **L'impartialité** :

L'obligation d'impartialité signifie que le fonctionnaire doit avoir le même comportement à l'égard de tous les usagers, en respectant le principe d'égalité de Traitement. Cette obligation oblige l'agent public à s'abstenir de faire état de ses convictions politiques et religieuses, et à ne pas se servir de ses fonctions à des fins de propagande ou de prosélytisme[167]. Cette obligation d'impartialité de ne plus favoriser un usager au détriment de l'autre. Elle exige pour le bon déroulement des concours et des procédures administratives.

Concernant les concours administratifs, le fonctionnaire doit faire un traitement égal entre les différents candidats.

Pour les procédures administratives, l'agent public doit se montrer impartial et ne doit favoriser aucune partie, notamment en matière des Marchés publics[168].

En France, le législateur a institué un nouveau délit dit de « favorisme » en matière de passation des Marchés Publics qui prohibe au contractant privé de recevoir des avantages

[165] ***CHAMBON (F) et GASPON (O),*** op.cit, p 68.

[166] Art 18 du sstatut ggénéral de la fonction publique.

[167] En France, la loi du 17 juillet 1978 complétée par la loi du 11 juillet 1979 pose le principe selon lequel, « les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande », **GOHIN (O),** p 54.

[168]***RAGALA OUZZANI (A*)**, «La transparence, facteur primordial de la Moralisation de la chose public », REMALD, n° 46, p 64.

injustifiés de la part de l'administration. Par contre, le législateur marocain, conscient ou inconscient du problème n'a pas entrepris encore une large réflexion sur ce sujet.

2 - L'obligation de réserve

L'obligation de réserve peut être définit comme étant la retenue et la prudence dont il faut faire preuve à l'occasion de la manifestation publique d'une opinion critique ou à l'occasion de l'extériorisation d'un agissement provocateur à l'endroit du service ou du gouvernement.

Il convient de préciser que l'obligation de réserve n'impose pas le silence de l'agent public, mais le contraint à s'exprimer de façon prudente et mesurée. C'est notamment le cas l'ors qu'il est membre d'un parti politique d'opposition[169].

Certes, le devoir de réserve est une véritable problématique dans le droit de la Fonction Publique marocaine. Il se place aux confins des droits et libertés dont jouissent les fonctionnaires en tant que citoyens, et des nécessités de l'ordre, de la discipline devant régner à tout moment à l'intérieur du service. Ce devoir vise précisément à concilier ces deux exigences contradictoires, en les maintenant dans équilibre dont la stabilité dépend des contingences politiques du moment, de la conception des droits et libertés du pouvoir en place, Ainsi que de ses options fondamentales dans ce domaine. Sous cet angle, ce devoir constitue incontestablement une veritable limite aux droits et libertés des fonctionnaires[170].

En effet, l'obligation de réserve s'impose à l'ensemble des fonctionnaires sans aucune distinction. Elle est explicitement ou implicitement consubstantielle à la nomination dans toute fonction administrative, civile ou militaire, que cette nomination soit permanente ou temporaire. Par ailleurs, l'obligation de réserve touche aussi bien l'agent publique dans l'exercice de ces fonctions qu'en dehors de se fonctions notamment l'agent public suspendu, en détachement et dans certaines cas, l'agent public en retraite[171].

Hors de ses fonctions, l'agent public recouvre une totale liberté d'opinion qui est garantie par la constitution[172]. Il peut aussi participer à la vie politique, adhérer à un parti

[169] ***PRAGON (L***), op.cit, 147.
[170] ***MCHERFI (A***), « Le devoir de réserve des fonctionnaires », op. cit, P.20.
[171] ***IBID***, P.35.
[172] L'article 25 de la constitution marocaine de 2011.

politique ou à un syndicat[173]. Pourtant, il doit mesurer les expressions de cette liberté afin de ne pas porter atteinte à la considération du service public. Il doit éviter tout acte susceptible d'entacher l'honorabilité et partant, de porter atteinte à la confiance et au respect que la fonction doit inspirer aux administrés[174].

Or, malgré son importance, l'obligation n'est pas définie par le droit positif, le silence du législateur complique la situation. En effet, le Statut General de la Fonction Publique dans son chapitre III des droits et des devoirs des fonctionnaires, ne fait aucune mention de l'obligation de réserve. Mais, bien que l'obligation de réserve ne soit pas prévue d'une façon explicite par le statut général de la fonction publique, elle peut être dégagée de certains articles notamment les articles 13 et 21. Ainsi l'article 13 de la fonction publique dispose que : « Le fonctionnaire est tenu en toutes circonstances de respecter et de faire respecter l'autorité de l'Etat »[175]. L'article 21 dispose que « nul ne peut être nommé à un emploi public s'il ne jouit de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité [176]».

Postérieurement à la promulgation du Statut Général, une circulaire du président du Conseil est venue pour la première fois à l'occasion des élections législatives de 1963 rappeler l'obligation de réserve des fonctionnaires dans le domaine politique sans pour autant de la définir. Elle prévoit dans ce sens que si les fonctionnaires « jouissent de la liberté d'opinion en matière politique, ils doivent cependant apporter à la l'expression de celle-ci la réserve nécessaire à ne pas compromettre les intérêts du service ». Elle recommande aux différents ministres « de rappeler à une attitude plus correcte les agents de leur département dont le comportement s'écarterait trop de la réserve qu'ils sont tenus d'observer[177] ».

En effet, c'est à la jurisprudence que revient le mérite de circonscrire cette obligation aux agents publics à la mesure des responsabilités qu'ils assument dans la vie sociale, en raison de leur rang dans la hiérarchie et de la nature de leurs fonctions. A ce niveau, la chambre administrative de la cour suprême à maintes reprises examinée les missives adressées par des fonctionnaires à leurs supérieurs hiérarchiques et à rechercher dans les termes utilisés s'ils ont pu constituer une faute disciplinaire. Dans ce cadre, elle affirme dans

[173] L'article 29 de la constitution marocaine de 2011.
[174] ***SALON (S,*** op.cit, P.80.
[175] ***JEDDIOUI (A***), op.cit., p 48.
[176] L'article 21 du droit de la fonction Publique Marocaine.
[177] Circulaire n° 16 FP du 16 avril 1963, relative à l'élection de la Chambre des Représentants.

un Arrêt que le requérant en sa qualité de directeur du service mécano graphique de Rabat a manifesté son incorrection, par une lettre adressée au Ministre dans laquelle il critique la décision le concernant (Mutation) par des expressions imprudentes en des termes humiliants, incompatibles avec les devoirs du fonctionnaire[178].

En dehors de la Fonction Publique nationale, le devoir de réserve est aussi largement admis par la Fonction Publique Française où il accomplit le même rôle et obéit aux mêmes règles.

L'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant Statut Général des Fonctionnaires pose le principe général selon lequel « la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires » et précise, en conséquence, qu'aucune « distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses… ». En effet, l'obligation de réserve, ne figure pas expressément dans la loi du 13 juillet 1983 car le législateur a préféré qu'elle continue d'être appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique, sous le contrôle du juge administratif[179].

Selon la doctrine administrative, ce principe repose sur la « préoccupation d'éviter que le comportement des membres de la Fonction Publique, alors même qu'ils ne sont pas en service, porte atteinte à l'intérêt du service et crée des difficultés au sein même de l'administration, dans leurs rapports avec leurs collègues, leurs supérieurs ou leurs subordonnés[180] ».

Ainsi, l'obligation de réserve s'impose à tous les agents publics, qu'ils soient fonctionnaires ou agents contractuels[181]. Elle s'applique également aux candidats à la Fonction Publique, bien que ceux-ci n'aient pas la qualité d'agent public, en vertu d'une jurisprudence qui concerne avant tout l'accès à certains corps de fonctionnaires de l'Etat. Le Conseil d'Etat a en effet établi, dans son Arrêt du 10 mai 1912, « ***ABBE BOUTEYRE*** », que l'administration peut, dans l'intérêt du service, écarter un candidat remplissant les conditions

[178] C.S n° 34 du 17 mars 1972, ***EL MHAMDI ABDELKADER,*** Arrêt de la Cour Suprême 1971-1972, JCS n° 26, P.83. Voir aussi C S n°139 du 18 juin 1987, ***BATER MUSTAPHA***, Arrêt de la Cour Suprême : principaux Arrêt rendus en matière administrative 1958-1997, publication de la Cour Suprême à l'occasion de son 40e anniversaire 1997, P.159, (en arabe).

[179] Voir la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant Statut Général des Fonctionnaires en France.

[180] ***RENE (CH***), « Droit administratif général », Tome 2, 15e, Edition, Montchrestien, 2001.

[181] Pour un exemple d'application à un agent contractuel, Cour Administrative d'Appel de Paris, 11 février 2004, Req. N° 00PA00687.

légales pour participer à un concours lorsqu'elle estime qu'il ne présente pas les garanties nécessaires pour l'exercice des fonctions postulées[182]. Dans une autre espèce, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que le garde des Seaux pouvait légalement refuser d'inscrire sur la liste des candidats autorisés à concourir à l'entrée de l'Ecole Nationale de la Magistrature un militaire qui avait participé, alors qu'il accomplissait son service militaire[183]. Par un Arrêt du 27 janvier 1992, le Conseil d'Etat a également validé le refus d'admission à concourir prononcé par le Ministre de l'Intérieur à l'égard d'un candidat au concours d'Inspecteur de la Police Nationale, au motif que l'intéressé avait participé à plusieurs manifestations politiques qui s'étaient accompagnées de violences et d'affrontements, et dans le cadre desquelles il avait été interpellé[184].

Il ressort de ces quelques développements que le souci d'éthique demeure présent dans certaines obligations qui réglementent la vie professionnelle du fonctionnaire. Ces obligations constituent l'ossature d'une morale professionnelle du fonctionnaire dont la violation est soumise à un contrôle rigoureux.

B -les garanties juridiques de l'éthique de l'agent public

Sans doute, le rôle considérable que jouent les obligations des fonctionnaires dans la définition d'une déontologie administrative, témoigne l'intention de législateur d'empêcher certains comportements jugés préjudiciables à l'intérêt public des services. Il est par ailleurs, très difficile dans un Etat de droit et dans une société déterminée, de définir à qui pourrait s'apparenter à une éthique du fonctionnaire. Face à cette difficulté, le législateur prévoit certaines garanties juridiques protégeant les droits des agents publics.

Dans ce cadre, la doctrine affirme que la faute commise par le fonctionnaire doit remplir trois éléments essentiels (l'élément légal, matériel et moral). Autrement dit, la faute qui ne remplit par les éléments susmentionnés ne peuvent être la considérée comme une faute disciplinaire. Donc le remplissement de ses éléments est considéré comme une garantie additionnelle aux fonctionnaires.

[182] Voir l'Arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1912 « ***ABBE BOUTEYRE*** », ***GAJA***, 16 e édition, n° 25, P.150.
[183]Arrêt du Conseil d'Etat, du 10 juin 1983, Req, n°34382.
[184] Arrêt du Conseil d'Etat, du 27 janvier 1992, Req, n°89074.

De même, le législateur ajoute d'autres garanties, il s'agit essentiellement des garanties conférées par l'instance disciplinaire.

Dès lors la garantie nécessaire de devoir des agents publics est assurée à la fois par la détermination de la faute (a) et par la nature de fonctionnement de l'instance disciplinaire (b).

a- la faute disciplinaire

Le législateur ne se contente pas d'imposer les obligations professionnelles. Il prévoit également l'instrument qui rend le respect effectif. Il s'agit essentiellement, le conseil disciplinaire.

En effet, le pouvoir accordé à cette autorité disciplinaire d'infliger des sanctions aux fonctionnaires dont les agissements sont incompatibles avec les dispositions du statut général de la fonction publique[185].

Mais la faute disciplinaire pose des problèmes dans la mesure où elle n'a reçu de définition précise ni dans le droit disciplinaire marocain, ni dans celui dont il s'était inspiré, en l'occurrence le droit disciplinaire français. En tout état de cause, notre étude porte d'abord sur les fautes disciplinaires à travers leurs éléments constitutifs (1), puis la composition des instances disciplinaires (2) comme garanties additionnelles aux droits des agents publics.

1- Les éléments constitutifs de la faute disciplinaire

Les éléments constitutifs de la faute disciplinaire ne se démarquent pas tellement de ceux de l'infraction pénale.

En effet, selon ***FRANCIS DELPERREE***, la structure de l'infraction disciplinaire n'est guère différente de celle de l'infraction pénale[186]. Ces éléments sont au nombre de trois : l'élément matériel (1.1), l'élément légal (1.2), et l'élément moral (1.3).

[185] ***EL YAAGOUBI (M),*** « Le contrôle de la Moralité administrative », op.cit., p 18.

[186] ***DELPEREE (F),*** « L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique ». L.G.D.J, 1969, p 71.

1 .1 - L'élément matériel :

L'existence d'une faute disciplinaire repose entre autres, sur la présence d'un élément matériel. Ce dernier selon ***Francis Delperee*** présente deux caractères : la matérialité et la précision.

Il doit consister premièrement, dans une attitude répréhensible se manifestant dans le monde extérieur.

Deuxièmement, cette attitude répréhensible doit se manifester par des faits précis. L'exemple, l'allégation selon laquelle la conduite de l'agent a prêté à critique, tant dans le personnel que dans le service manque de précision et ne saurait donner lieu à l'ouverture d'une action disciplinaire[187].

Dans ce sens, ***SERGE SALON*** ajoute comme l'infraction pénale, l'infraction disciplinaire est autorisée par l'élément matériel. La mise en œuvre de la répression disciplinaire suppose donc, l'existence d'un fait suffisamment caractérisé pour que le supérieur hiérarchique puisse apprécier s'il constitue une faute disciplinaire.

Donc, le juge ne peut prendre en considération une sanction lorsqu'il se trouve en présence de l'inexistence des faits avancés par l'autorité disciplinaire, et lorsqu'ils ne sont pas précisés par cette dernière.

La faute disciplinaire ne peut résulter non seulement d'une action, mais encore d'une abstention coupable dans la mesure où une négligence professionnelle est sanctionnée lorsqu'elle est manifestée dans le domaine professionnel.

Ainsi, l'élément matériel s'exprime soit par un fait positif, exemple la menace par des paroles violentes, coups portés sur le supérieur hiérarchique, soit par une action négative, exemple refus de rejoindre le poste attribue, refus d'exécution les directives et orientations du supérieur hiérarchique ...etc.

A l'instar du droit disciplinaire français, le droit disciplinaire marocain ne fait pas échapper l'auteur de la faute disciplinaire, prévue d'une façon légale, à une sanction à cause de son ancienneté. Cependant d'autres législations ont lié ce fait à une durée déterminée.

[187] ***DELPERREE (F),*** « L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique »op.cit, pp 72-73.

Ainsi, le législateur Espagnol a prévu pour l'expiration des fautes légères, les fautes graves et les fautes très graves les délais suivants, un mois, deux ans et six ans[188].

1.2- L'élément légal:

L'élément légal ou juridique est lié au principe de la souveraineté du droit. Il signifie dans le régime disciplinaire la soumission de l'administration au droit.

Cependant, l'élément légal est considéré comme étant l'un des éléments sur lesquels se fonde l'infraction pénale dans la mesure où elle est soumise au principe de la l'égalité, par contre, la faute disciplinaire n'est pas soumise d'une façon générale à ce principe puisqu'il n'existe pas de texte juridique qui définissent toutes les infractions disciplinaires et peuvent par conséquent, permettre d'infliger une sanction disciplinaire proportionnelle au fonctionnaire incriminé.

Toutefois, la faute disciplinaire est soumise au principe de l'égalité, c'est-à-dire, l'autorité disciplinaire ne doit sanctionner que les fautes prévues par la loi, le règlement, la coutume administrative, toujours sous le contrôle du juge. Autrement dit, malgré le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration, sa liberté dans ce domaine n'est pas absolue, dans la mesure où la doctrine, la jurisprudence et même le législateur ont mis sur pied de nombreuses mesures pour limiter ou du moins atténuer l'action abusive de l'administration.

L'absence d'énumération légale des manquements professionnels, et l'absence de conséquence formelle dans la définition des infractions disciplinaires et pénale, constituent une lacune accidentelle et non une caractéristique essentielle du droit disciplinaire de la fonction publique[189].

1.3 -L'élément moral

L'autorité qui détient le pouvoir d'infliger une sanction ne doit pas seulement tenir compte de la gravité de la nature de la faute commise et de déterminer la sanction qui s'impose, mais elle lui incombe de tenir compte de l'intention du coupable, des motifs et mobiles de l'acte et de degré de responsabilité de fonctionnaire incriminé.

[188] ***SALON (S)***, op.cit., p 101.
[189] ***DELPEREE (F)***, op.cit., p 76.

Quant à la problématique de l'intention, ***FRANCIS DELPEREE*** écrit, lorsque l'auteur a voulu l'acte et ses conséquences on dit qu'il y a infraction intentionnelle. Lorsque l'auteur voulu l'acte mais sans en vouloir les conséquences qu'il aurait dû prévoir et pu éviter, on dit qu'il y a infraction disciplinaire non intentionnelle[190].

Dans ce sens, ***SIERGE SALON*** ajoute, la volonté délibérée d'accomplir un acte répréhensible, même si cet acte n'est pas gravement dommageable, justifie une plus grande rigueur dans la répression, car elle permet légitiment de douter de l'aptitude du coupable à s'amender. Par contre, une faute qui relève de simple négligence ou de l'ignorance des règlements, même si elle a eu de graves conséquences peut être appréciée avec une certaine bienveillance[191].

Par ailleurs, les motifs et mobiles d'une faute sont également de nature à accentuer ou à atténuer la gravité de celle-ci.

L'intention du coupable diffère nettement des mobiles, la première consiste dans la volonté de passer à l'action, d'une façon intentionnelle, la seconde est conduite par la raison qui a poussé l'auteur de l'acte à le commettre.

Le droit pénal et le droit disciplinaire se désintéressent en principe des mobiles de l'action et ne tiennent compte que de l'intention, lorsque cet élément est requis[192]. La considération des mobiles joue un rôle au moment de la fixation de la sanction, en suscitant l'indulgence ou la sévérité de l'autorité chargée de la répression, mais n'influe en rien sur l'existence ou sur la qualification de l'infraction.

2 -La peine disciplinaire

La peine disciplinaire est une sanction administrative prononcée au stade ultime de la procédure disciplinaire, par une autorité administrative active, et manifestant l'intention de l'administration de réprimer un fonctionnaire dont la responsabilité administrative est établie.

[190] **IBID,** p. 77.
[191] ***SALON (S),*** op.cit, p 102.
[192]***JEDDIOUI (A),*** op.cit, p 35.

L'application de la sanction illustre également le caractère quasi- juridictionnel du régime disciplinaire et confirme les garanties protectrices qui en résultent pour le fonctionnaire.

L'exécution de la peine disciplinaire obéit à des principes juridiques fondamentaux. Ces principes découlent de la règle de la l'égalité des peines(2.1), qui s'oppose à ce que des peines légalement prévues, ne soient pas cumulées avec d'autre sanctions même déterminées par la loi (2.2). Cette exécution soulève enfin le problème de l'énumération de la peine (2.3).

2.1- La légalité de la peine disciplinaire

La légalité de la peine disciplinaire ou la règle « Nulla Poena Sine lege », principe fondamental du droit pénal a une valeur constitutionnelle. Elle signifie que les juridictions répressives ne peuvent prononcer que les peines que la loi en vigueur au moment des faits à prévus comme s'appliquant à ceux-ci[193].

Dans cette perspective, il est admis de façon générale que la règle « Nulla Poena… » S'applique également dans le droit de la responsabilité disciplinaire de la fonction publique.

L'autorité disciplinaire est tenue à l'occasion d'une attitude légalement incriminée, de prononcer uniquement les peines prévues par un texte statuaire. Aucune mesure ne peut être infligée à titre de peine, si ne faisant pas partie de l'énumération statuaire, elle n'est définit par aucun texte, régissant le fonctionnaire en cause. Le juge vérifie au moins du contrôle de la légalité interne que les peines disciplinaires ont bien été décidées en application d'un texte, et annule celles prononcées en dehors de tout texte pour défaut la base légale[194].

Cependant, il n'est pas nécessaire que la peine prononcée soit prévue dans le texte même applicable à la catégorie dont relève le fonctionnaire intéressé. Il suffit simplement pour assurer le respect de la règle « nulla poena… », que ce texte renvoie à une peine définie

[193] ***MCHERFI (A),*** « La responsabilité disciplinaire dans la fonction publique », REMALD numéro double 20-21, juillet- décembre 1997, p 163.

[194] **C.S.A, 29 -11-1968, *ABDESLAM MABKHOUT***: "la révocation ne peut légalement se fonder sur l'incapacité professionnelle. Le fonctionnaire frappée d'une incapacité professionnelle qui ne peut être reclassé dans une autre administration ou service, peut seulement être admis à faire valoir ses droits à la retraite, soit s'il n'a pas droit à pension être licenciée en vertu de l'article 81 du statut général".

dans un autre texte régissant une autre catégorie de fonctionnaire. Ainsi en est-il par exemple du statut particulier des administrations de Ministre de l'intérieur[195], du statut du personnel communal et du statut des personnels enseignant chercheurs de l'enseignement supérieur, qui n'ayant fixé aucune échelle des sanctions, renvoient purement et simplement au statut général.

La règle « Nulla Poena » a plusieurs implications importantes. D'une part, l'autorité disciplinaire liée par les peines légalement définies, ne saurait compléter celle-ci par des sanctions supplétives. L'énumération statuaire à un caractère limitatif, qui n'admet aucune adjonction de peines nouvelles non prévues par un texte. D'autre part, si l'autorité disciplinaire estime que les peines définies sont insuffisantes pour réprimer une infraction tenue pour très lourde, elle ne saurait ni infliger une peine dont la gravité dépasse la limite maximale de la rigueur prévue sur le plan de ses effets ou sur le plan de sa durée, ni prononcer en vue d'une aggravation de la répression deux peines même statutairement définies[196]

2.2 -Le non cumul des peines disciplinaires

Le non cumul des peines disciplinaires ou la règle « non bis in idem », qui interdit que plusieurs peines disciplinaires soient prononcées cumulativement en raison d'un comportement fautif. Réprimer la même infraction par deux ou plusieurs peines, serait en effet infliger une nouvelle sanction non définie par un texte, en violation du principe de la légalité de la peine.

Une seule peine légalement prévue doit donc sanctionner la faute du fonctionnaire telle qu'elle est établie lors de la communication du dossier.

La règle « non bis… » s'oppose à l'application de peines disciplinaires cumulées en raison d'un même fait, que ces peines soient décidées simultanément à l'issue d'une même action disciplinaire, ou successivement à suite de deux actions disciplinaires indépendantes l'une de l'autre. Aucun cumul de peines n'est légalement possible sans texte, qu'il revête l'aspect de sanctions apparemment « composés », ou l'aspect de sanctions multiples[197]. La différence entre ces deux formes également interdites, n'est qu'apparente puisqu'on y trouve à

[195]article 16, dahir 1/3/1963 tel qu'il a été complété, stipule que: « les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires prévues aux articles 60 à 75 du statut général de la fonction publique sont applicables aux administrateurs principaux aux administrateurs et administrateurs adjoints du Ministre de l'intérieur.

[196] **MCHERFI (A),** op.cit, p 164.

[197] ***IBID, P*** .165.

leur base l'idée de pluralité qui caractérise le cumul. Or, il est établi par la cour suprême de manière constante que «le même fait ne peut donner lieu à plusieurs sanctions disciplinaire »[198].

Cependant, il apparaît que la règle « non bis… » s'accommode du cumul dans deux cas particuliers.

Tout d'abord, le cumul est possible entre plusieurs décisions administratives dans seule l'une d'elles présente un caractère disciplinaire. Une sanction disciplinaire peut légalement s'ajouter à toutes les mesures administratives hiérarchiques, prise dans l'intérêt du service, et ne présentant pas le caractère d'une nouvelle sanction en raison des faits déjà réprimés. Ainsi en est-il par exemple des mesures proprement disciplinaires qui accompagnent la révocation. Dans cette hypothèse, le cumul en donc permis bien que la mesure administrative se traduit en fait par des préjudices comparables à ceux d'une sanction proprement disciplinaire.

Ensuite, le règle « Non bis… » admet le cumul en raison d'un même fait, de plusieurs décisions répressives émanant des autorités d'institutions différente. La peine disciplinaire prononcée à l'intérieur de la fonction publique, peut se cumuler avec les sanctions décidées par ailleurs dans d'autre institutions publiques ou privées, en particulier celles infligées par les instances ordinales aux médecins, pharmaciens, architectes…etc., qui sont également fonctionnaires.

Dans le même sens, il y a lieu de signaler, que la peine disciplinaire peut se cumuler avec les sanctions prononcées par les instances juridictionnelles répressives. Les peines disciplinaires et pénales sont cumulables parce qu'ils sont de nature différentes. Elles ne sont décidées ni par la même autorité, ni à l'intérieurs de la même institution.

Alors, que la première visant à assurer le respect de la discipline de la fonction publique, la deuxième ayant pour objet de redresser les écarts par rapports à la discipline sociale globale de l'institution primaire, est infligées par les défenseurs de l'ordre sociale : les juges[199].

[198] C.S.A, n° 384 du 18-5-1984, ***TOUZANI LHOUCINE***, J.C.S n°: 32-38, juillet 1986, p 181.
[199] ***MCHERFI (A)*****,** op.cit, pp 167-168.

2.3 -L'énumération de la peine disciplinaire

L'énumération de la peine disciplinaire apparaît comme une garantie additionnelle confiée au fonctionnaire. Dans ce cadre, le statut général de la fonction publique énumère les sanctions disciplinaires[200]. La règle « nulla poena Sine Lège » empruntée au droit pénal a une valeur constitutionnelle[201], commande le régime des fautes. Le droit disciplinaire applique aussi la règle « non bis in dem », mais plusieurs fautes peuvent être sanctionnées par une seule décision.

L'échelle des sanctions disciplinaires, prévue par le statut général, va du simple avertissement jusqu'à la révocation avec ou sans suspension des droits à pension en passant par le blâme, la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon et rétrogradation.

Il existe, en outre, deux sanctions particulières : l'exclusion temporaire privative de toute rémunération, à l'exception des prestations familiales pour une durée qui ne peut exercer six mois, et la mise à la retraite d'office qui ne peut être prononcée que si l'intéressé remplit les conditions exigées par la législation sur les pensions.

Cette énumération légale interdit de prononcer une sanction non prévue par un texte. L'autorité disciplinaire est tenue à l'occasion d'une attitude légalement incriminée de prononcer uniquement les peines prévues par un texte statuaire. Aucune sanction ne peut être infligée si elle n'est définie par aucun texte. Le Juge Vérifie au moyen de la légalité interne que les peines disciplinaires ont bien été décidées conformément aux textes[202].

Encore faut il y ait un texte. Lorsque les textes n'ont pas prévues expressément une liste limitative de sanctions, l'autorité compétente peut exercer le pouvoir de sanction en dehors de toute disposition textuelle[203].

b- l'instance disciplinaire

L'instance disciplinaire est le débat contradictoire ayant lieu selon une procédure particulière, devant l'autorité administrative compétente qui prononcera une sanction à

[200] article 65 du statut général de la fonction publique.

[201] L'article 10 de l'ancienne constitution du 13 septembre 1996 dispose que « nul ne peut être arrêté, détenu ou puni que dans les cas et les formes prévues par la loi ».

[202] ***MCHERFI (A),*** op.cit, p 163.

[203] ***DELPEREE (f),*** op.cit., p 115.

l'encontre du fonctionnaire dont la responsabilité est établie. De même, elle est considérée comme une garantie essentielle aux droits des fonctionnaires.

La quasi-juridictionnalisation de l'instance disciplinaire, se manifeste au niveau des modalités de mise en œuvre des prérogatives à l'autorité disciplinaire compétente appelée en dernier ressort à décider une mesure répressive. L'autorité disciplinaire est tenue d'une part, de consulter au préalable les organismes disciplinaire (1), et d'autre part, de respecter la composition de l'instance disciplinaire (2).

1- La consultation préalable des organismes disciplinaire

Le pouvoir disciplinaire, élément essentiel du pouvoir hiérarchique, appartient naturellement à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Celle-ci n'est toutefois ni absolument libre ni totalement affranchie du strict respect de certaines formalités particulières préalables, dont certaines prévues par les dispositions statuaires, sont directement inspirées de la procédure juridictionnelle. Ces formalités, tout en atténuant la libre appréciation en matière de responsabilité disciplinaire, contribuant largement à la plus grande juridictionnalisation de celles-ci, et constituent en définitive d'importantes garanties pour les fonctionnaires. Ainsi lorsque le chef hiérarchique décide-t-il de déclencher la procédure disciplinaire, il confie généralement à un fonctionnaire du service de l'instruction de l'affaire en cause.

Ce dernier dirige toutes les opérations de vérification nécessaire, et il accomplit les interrogatoires susceptibles d'éclairer utilement les circonstances de l'espèce, procède aux confrontations ainsi qu'aux regroupements des différents éléments réunis. Le dossier de l'instruction est transmis à l'autorité disciplinaire.

Le caractère quasi-juridictionnel de la procédure disciplinaire se renforce précisément à ce niveau, dans la mesure où l'autorité administrative répressive est tenue pour pouvoir poursuivre l'action déjà engagée, et prononcer une sanction en dehors de l'avertissement et le blâme, de consulter au préalable l'organisme disciplinaire. Ce dernier est obligatoirement saisi par un rapport écrit de l'autorité disciplinaire compétente « indiquant clairement les faits

reprochés au fonctionnaire incriminé et s'il y a lieu les circonstances dans lesquelles ils ont été commis »[204].

L'organisme disciplinaire saisi soit la commission administrative paritaire du cadre auquel appartient le fonctionnaire, et qui tient lieu de conseil disciplinaire[205] (pour la généralité des fonctionnaires soumis au chapitre V du statut général), soit le conseil de l'université (pour les personnels enseignants chercheurs de l'enseignement supérieur) soit le conseil supérieur de la magistrature (pour les Magistrats)[206].

L'autorité disciplinaire ne peut donc réprimer un comportement tenu pour Fautif, qu'après consultation du conseil disciplinaire qui lui est transmet son avis ou il propose, s'il l'estime nécessaire, la sanction qui lui paraît doit entraîner les faits reprochés à l'intéressé[207]. Néanmoins, l'avis du conseil n'a qu'un caractère consultatif préparatoire à la décision qui sera prise par la suite. Mais en pratique, cet avis est généralement suivi dans la majorité des cas, l'autorité disciplinaire entérine purement et simplement la sanction proposée, car elle ne peut pas prononcer une peine plus grave que celle proposée par le conseil disciplinaire, sans l'approbation du premier Ministre.

Le défaut de la consultation du conseil de discipline, est un vice de forme pour sanctionner d'une manière rigoureuse par la cour suprême. En effet celle-ci, considère en vertu d'une jurisprudence constante, la consultation préalable de l'organisme disciplinaire comme une formalité substantielle conditionnant de la validité de la sanction en cause. Le juge ne vérifie pas seulement que la consultation préalable à effectivement eu lieu, mais aussi qu'elle s'est déroulée selon une procédure régulière dans tous les cas où elle est légalement prévue. La haute juridiction va plus loin, elle a jugé que même dans l'hypothèse d'abondements de poste, l'administration est tenue de consulter l'autorité disciplinaire, avant de décider une sanction[208].

[204] article 66 du statut général de la fonction publique.

[205] article 25 du statut général, décret n° 2-59-0200 du 5/5/1959 portant application de l'article 11 du dahir portant général de la fonction publique relatif aux commissions paritaire, B.O, n° 2429 du 15-5-1959, P 811.

[206] article 60 du dahir portant loi n° 1-74-467 du 11/11/1974 formant statut de la magistrature, B.O, n° 3238 du 13-11-1984 tel qu'il a été modifié par le dahir loi n° 1-77-57 du 12-7-1977, B.O, n° 3376 du 13-7-1977.

[207] C.S. A, n° : 72 du 19/5/1967, ***KACIM GHANI***, J.C.S, n° : 5, février 1969, p 158.

[208] T.A, de Meknès, n° 10 du 11/4/1996, ***ABD El MALEK AOUAM***, REMALD, n° : 17, 1996, p 158.

2- La composition de l'instance disciplinaire

La composition des organismes disciplinaires, obéit à des règles particulières, dont le non-respect est rigoureusement sanctionné par le juge, et rappelle certaines garanties juridictionnelles. En effet, les organismes disciplinaires doivent être régulièrement composés, respecter certaines règles définies soit par la loi ou le règlement, soit par la jurisprudence en se référant aux principes généraux du droit, et qui renvoient à certaines conditions devant être satisfaites par les formations de jugement des juridictions répressives. Les statuts particuliers prévoient dans chaque cas la composition des organismes disciplinaires qui sont en général de nature paritaire, c'est-à-dire partagés d'une manière égale entre les représentants de l'administration et ceux du personnel. Le principe de cette garantie est étendu à tous les agents publics mêmes stagiaires, sous la réserve que lorsque les commissions administratives paritaires sont saisies de questions disciplinaires, elles ne doivent pas comprendre en leur sein des agents d'un grade inférieur à celui dont elles examinent le cas.

Cependant, lorsque le fonctionnaire dont le cas où il est soumis à l'examen du conseil, appartient au grade le plus élevé du cadre, les représentants de ce cadre s'adjoignent exceptionnellement leurs suppléants, qui siègent alors avec voix délibératives[209]. Le président de l'organisme disciplinaire est désigné parmi les membres représentants l'administration. Le secrétariat est également assuré par un représentant de l'administration qui ne peut pas être membre du conseil.

La cour suprême, s'étant son contrôle à l'occasion de l'examen des moyens tirés de l'irrégularité de la procédure disciplinaire, à la composition du conseil de discipline. Elle veille au strict respect des dispositions légales, et à dégager certains principes essentiels.

Ainsi, les organismes doivent- ils avoir le jour où ils émettent leurs avis, la même composition que lors des séances où ils ont procédé à l'audition du fonctionnaire incriminé et des témoins, et ne comprendre que les membres habilités pour en faire partie. La présence aux séances et aux délibérés d'une personne qui n'est pas statutairement membre de l'organisme disciplinaire constitue une irrégularité flagrante de nature à vicier la procédure dans son ensemble. Le caractère paritaire de la composition des organismes en cause est une condition légale d'ordre public, dont le non-respect expose la sanction disciplinaire à la nullité absolue.

[209] **MCHERFI (A),** op.cit.154.

En effet, les membres de l'organisme disciplinaire aussi bien ceux représentant l'administration, que ceux représentant le personnel, doivent au même titre que les juges des instances juridictionnelles répressives, présenter toutes les garanties d'impartialité nécessaires[210].

Section 2 :l'éthique de l'action administrative

L'éthique de l'administration peut être présentée essentiellement autour de deux axes. D'abord, l'action administrative bénéficie d'un présupposé qui lui est toujours favorable, celui d'œuvrer dans l'intérêt général. Par conséquent, les interventions des personnes publiques : communes, provinces ou préfectures, régions ou Etat … etc. sont animés par la préoccupation d'agir « le bien être » des citoyens.

Ensuite, forcement il y a lieu de constater, qu'une partie importante de l'action administrative est constituée par des activités du service public et de police administrative. Il en résulte pour l'autorité administrative une double obligation. D'une part, lorsque l'action administrative se déroule sous la forme d'activités de service public, elle doit obéir à certains principes tels que le principe d'égalité, de neutralité et de continuité. D'autre part, l'activité de l'administration en matière de police administrative doit être respectueuse du principe de liberté. Il convient donc, de s'attacher sur les principaux devoirs de l'action administrative (paragraphe 1), avant de voir comment ils sont contrôlés par les procédures et le juge administratif (paragraphe 2).

Paragraphe 1: les principaux devoirs de l'action administrative

Le droit administratif on, le sait, confère à l'administration des droits et des obligations exorbitantes que les simples particuliers ne possèdent pas. L'administration possède ainsi le privilège d'édicter des décisions unilatérales et même de les exécuter sans avoir au préalable le consentement de l'intéressé. Mais en contrepartie, l'administration a aussi des devoirs à respecter dans le cadre de ses agissements.

En effet, l'éthique de l'action administrative impose à l'administration dans ses décisions, de se conformer aux désirs de loyauté (A), et de respecter les droits fondamentaux (B).

[210]**MCHERFI (A),** op.cit p.155.

A - une action administrative conforme aux devoirs de loyauté

Afin de réaliser l'intérêt général, l'administration ne peut théoriquement mal faire. Son comportement doit être irréprochable, ses décisions doivent être manifestés et stables. Par conséquent, la loyauté de l'action administrative peut être analysée en premier lieu à travers la poursuite de l'intérêt général (a) et en second lieu, à travers la recherche de la sécurité juridique (b).

a -La poursuite de l'intérêt général

C'est la raison première de l'action administrative, bien que cette notion demeure « ambigüe », flexible et changeante[211]. Le laxisme peut paraitre d'une grande simplicité selon lequel, le service public ou l'activité administrative n'existe qu'en fonction de l'intérêt général. ***R. CATHERINE*** et ***G .TUILLIER*** affirment cette idée en précisant « que l'intérêt général est la substance nourricière de l'administration »[212]. Mais cette notion recouvre différentes significations.

Sur le plan juridique, l'intérêt général présente un caractère normatif justifiant, l'imposition d'une obligation ou la fixation d'une interdiction.

Mais l'intérêt général semble une notion imprécise. Cela tient, semble-t-il, à deux raison. D'une part, l'intérêt général est, parfois mal déterminé. Son sens dépend de l'appréciation discrétionnaire et empirique de législateur, de l'autorité administrative ou du juge. La notion n'est pas définie de manière opératoire par aucun texte de droit positif. D'autre part, le sens de la notion ne s'effectue pas dans l'absolue, mais selon l'Etat momentané de la société et le rapport de force des intéressées[213].

Sur le plan idéologique, l'intérêt général est par ailleurs, « un principe fondamental de légitimation destiné à renforcer le consensus autour de l'Etat et à renouveler en permanence la croyance dans le bien-fondé de son autorité. Il apparait donc comme « une couverture indispensable à l'exercice du pouvoir étatique », et par suite de l'action administrative. L'intérêt général est l'aune à laquelle se mesure la régularité de toute action administrative.

[211] ***CHAMBON (F) et GASPON (O***), op.cit., p 56.

[212] ***CATHERINE (R) et THUILLIER (G),*** « Introduction à une philosophie de l'administration », Armand colin, 1969, p 15.

[213] ***DEBBACH (CH),*** «Les Institutions et droit administratif », P.U.F, 1992, p. 52.

Elle postule la capacité de celle-ci à surmonter les particularismes au profit de l'utilité publique, ou dans une perspective plus philosophique de bien commun[214].

L'idée essentielle est que les agents de l'administration ne doivent pas seulement se désintéresser de tout intérêt particulier, mais ils sont obligés de mener l'action administrative au profit de l'ensemble de la communauté étatique[215].

Dès lors, il faut en déduire que toutes les activités de l'administration concurrente directement ou indirectement, à la satisfaction de l'intérêt général. Celui-ci constitue donc la raison d'être du service public et contribuer à légitimer la puissance publique à la base de l'administration. Mais, aussi cette même notion tend à protéger les administrés de l'arbitraire administratif.

Donc, la notion d'intérêt général joue un rôle prépondérant au sein du droit administratif, ce qui permet de distinguer l'éthique de l'administration de celle des activités privées dont la finalité essentielle est le service du client[216].

D'ailleurs, l'administration ne s'intéresse pas à protéger l'intérêt financier. Mais, avec le développement économique et la substitution de l'Etat providence à l'Etat gendarme, on fait que l'intérêt financier est considéré comme relevant de l'intérêt général. C'est l'interventionnisme de l'administration dans la vie économique et sociale qui la mène à rechercher la rentabilité et le profit.

En effet, la notion d'intérêt général est la force motrice de l'action administrative, sa couverture indispensable est la fin qui justifie l'existence de l'action administrative.

Par conséquent, l'administration ne peut mal faire. Lorsqu'elle agit dans un sens contraire à l'intérêt général non seulement sa légalité se trouve contestée, mais, aussi sa légitimité.

[214] ***RIVERO (J), et WALIN (J)***, «Institutions et droit administratif », Dalloz, 1994, p. 10.
[215] ***ChEVALLIER (J),*** « Le service public », P.U.F, 1997, p. 38.
[216] ***CHAMBON (F), et GASPON (O),*** op.cit., p. 55.

b- La recherche de la sécurité juridique

A cet égard, le comportement de l'administration vis-à-vis de ses administrés, doit être un comportement « raisonnable, prévisible, honnête et sincère ». Cela passe évidemment par la continuité de son action. En effet le principe de continuité est l'un des principes régissant le régime des services publics. Il repose sur l'idée essentielle, que l'activité du service public, doit se poursuivre quotidiennement et sans interruption[217]. Conscient de l'importance de ce principe, la doctrine et la jurisprudence française l'on abordé dès le début du 19 ème siécle[218].

Ce principe de non interruption, même s'il n'est pas proclamé par un texte solennel, se trouve dans de nombreuses règles de droit administratif. Il permet à l'administration d'imposer d'une manière unilatérale ses décisions aux particuliers qui doivent de les exécuter s'ils en contestent la régularité juridique, de même l'administration a également l'obligation d'assurer l'exécution des lois pour éviter toute interruption dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Toutefois, si le principe de continuité permet le fonctionnement de l'administration, il est aussi un droit pour les usagers[219]. Ces derniers ont droit au fonctionnement du service, car si un service s'arrête de fonctionner, ou fonctionne mal, l'administration engage sa responsabilité.

La sécurité juridique de l'action administrative résulte aussi de la stabilité des situations juridiques. Dès lors, les actes administratifs ne peuvent produire des effets rétroactifs.

Le principe de non rétroactivité ne constitue pas seulement un principe constitutionnel énoncé par l'article 6 de la constitution de 2011[220], mais aussi une règle dont le conseil d'Etat français et la cour suprême ont fait un principe général de droit[221]. Ce principe constitutionnel peut se justifier par le fait qu'il serait contraire à la fonction fondamentale du droit, d'assurer la société, de remettre en cause des actes ou des situations conformes au droit en vigueur à l'époque où ils ont été établis.

---

[217] ***PIERE (J),*** op.cit., p. 65.

[218] ***ROUSSET (M),*** « Le service public au Maroc », la porte, 1994, p. 82.

[219]***EL YAAGOUBI (M),*** « Les droits de l'usagers des services publics au Maroc », REMALD, n° 24, juillet-septembre, 1998, p. 27.

[220] Voir le dernier alinéa de l'article 6 de la constitution de 2011 qui dispose en effet que : « la loi ne peut avoir d'effet rétroactif ».

[221] C.S.A, 9 Mars 1964 ***KANOUNI DRISS***, R, p. 196.

Le principe de la non-retro- activité n'est pas absolu. En effet, la rétroactivité d'un acte administratif est admise quand une loi la prévoit expressément ou implicitement. Mais aussi dans certain cas sans base législative. C'est le cas notamment, des actes pris pour éviter les conséquences d'une annulation pour excès de pouvoir, ou de retrait d'une décision antérieure illégale[222].

Le principe de non rétroactivité est complété par celui de l'intangibilité des actes administratifs individuels, qui s'oppose à ce que l'administration retire librement les actes antérieurement délivrés.

Ainsi, il n'est pas possible pour l'administration de prononcer le retrait d'un acte administratif individuel créant des droits au profit des administrés[223].

La sécurité juridique serait comprise si des droits acquis par des particuliers pourraient à tout moment être remis en cause par l'administration. Il y n'y a apparemment aucune raison d'admettre le retrait d'un acte individuel créant des droits pris dans des conditions légales. Le principe est d'empêcher l'administration de remettre en cause des situations régulièrement acquises. En revanche, si une décision est prise dans des conditions illégales, son retrait intervient immédiatement ainsi que son abrogation.

Un autre aspect de la sécurité juridique de l'action administrative consiste dans la sincérité des relations de l'administration avec des administrés. D'abord, l'administration ne doit pas fournir aux usagers des renseignements èrronés ou faux. Dans cette situation, l'administration engage sa responsabilité.

Ensuite, l'administration doit faire preuve de bonne foi, et ne doit pas se rendre coupable de dol ou fraude. Le juge administratif est tenu d'annuler les actes pris par un agent public incompétent, ou qui a usurpé des fonctions qu'il ne détenait pas en réalité, il censure également les contrats administratifs formés à la suite de manœuvres frauduleuses, de violence au d'actes contraire à la réglementation.

[222] ***EL YAAGOUBI (M),*** « Les principes généraux et la protection de droit de l'homme par le juge administratif », REMALD, n° 23, 1998, p 73.

[223] T.A Marrakech, n° 61, du 12 juin 1999, ***KAMOU MOHAMED,*** REMALD, Octobre-Décembre, 1999, n° 29, p. 106 (en arabe).

T.A Marrakech, n° 76 du septembre 1999, ***SALIM KHNOUNI***, REMALD, Octobre-Décembre 1999, n° 29, p. 114.

En définitive, la sécurité juridique indispensable à l'action administrative qui représente un intérêt particulier dépend de deux facteurs essentiels :

D'une part, la règle de droit doit être formulée d'une manière assez claire pour permettre aux intéressés de connaître leurs droits et leurs obligations de façons assez précise. D'autre part, les tribunaux administratifs devraient disposer des moyens nécessaires afin d'en assurer le respect. Mais il faut encore que l'action de l'administration doit respecter le droit de liberté, qui est parfois faire l'objet d'une atteinte par la police administrative.

B - une administration respectueuse des libertés et droits fondamentaux

Les droits fondamentaux représentent les droits et les libertés que l'individu administré peut faire valoir à l'encontre des atteintes potentielles par l'autorité publique[224]. La réalisation effective et concrète des libertés incombe à l'administration. Mais, il arrive que l'administration peut être amenée à porter atteinte aux libertés. Ainsi, l'administration peut agir dans le cadre de ses prérogatives de police administrative, pour maintenir l'ordre public **(*salubrité, sécurité, tranquillité, moralité publique*)**[225]. En s'inscrivant principalement dans

[224] ***PHILIPE (X),*** « Droit administratif des libertés », Economica 1998, p. 6.

[225] Le but, la finalité de la police administrative est l'établissement, le maintien, la restauration de l'ordre public. L'ordre public pour ***GEORGES VEDEL*** est « constitué par un certain minimum de conditions essentielles à une vie sociale convenable ». L'ordre public veut dire assurer le bon ordre à savoir assurer la tranquillité publique, la salubrité publique, la sécurité publique.

L'ordre public ne concerne pas que la rue, il peut s'étendre à beaucoup de choses comme par exemple les réunions publiques, l'expulsion des étrangers. En fait la mission de la police administrative sert à préserver la sécurité.

Par l'ordre public il faut comprendre l'ordre dans les lieux publics, la prévention des accidents humains et naturels, la prévention des inondations, des incendies, la protection de l'hygiène publique, la lutte contre les épidémies, les arrêtés couvre-feu démontrent aussi que la police administrative sert à protéger également les individus contre eux-mêmes. C'est l'exemple célèbre de l'arrêt du Conseil d'État appelé « ***Le lancer de nains*** » (***CE*** 1995, Commune de ***Morsang-sur-Orge***). Le Conseil d'État a considéré que le respect de la dignité de la personne humaine devait être regardé comme une composante de l'ordre public. (Interdiction du lancer de nains dans les spectacles, les discothèques). A travers cette décision que la moralité publique aussi constitue une composante de l'ordre public. Par exemple, un maire a tout à fait le droit d'interdire un film en raison de son caractère immoral et surtout parce que sa projection pourrait avoir pour conséquence des violences. ***l'interdiction du film « le feu dans la peau » par le maire de Nice en 1958***. La jurisprudence « ***Société les films Lutétia*** » 18 décembre 1959 énonce clairement que le maire conserve la possibilité de limiter, voire d'interdire, l'exploitation sur le territoire de sa commune d'un film, même si le ministre à délivré à celui-ci le visa d'exploitation sans aucune restriction. C'est la première fois que le ***CE*** va intégrer la moralité publique en tant que composante de l'ordre public. Pour plus de detailles, voir PETIT J, « La police administrative », in ***P. GONOD*(*P*). *MELLERAY*(F)*. YOLKA (P)*** (dir.), « Traité de droit administratif », Dalloz, Paris, 2011, tome 2, pp. 5-44, spéc. pp. 9-10.

son rôle préventif. Mais elle peut agir également de manière répressive, et par conséquent, elle porte atteinte à l'ordre public et l'intérêt général.

Dans ce sens, on étudiera les atteintes préventives aux libertés par la police administrative (a), et puis les atteintes répressives aux libertés(b).

a-Atteinte préventive aux libertés par la police administrative

La police administrative est « une expression qui désigne l'ensemble des actions de l'administration qui ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre public par une règlementation des activités des individus »[226].Or, l'ordre administratif présente deux caractéristiques ; c'est une notion, indéfinissable, mais c'est aussi une notion qui ne cesse de s'élargir. On distingue, ainsi, l'ordre public matériel, l'ordre public économique, et l'ordre public moral[227].

Cependant, les exigences de l'ordre public ont pour particularité de fournir aux autorités administratives un pouvoir discrétionnaire susceptible par leur nature **(*réglementation, acte unilatérale, exécution forcée...etc*.)** de toucher gravement aux droits et libertés publiques.

Indéniablement, les pouvoirs de police administrative sont très étendus mais pas sans limites.

Le pouvoir de contrôle de l'autorité administrative relève de la compétence du juge administratif qui joue un rôle primordial dans la protection des libertés. Dans ce sens, il est véritablement à l'origine d'une éthique de la police administrative.

En effet, le juge exerce un contrôle maximum sur les décisions de police qui portent atteintes aux libertés fondamentales. Ainsi, le juge administratif procède à l'annulation des actes de police qui ne sont pas pris pour le maintien de l'ordre public, et qui portent atteinte aux libertés collectives et individuelles[228].

L'administration doit respecter en ce sens la formule classique selon laquelle, la liberté est la règle et la restriction de police l'exception.

[226] ***ROUSSET (M),*** « Droit administratif marocain » op.cit., p. 251.

[227] ***DEBBACH (C),*** « Institution et droit administratif », op.cit., p .65.

[228] **Le juge de la cour suprême** annule une décision refusant de délivrer un passeport en contradiction avec la liberté de circuler reconnue par la constitution, C.S.A, 11 Juillet 1985, R.M.D, n° 41986, p. 214.

b-Atteinte répressive aux libertés par la police administrative

Les libertés des citoyens sont traditionnellement, considérées comme relevant de la compétence judiciaire. Ce principe est originellement, fondé sur une règle constitutionnelle suivant laquelle, «nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des formes prévues par la loi »[229]. Donc, selon cette disposition constitutionnelle, toute détention arbitraire est interdite. Par conséquent, il appartient au juge judicaire de statuer sur les éventuelles atteintes aux libertés qui pourraient lui être soumises.

A ce niveau, les autorités de police administrative ne doivent pas prendre des mesures qui pourraient restreindre les libertés sans aucune justification juridique précise. Or, dans la plupart des cas, les autorités administratives peuvent imposer des restrictions aux libertés, en se fondant sur un motif d'ordre public et d'intérêt général. Dès lors, le juge administratif reste les mains croisées en face de cette situation, car la définition de l'ordre public et de l'intérêt général est très étendue.

Par ailleurs, le régime répressif se traduit par la fixation de la sanction. Cela constitue une autre preuve à l'atteinte répressive aux libertés par la police administrative. En effet, il existe des cas où la détermination du régime répressif n'est pas l'œuvre du législateur mais du pouvoir réglementaire[230]. C'est le cas notamment, de la détermination des peines conventionnelles en matière de police de la circulation, qui relève toujours des pouvoir de la police administrative. C'est également le cas des sanctions administratives qui peuvent être prononcées en matière de police économique par une autorité administrative indépendamment de la répression pénale.

En somme la préoccupation éthique dans l'action administrative est bel et bien, une réalité. Toutefois, pour le maintien de l'éthique, il importe de la soumettre au contrôle du juge administratif.

Paragraphe 2: les mécanismes de contrôle de l'action administrative

Le contrôle de l'éthique de l'action administrative, s'exerce tout d'abord sur le plan non contentieux, par le respect des règles et procédures administratives imposées par le législateur

[229] Article 23 de la constitution marocaine de 2011.

[230] ***PHILIPE (X),*** op.cit., p .28.

(A). Mais aussi sur le plan contentieux grâce à l'intervention de juge administratif, qui joue un grand rôle à cet égard (B).

A - le contrôle par les procédures administratives

Le droit administratif a deux fonctions principales. La première est de conférer aux autorités administratives le pouvoir d'accomplir de diverses tâches établies, par la société à travers le processus législatif. La seconde, est de fournir aux autorités de l'Etat, un ensemble de principe d'application générale qui les guide dans leur action et fonde leur décision. Ces principes comprennent, la légalité, l'équité, l'impartialité…etc., à côté de ces principes, le législateur prévoit un certain nombre de procédure qui s'intéressent à instaurer un climat de confiance et l'Etat de droit, qui sont nécessaires pour la promotion d'une éthique du service public[231].

Des lors, il y a lieu de citer d'abord, la motivation des actes administratif (a) ensuite le respect de droit de la défense (b), enfin la consultation (c).

a- La motivation des actes administratifs

Il faut entendre par la motivation, « à la fois l'énoncé des bases textuelles de l'acte et l'indication des circonstances de faits qui ont conduit l'autorité administrative à agir »[232].

Cette exigence, constitue une garantie fondamentale aussi bien pour l'administré, l'administration que pour le juge administratif.

En effet, la motivation des actes administratifs peut avoir deux positions : dans la procédure contentieuse, elle est présentée au juge à l'occasion d'un procès opposant à un citoyen. Son objectif est d'essayer de prouver la régularité de l'acte administratif, sa base légale.

Dans la procédure précontentieuse, elle est intégrée à tous les actes administratifs, obligatoirement, dans le système ou elle constitue un principe général ou simplement dans les cas prévus par le législateur quand l'obligation n'est pas générale.

[231] ***GOLLIGAN (D),*** « Les lois sur les procédures et le contrôle de l'administration contribuent à la promotion d'une éthique du service public », tribune de gestion publique, vol 4, janvier- février 1998, n° 1, p. 8.

[232] ***EL YAAGOUBI (M),*** « La motivation des actes administratifs », thèse de doctorat en droit public, Grenoble, 1981, p. 30.

Le motif de l'acte doit alors avoir une existence matérielle réelle, il doit être précis et parfaitement adapté à la décision administrative en cause. En témoignant les jurisprudences marocaines et française: arrêt ***BENCHKROU*** et ***KHADIJA GUELZIN*** (cour suprême), arrêt ***BELASRI*** (conseil d'Etat)[233].

La motivation précontentieuse met relativement l'administration et l'administré sur un pied d'égalité du fait, que celui-ci peut, s'il n'est pas convaincu par le motif de l'acte de l'autorité administrative, engager un dialogue avec l'auteur de la décision ou l'autorité de recours, en vue de donner à la décision un fondement légal et plus juste quant aux éléments de fait et de droit constituant le motif[234].

A cet égard, il convient de s'interroger sur l'intérêt de motivation des actes administratifs.

On peut déjà relever cet intérêt partiellement au moins, dans la définition que nous avons donnée.

Une synthèse de composante de cet intérêt permet de relever :

- ✓ Un intérêt pour le citoyen.
- ✓ Un intérêt pour l'administration.
- ✓ Un intérêt pour la justice administrative.

❖ **L'intérêt pour le citoyen**

Le professeur ***RIVERO*** critiquât la dissociation du pouvoir politique et du pouvoir administratif. A cet égard, la motivation de l'acte administratif permet de correction de discordance anormale entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif d'une part, et entre le droit politique et le droit administratif d'autre part, de même, la motivation entraîne l'adhésion de l'administré surtout s'il a eu l'occasion d'être entendu et évite aussi un contentieux.

[233] ***BENBACHIR (S)***, « La motivation de l'acte administratif dans son contexte national et international, REMALD, n° 43, « thème actuel «, 2003, p 27.
[234] ***BENBACHIR (S)***, op.cit, p 28.

❖ **Un intérêt pour l'administration**

Elle permet effectivement la rationalisation des méthodes du travail administratif, car le motif donne une certaine clarté à la décision.

De même la motivation, reflète le fond par l'évolution des éléments d'ordre politique économique, social, culturel et elle permet de mesurer l'impact[235] de la décision sur la vie publique.

La motivation permet également à partir de situation juridiques données, de savoir quel type de réponses à donner aux requêtes des administrés.

❖ **L'intérêt pour la justice administrative**

La motivation obligatoire de la décision administrative peut donner de bons arguments aux requérants qui évoquent l'illégalité de l'acte dans la mesure où le motif invoqué contredit les faits n'a pas de base légale ou manque de précision.

Elle permet également au juge de passer directement à l'étude de motif, ce qui lui permet d'abord d'apprécier son existence ou inexistence, ensuite d'examiner sa légalité.

Afin de garantir la motivation des actes administratifs, le législateur prévoit la loi n° 03-01 relatives à la motivation des actes administratifs.[236]

Les cas de motivation obligatoire, concernant toutes les décisions importantes de l'administration dans ses rapports avec les administrés. Il s'agit notamment des décisions administratives relatives à l'exercice des libertés publiques, ainsi que des décisions variées de l'administration dans le domaine de la police administrative. En outre, les décisions administratives infligeant des sanctions, les décisions subordonnant l'octroi d'autorisation à des conditions restrictives, les décisions retirant un acte créateur de droit et décisions refusant un avantage dans l'attribution constituent un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir[237].

[235] ***BENBACHIR (S)***,op.cit,3.

[236] Loi n° 03-01 relative à la motivation des actes administratifs du 23 juillet 2003, BO, 5030, du 15 -08-2002.

[237] article 2 de la loi n° 03-01 relative à la motivation des actes administratifs.

Cependant, les autorités administratives ne sont pas tenues de motiver leurs décisions réglementaires ou celles qui sont positives et favorables pour les administrés. En effet, l'obligation de motivation ne concerne que les actes individuels défavorables pour les particuliers[238].

Mais pour assurer le maximum de transparence, les autorités administratives doivent respecter également le droit de la défense.

b-Le respect de droit de la défense

Dans son étude sur « les principes généraux du droits dans la jurisprudence administrative », M. ***BENOIT JEANNEAU***[239] a consacré d'assez long développement au principe de la liberté de la défense devant les autorités administratives. Cet auteur a montré la longue évolution de ce principe, qui amorce dans un arrêt ***LEDOCHOUSSE*** du 19 juin 1903 s'est achevée par la formulation d'un principe général de la liberté de la défense dans un arrêt ***ARAMU***, du 26 octobre 1945[240].

A cet égard, la chambre administrative de la cour suprême a consacré le principe des droits de la défense en tant que principe général du droit existant même en l'absence de texte, et cela dans une série d'arrêt. Les arrêts relatifs au droit de la défense sont en effet significatifs de la volonté de juge de marquer les limites du pouvoir hiérarchique, et principalement du pouvoir disciplinaire: CSA, 9 juillet 1959, ***AHMED BEN YOUSSEF***, où le juge tout en reconnaissant qu'un agent qui se trouve dans une situation de droit public sans être agent titulaire, ne peut se prévaloir de la procédure disciplinaire applicable au

[238] article 1 de la loi 03-01.

[239] ***BENOIT (J***), « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative », Paris, éditions de Recueil Sirey, 1954, P. 280.

[240] ***SALLON (S),*** op.cit, p. 115.

Il importe de noter que l'Arrêt ***ARAMU*** est rendu le 26 octobre 1945 par le Conseil d'Etat tranche un litige portant sur les principes généraux du droit et notamment sur le droit de la défense. Pour résumer les faits, Monsieur ***ARAMU***, ancien commissaire de police, a été suspendu de ses fonctions, sans toucher de pension ou d'indemnité ; cette sanction a été prise en vertu d'un décret du 4 mai 1941. Il faut noter que Monsieur ***ARAMU*** n'a pas pu préparer ou présenter sa défense. En effet, les faits qui lui étaient reproché n'avaient pas été portés à sa connaîssance et il n'ait pas pu, de ce fait, saisir l'autorité qui aurait été compétente pour apprécier ses observations. ***M. ARAMU*** a donc introduit un recours pour excès de pouvoir contre le décret de 4 mai 1941, en soutenant qu'une sanction ne peut être largement prononcée sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense.

fonctionnaire, avait insisté sur le fait qu'une sanction ne peut être prise contre lui sans qu'il ait été à même de présenter au préalable des observations sur les faits qui lui reprochés.

La haute juridiction a affirmé également que l'autorité administrative avait l'obligation de respecter ce principe même en présence d'un texte permettant à l'administration de prononcer une sanction sans respecter la procédure disciplinaire prévue par le statut général de la fonction publique[241].

Dans ce sens, le tribunal administratif d'Agadir dans l'affaire de ***MOHAMED EL HIHI,*** annule la décision de l'administration sous prétexte que cette dernière avait violé la loi et méconnu le principe des droits de la défense[242].

c- La Consultation :

La consultation peut être définie comme étant l'expression juridique d'opinions émises individuellement ou collégialement à l'égard d'une autorité administrative seule habilitée à reprendre l'acte de décision à propos duquel intervient la consultation. Autrement dit, la consultation est également une technique de contrôle de la moralité administrative. Elle moralise le processus décisionnel, grâce à la constitution de commission composée d'agents publics ou de représentant de citoyens. Elle constitue de ce fait une technique indirecte de contrôle de l'éthique de l'action administrative dans la mesure où l'administration est censée tenir compte de l'avis des administrés dans le processus décisionnel.

L'administration marocaine est fréquemment consultative au point que l'on peut demander si la consultation n'est pas trop souvent, l'explication, si non la justification de l'inertie administrative.

En effet, la multiplication de comité et conseils, et l'exigence d'avis ont pris une ampleur considérable aux cours de la dernière décennie du siècle précédent.

Ainsi, l'Etat a créé une accumulation successive d'instances consultatives, conseil général du développement agricole[243], conseil national de l'Energie nucléaire, conseil

[241] ***ROUSSET (M),*** **et** ***BENABDELLAH (M.- A),*** « Droit disciplinaire et respect des droits de la défense », REMALD, n° 99- 100, Juillet – octobre 2011, p. 182.

[242] TA. Agadir, 31 décembre 2009, ***MOHAMED EL HIHI***, REMALD n° 99-100, Juillet – Octobre 2011, p .15.

[243] Dahir du 13 Mai 1993 créant conseil général de développement agricole, BO, 1993, p 313.

national de la jeunesse et de l'avenir[244], conseil consultative des droits de l'homme, conseil supérieur de la promotion national et du plan, conseil économique et social et environnemental…etc.

Le principe en matière de consultation est qu'elle donne lieu à l'émission d'un avis que l'administration n'est pas juridiquement obligée d'en tenir compte[245]. Cela est vrai, à l'évidence lorsque la consultation est facultative. L'avis conforme s'impose, en effet, à l'administration. C'est le cas par exemple du ministre des finances qui ne peut prononcer l'exclusion définitive de la profession d'intermédiaire de bourse qu'après avis conforme du comité technique de la bourse des valeurs.

La consultation est une vertu démocratique qui tend à associer les administrés à l'exercice de l'action administrative. En ce sens qu'elle recèle une connotation morale rassurante dans la mesure où elle prend appui sur une stratégie de dialogue, de négociation, de persuasion et de compris. Par conséquent, la transparence devient maximale puisque l'administration pour s'informer consent non seulement à écouter les avis des administrés et à les susciter mais encore s'assoit à la même table qu'eux[246].

B- le contrôle du juge administratif

Le contrôle du juge administratif est fondé sur deux considérations :

La première est que l'action administrative doit être conduite dans le cadre du droit. La seconde est que l'action administrative doit être conduite est amenée à garantir la moralité de l'acte administratif est donc à contrôler le détournement du pouvoir.

On étudiera d'abord, le contrôle du détournement du pouvoir (a), puis le contrôle de la violation de la loi (b).

a- Le contrôle du détournement du pouvoir

Si nous prenons l'éthique au sens large du terme, on peut valablement estimer que toutes les techniques juridictionnelles et toutes les modalités de leurs applications, visent la

[244] Décret de 2 Juillet 1993 créant conseil national du commerce extérieure B.O 1993, p 373.

[245] ***El MHAMDI (A)***, « Le concept de la concertation dans l'administration publique, essai d'analyse théorique », R.J.P.E.M, 1981, n° 1, p 99.

[246] ***EL YAAGOUBI (M),*** « Les droits de l'usager des services publics au Maroc », op.cit, p. 45.

moralisation de l'action administrative. Le contrôle des motifs des actes administratifs, le référé et le sursis à exécution…par exemple permettraient également de contrôler la moralité.

Dans ce cadre, le détournement du pouvoir survient lorsqu'une autorité administrative use des pouvoirs qui lui sont attribués dans un but autre que celui duquel ces pouvoirs lui ont été conférés[247].

Le juge va se livrer ici à une analyse délicate, puisqu'il s'agit non de déterminer le contenu de l'acte, mais l'intention qu'avait l'auteur de celui-ci lorsqu'il a pris sa décision. Il s'agit essentiellement de scruter l'intention de l'autorité publique. C'est-à-dire un élément psychologique qui n'apparait pas clairement de façon objective[248].

L'acte sera éventuellement dit illégal, en raison de l'intention qui animait son auteur au moment où il a été pris. L'administration est coupable devant le juge non seulement de ses décisions inopportunées ou immorales. C'est la raison pour laquelle certains auteurs voient dans la moralité de l'acte administratif une condition de sa légalité[249].

La paternité de cette idée appartient au célèbre juriste français ***MAURICE HAURIOU***. Selon lui, il appartient au juge administratif d'assurer non seulement le contrôle de la légalité de l'acte administratif mais aussi sa moralité[250]. Dans ce cadre « le juge administratif intègre les directives de la moralité à la légalité ».Cet aspect moral du détournement du pouvoir semble incontestable lorsque ce dernier se trouve inspiré par des considérations autres que celles de l'intérêt général.

Par ailleurs, le juge administratif sanctionne également l'autorité administrative qui use de ses pouvoirs dans un but d'intérêt général autre que celui qu'elle pourrait légitimement poursuivre. Ainsi, un pouvoir de police qui est nécessaire au maintien de l'ordre public constitue un détournement de pouvoir lorsqu'il est utilisé dans le but de résoudre un conflit familial[251].

---

[247] ***ROUSSET (M),*** « contentieux administratif », op.cit, p. 140.

[248] ***IBID,*** **p .141.**

[249] ***HUMEL (J),*** « La théorie de la moralité administrative et l'erreur manifeste d'appréciation » REV. Adm, 1996, n° 291, p .336.

[250]***HAURIOU (M),*** « Précis de droit administratif », 1923, 10ème édition, p. 224.

[251] C.S.A, 9 mars 2011, ***agence Maghreb arabe presse / Harrat***, REMALD, n°97-98, Mars-juin, p.215 et S.

Le détournement du pouvoir est souvent rapproché de la théorie civiliste de l'abus de droit, mais il faut se garder de confondre abus de droit et détournement de pouvoir car ce dernier entraine l'annulation de l'acte pour illicite, alors que l'abus de droit ne joue qu'en matière de plein contentieux et donner lieu à une réparation pécuniaire.

En effet, dans la jurisprudence, il y a lieu de distingue entre deux formes de détournement de pouvoir. Le cas où l'autorité use de son pouvoir dans un but en relation avec l'intérêt général mais qui n'est pas celui pour lequel elle est habilitée à agir. Et celui où elle use de son pouvoir dans un intérêt particulier qui s'amère à une préoccupation d'ordre purement privé.

Pour le juge, il s'agit alors de rechercher si le but poursuivi par l'administration coïncide avec celui pour lequel le pouvoir d'agir lui a été confié, en l'espèce, et très souvent, il s'agit de l'intérêt du service manifestation particulière de l'intérêt général qui doit être le but de toute action administrative.

Cependant, la particularité de ce contrôle souvent soulignée, consiste la difficulté de démontrer l'irrégularité du but réellement poursuivi par l'autorité qui a pris la décision, parce que celle-ci ne l'a pas fait connaître et qu'il se situe dans ce que l'on appelle le registre du mobile qui pousse à agir l'auteur de l'acte, c'est-à-dire un élément psychologique, c'est pour cette raison que la preuve du détournement de pouvoir est très difficile à établir, car le mobile n'apparait pas de façon objective[252].

b- Le contrôle de la violation de la loi

C'est là une question par excellence en rapport avec l'éthique de l'action de l'administration, en ce sens, qu'il s'agit d'une violation par l'autorité administrative de toute règle de droit dont le respect s'impose à cette autorité. La violation peut être directe, c'est ce qu'on appelle parfois l'illégalité de l'objet de l'acte. L'illégalité peut tenir en deuxième lieu, non pas à l'objet mais aux motifs de l'acte[253].

Dans la première hypothèse, il s'agit d'une violation directe de la règle de droit. En effet, les règles de droit que l'administration doit respecter sont la constitution, les traités, les

[252] ***ROUSSET (M), et BEN ABDELLAH (MA),*** « Contrôle des motifs et détournement de pouvoir en matière de mutation du fonctionnaire » REMALD, n° double 97-98, mars, juin 2011, Pp 216-217.
[253] ***DEBBACH (CH),*** « Institution et droit administratif », T1, PUF, 1991, p.500.

principes généraux de droits…etc. La violation directe de ces règles peut être positive ou négative.

La violation est dite positive lorsqu' un acte administratif est contraire dans son dispositif, aux normes qu'il devait appliquer.

En revanche, la violation de la règle de droit est réalisée négativement quand l'administration refuse d'appliquer la norme qu'elle devait mettre en œuvre.

Dans la deuxième hypothèse, l'illégalité touche les motifs de l'acte. Le juge va donc chercher à connaître les motifs qui ont inspiré la décision de l'administration. Au cas où cette dernière ne pourrait invoquer aucun motif[254]. Le juge administratif va prononcer l'annulation de la décision[255].

Lorsque le juge a pu grâce à ses pouvoirs connaitre les motifs d'une décision, il lui reste encore à examiner si les motifs sont légaux, c'est-à-dire l'administration pouvait effectivement se fonder sur la situation de fait ou de droit qu'elle allègue.

Donc, un motif peut être vicié soit parce qu'il n'est pas prévu juridiquement (erreur de droit), soit parce qu'il n'existe pas (erreur de fait).

Ainsi, dans la première situation, il faut qu'un lien légal existe entre la décision et le motif. Dans ce cas, il convient au juge d'annuler la décision pour manque de motif légal[256].

Dans la deuxième situation, le juge vérifie l'exactitude matérielle des faits et leur qualification juridique. Par exemple, le juge peut annuler une décision de sanction prononcée par l'administration dont les faits ne sont pas précis[257].

En définitif, l'éthique de l'administration et de ses agents n'est pas une idée nouvelle puisque l'analyse juridique permet de déduire son existence et que la jurisprudence veille depuis longtemps à son respect. Certes, il ne fait plus de doute que l'action de l'administration et celle de ses agents obéissent à une approche juridique de l'éthique déterminée par les

[254] ***ROUSSET (M)***, « Contentieux administratif », op.cit., p. 143.
[255] TA, Casa, n° 550 du 21 novembre 2001, ***AHMED TARKA***, REMALD, septembre- octobre 2002, n° 46, P. 190.
[256] C.S.A, 21 décembre 1961, ville de Casablanca C / Manga, R, p 225.
[257] TA, Meknès, n°39, du 27 juillet 1995, ***BEKKALI HASSANI***. R, 115.

différentes sources de droit. Cependant, la définition et le contenu de cette approche présente des insuffisances et des carences, ce qui nécessite une intervention protectrice urgente.

Chapitre 2 : la remise en cause pratique de l'approche juridique de l'éthique dans l'administration publique

Un État démocratique doit, pour bien assumer sa mission d'intérêt public et les responsabilités qui en découlent, compter sur le soutien d'une fonction publique moderne et compétente, dont les membres partagent certaines valeurs fondamentales et respectent les règles d'éthique propres au secteur public. C'est ainsi que chaque employée et employé de l'État doit, tout en faisant constamment preuve de respect envers les citoyennes et les citoyens, se comporter de manière telle que l'intégrité et l'efficacité de l'administration publique soient assurées en toute circonstance. Ces exigences deviennent primordiales dans un contexte de changement et de réingénierie de l'État Marocain visant à recentrer celui-ci sur ses missions essentielles, à assurer des services de qualité avec transparence et efficacité et à développer de nouvelles façons de faire, comme la mise sur pied de véritables partenariats entre le public et le privé.

Plusieurs limites remettent en cause l'approche juridique classique de la moralité administrative. En effet, le rôle prépondérant que jouent les obligations des fonctionnaires dans la définition d'une déontologie administrative témoigne l'intention d'empêcher certains comportements jugés préjudiciables à l'intérêt public ainsi qu'à celui des citoyens.

Il est, par ailleurs, très difficile dans un Etat de droit et dans une société dont les références sont ébranlées, de définir ce qui pourrait s'apparenter à une éthique des fonctionnaires ou de l'administration. Puisque la déontologie de l'administration publique n'est réductible à un code de bonne conduite réglant les relations entre collègues. De même, on peut ajouter que les réglementations en vigueur connaissent beaucoup de carences[258].

A cet égard, il y a lieu de déceler les caractéristiques pathologiques de l'éthique administrative au niveau de son mode de gestion (section 1) puis les pathologies qui se lient au mode de contrôle (section 2).

[258] ***CHAMBON (F) et GASPON (O),*** « La déontologie administrative », op.cit., p 33, 61.

Section 1 : les caractéristiques pathologiques de l'éthique administrative au niveau de son mode de gestion

Le système administratif, aussi bien dans son organisation que dans sa gestion laisse apparaître certaines pathologies qui d'une manière ou d'une autre nourrissent la corruption et incitent les usagers et les fonctionnaires à faire appel à des moyens autres que ceux mis à leur disposition pour accéder aux prestations des services publics (pour les usagers) et pour s'acquitter de leur mission (pour les fonctionnaires). En fait, ce n'est pas la corruption en soi qui nous intéresse mais, plutôt, pourquoi le fonctionnement quotidien de l'Etat et de son administration, génère à des degrés divers, les actes non éthiques ? Les éléments internes à l'administration causant ce fléau sont nombreux. D'abord, il y a des manifestations générales de la maladministrations qui résident dans :

L'inéfficacité de la prise de décision, la personnalisation du pouvoir, la centralisation excessive, l'autoritarisme administratif, la prééminence de l'autorité et de l'intérêt général…etc.

Comme il y a des manifestations particulières, notamment (la lenteur, la routine, la politisation du personnel de l'administration ou sa corruption, la négligence, l'injustice…).

A la lumière de ce qui suit et pour résumer tant les traits généraux que particuliers de l'administration marocaine qui génère en son sein des actes non éthiques, on peut dire que les obstacles compromettant le développement du système administratif tournent autour de deux axes : d'abord, il y a une mauvaise gestion des ressources humaines **(*paragraphe 1*),** ensuite, on constate l'éxistence d'une opacité du système administratif **(*paragraphe 2*).**

Paragraphe 1 :l'éthique n'est pas l'enjeu de gestion des ressources humaines

S'il est un domaine essentiel sur lequel le gestionnaire public soucieux de l'éthique doit porter son attention, ce sera de la gestion des ressources humaines .Le personnel représente, à l'évidence, une ressource essentielle pour toute organisation. Il permet à l'administration de fonctionner normalement mieux. Le succès de l'administration est la fonction de la capacité

d'innovation de son personnel, de son professionnalisme, de sa rigueur au travail et de sa rapidité à s'adapter à l'évolution de l'environnement.

Une bonne gestion des ressources humaines est un facteur essentiel au développement de la compétitivité de l'administration. C'est ainsi que ***PETER WATERMAN*** a affirmé : « la philosophie fondamentale d'une organisation contribue plus à ses résultats que ne font ses ressources économiques, sa structure et ses innovations ».

Malheureusement, on constate que la gestion des ressources humaines dans l'administration publique a toujours du mal à prouver son èfficacité. Cet état de fait nous incite à poser la question suivante : comment rendre la gestion des ressources humaines plus adaptée et donc plus efficace dans l'administration publique ?

Or, la promotion et le respect des règles éthiques ne sont pas des objectifs centraux de la gestion des ressources humaines dans l'administration marocaine. En effet, le souci de respecter les principes qui fondent la déontologie des fonctionnaires se décline à tous les niveaux de la carrière administrative. Certes, des objectifs de nature éthique apparaissent d'une façon apparente dans les dispositions qui régissent le statut du fonctionnaire : accès aux emplois publics, déroulement de la carrière, formation, rémunération …etc., mais ils ne sont qu'imparfaitement réalisés.

Pour mieux cerner, ce paragraphe, il convient de traiter la politisation du personnel de l'administration (A) puis la corruption du personnel de l'administration (B).

A- la politisation du personnel de l'administration

Le terme « politisation » renvoie au mot « politique », qui désigne une fonction noble au service de la société : celle de l'organisation et du gouvernement des affaires publiques. Appliqué aux administrations publiques, il pourrait signifier le fait de rendre ces administrations conscientes de l'importance de ce qu'elles ont à faire pour le bien public. Mais il ne s'agit pas de cela. L'expression « politisation des administrations publiques » se réfère, dans le chef de tous ceux qui l'emploient, à une déviation : celle qui conduit les responsables politiques de ces administrations à introduire dans celles-ci, sous des influences diverses, des agents qui ont une orientation politique déterminée, une conception particulière de la gestion publique et/ou des méthodes qui permettent à ces responsables de faire de la

politique au sens péjoratif par des mesures, des voies ou des moyens surtout destinés à maintenir et à conforter leur pouvoir[259].

Comme principe, la politisation de personnel de l'administration ne pose aucun problème, l'agent ayant droit au respect de ses droits de liberté d'expression et d'opinion. Mais ce qui est choquant c'est la politisation partisane.

Dans ce sens, le fonctionnaire conscièmment ou inconscièmment peut dériver à la réalisation de l'intérêt général et tend à réaliser des intérêts spéciaux des partis politiques, surtout s'il est adhéré à un parti d'opposition[260].

En effet, être partisan c'est se dévouer soit à quelqu'un soit à un parti. Une administration partisane, est donc une administration au service d'un parti ou de quelqu'un dont il sert les intérêts. On peut dire d'une telle administration qu'elle est politisée.

L'administration publique marocaine, est politisée, elle est donc partisane. Dans se contexte, il y a lieu de s'interroger légitimement en posant la question suivante : en quoi consiste le caractère partisan de l'administration publique marocaine ?

Pour répondre à cette question, il me paraît important de préciser dans un premier temps la politisation dans l'accès aux emplois publics(a) et dans un deuxième temps la politisation dans le déroulement de la carrière (b).

a- La politisation dans l'accès aux emplois publics.

Dans tous les Etats du Monde, les modalités de recrutement des agents ont pour vocation de combiner deux principes: l'égalité d'accès aux emplois publics et le souci de sélectionner les meilleurs candidats possibles[261]. Dans ce sens, seul le procédé du concours doit être pris en considération à l'exclusion des idées philosophiques, politiques ou religieuses des candidats[262].

[259] ***STENMANS (A***), « Politisation des administrations publiques », revue, pyramides, n° 3, 2001, P.31.
[260] ***RONALD HOPE (K),*** « Politics, bureaucratic, corruption and mal administration in the third world », Risa, 1985, n° 1, p. 2.
[261] **ONESCO (J),** « Réforme de la Fonction Publiques d'Etat en république tchèque », Master en administration publique, E.N.A, Paris 2000, p .33.
[262] l'alinéa 2 de l'article 20 du statut général de la fonction publique.

Cependant certaines pratiques administratives contribuent à la dilution de cette exigence. La pratique démontre d'une façon apparente que les recrutements dans l'administration sont soumis à des considérations partisanes. Surtout le recrutement dans les postes de responsabilités. La nomination des fonctionnaires n'est pas réalisée suivant les règles objectives prévues par le législateur, mais selon le désir du parti surtout, lorsque ce dernier a un poids considérable dans la vie politique. Le critère du choix et de recrutement des candidats dépend du degré de leur affiliation au parti. Le fait de se montrer fidèle au parti prime sur toutes les autres qualifications de l'agent notamment la compétence et le mérite.

Pour accéder de nos jours à un poste de responsabilité dans l'administration publique marocaine, il faut faire la preuve d'un zèle militant. Ce problème tire sa source d'une part dans les textes et d'autre part dans notre culture politique et administrative. En effet la constitution confère trop de pouvoirs de nominations au chef du gouvernement et au ministre. Avec autant de pouvoirs aussi larges et doublés d'une culture politique administrative qui privilégie les intérêts partisans, il devient tout à fait normal que les nominations ne se fassent pas toujours sur la base des compétences. À ce jeu, il n'est pas surprenant de ne pas toujours avoir la bonne personne à la bonne place. Cette situation désastreuse a incité le haut-commissaire au plan *M .**AHMED LEHLIMI*** à déclarer lors d'un séminaire national consacré à la présentation du cinquième rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement 2012 que le clientélisme et favoritisme demeurent les maîtres mots dans la Fonction publique. 26% des affectations et postes sont dédiés à des personnes sans diplômes, ni mérite, ni expérience.

Une telle pratique vient en contradictoire flagrante de l'article 15 de la charte africaine de la fonction publique qui dispose que : « les recrutements, nominations, promotions des agents publics doivent obéir à des critères liés à leurs compétences et à leurs aptitudes professionnelles et suivre des procédures transparentes et objectives assurant la l'égalité des chances, les femmes, les handicapés et les groupes particulièrement défavorisés »[263].

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen**(DDHC)** du 26 aout 1789 fut le premier texte à consacrer une égalité d'accès des citoyens aux emplois publics : « tous les citoyens (…) sont également admissibles à toute dignité, places et emplois publics, selon leur

[263] Charte la Fonction Publique en Afrique – Windhoek, troisième Conférence Panafricaine 2001.

capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et leurs talents ».[264]L'autre texte fondateur fut la constitution de 2011 qui a réaffirmé le principe de « l'égalité d'accès aux fonctions publiques »[265].Ce principe d'égalité a pour finalité de favoriser un recrutement méritocratique des agents publics. Le statut général de la fonction publique a appliqué ce principe d'égalité d'accès aux fonctions publiques par l'instauration du concours, comme procédé de recrutement du fonctionnaire.

Des pratiques similaires ont été observées au Mexique avant la réforme de 2003 .La haute administration Mexicaine comprenait alors environ 2700 membres nommés selon des considérations purement politiques .Ces hauts fonctionnaires appartenaient à des groupes d'alliés, connus sous le nom de **« *Camarillas* »,** et dont les membres passaient d'une affectation à une autre en se prévalant de leur appartenance à un réseau complexe structuré par des relations d'influences réciproques .cette dynamique de distribution des responsabilités entre les membres d'un clan hypothéquant l'appareil d'Etat a naturellement permis aux rapports clientélistes de se revigorer et à la corruption de sévir[266].

Le cas Mexicain témoigne qu'un système de favoritisme pour les nominations et l'évolution professionnelle est, non seulement tourné vers d'autres finalités que la recherche de la performance, mais tend progressivement vers un verrouillage complet de la haute fonction publique, c'est-à-dire ayant tendance à fonctionner d'une manière de plus en plus fermée aux autres sensibilités politiques.[267]

C'est le cas aujourd'hui de la plupart de régimes politiques du tiers monde, où la fonction administrative reste une chasse gardée des appétits politiques et n'est donc pas structurée de manière stable sur la base d'employés et qualifiés.

Au même titre, l'administration marocaine n'échappe pas à cette influence du politique[268]. Après l'indépendance, le Maroc se devait avoir les moyens humains lui permettant de

[264] L'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 aout 1789.

[265] L'article 31 de la constitution de 2011 .

[266] ***KATELLAR (A) ,MANNING (N) et TURKISCH (E),*** « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances », les expériences respectives de l'OCDE et de diffèrent pays ,document de travail sur la gouvernance publique, Edition OCDE ,2007 ,p. 18 .

[267]***ARELLANO (D) et KLINGER(D)*** , « Mexico's career service law and NPMImlementation : governance ,polical culture and public administrative reform « »,université du Colorado ,Coloradi springs,2004.

[268] ***SANTUCCI (J.- C),*** « Chroniques politiques marocaines (1971-1982) », CNRS, 1985, p. 14.

s'imprégner des méthodes modernes de gestion. Pour se faire, il était évident pour les pouvoirs publics d'une part, pour faire échec à la revendication oppositionnelle du parti de l'Istiqlal et d'autre part, pour pouvoir aux emplois laissés vacants par le départ des français de rallier tous les cadres disponibles du parti de l'Istiqlal à la gestion publique. En même temps, ce dernier va profiter de la présence de ses cadres aux postes clés de responsabilité pour invertir l'appareil d'Etat et y occuper la plupart des emplois[269]

Cette pratique servira, par la suite, de modèle aux autres partis qui se succéderont au pouvoir pour le recrutement d'agent sur la base de critère politique et sans formation suffisante.

Ainsi, depuis le retour des partis politiques aux pouvoirs en 1977, l'exécutif a accéléré le phénomène de politisation en recrutement aux postes administratifs des agents des partis. Au lieu que chaque poste vacant fasse l'objet de mesure de publicité permettant à tous ceux qui détiennent les titres requis de postuler à cet emploi, c'est le critère politique dans l'attribution des postes qui se trouve appliqué.

A cet égard, les fonctionnaires ont été parfois recrutés à la discrétion du chef du parti sans aucune procédure formalisée, et les informations sur les postes vacants avaient été rarement portées à la connaissance publique.

En effet, les membres du gouvernement ont adopté à leur arrivé au pouvoir un comportement prédateur. Le style et l'ampleur des recrutements donnent le sentiment qu'une partie de ce gouvernement n'était qu'à la recherche de postes et de places. Cette situation se trouve critiquée à plusieurs niveaux :

Du point de vue juridique, elle constitue d'abord une menace contre libertés publiques, car elle crée des discriminations en faveur et au détriment des citoyens. Elle contredit ensuite le principe démocratique d'égalité de ceux qui désirent entrer dans la fonction publique. Elle est de surcroit un obstacle de fonctionnement objectif des services publics, et un danger pour le principe de continuité des services publics[270].

[269] ***EZKIYOUH (A),*** op.cit., p. 135.

[270]Rapport de la banque mondiale relatif à l'administration marocaine de 1995, REMALD, série, thèmes actuels, n° 6, p. 363.

Du point de vue pratique, elle est à la base de tous les égarements que connaît l'administration marocaine. En effet, au recrutement subjectif et politisé s'est développé un style de comportement reflétant, cette subjectivité est contraire à l'esprit du service public : absentéisme, corruption, inèfficacité… etc. Les qualificatifs sont assez nombreux et ont été décelés par le rapport assez critiqué par la banque Mondiale de 1995 et par les spécialistes universitaires et de la vie administrative[271].

b-La politisation dans le déroulement de la carrière

L'administration dispose un pouvoir discrétionnaire pour l'accès et la nomination progressive des fonctionnaires. Celle- ci est certes libre pour décider le choix d'avancement de ses agents[272].

Mais, sa décision devra, sous peine d'illégalité, si l'administration ne prend pas en considération la compétence professionnelle, le mérite et l'ancienneté de l'agent public[273]. Ces facteurs doivent être utilisés cumulativement par l'administration en évitant un traitement en faveur de politisé qui risque de déboucher sur le conformisme, l'opportunité voire la servilité et l'allégeance personnelle au chef.

Cependant, il arrive que certains emplois dans la fonction publique ont un caractère particulier et leur nomination peut intervenir en tenant compte de critère politiques. C'est le cas par exemple, de recrutement dans les emplois supérieurs du gouvernement qui font souvent l'objet d'une politisation partisane.

Sans doute, les nominations à ces emplois doivent être prononcées exclusivement en fonction de l'intérêt du service. Mais l'appréciation à laquelle se livrent certains emplois montrent que l'origine familiale, les appuis, les recommandations restent indispensables pour faire carrière dans la fonction publique. Parallèlement, les ingérences politiques des partis sont fortement en présentes.

En effet, les résponsables politiques notamment les ministres procèdent à la nomination des personnes qui démontrent un véritable loyalisme au parti car ils préfèrent avoir à leurs coté des agents qui partagent leurs convictions politiques et cela se manifeste clairement si

[271]T.A, Meknès, 11 Février 1998, ***SADDIKI ALI***, REMALD, juillet-Septembre, 1998, n° 24, p 155 (en arabe).
[272] T.A, Rabat, n° 770 du 16 septembre 1999, **ZHANI ABDELMJID**, REMALD, Mai- Juin 2000, n° 32, p 195.
[273] C.S.A, n°865 du janvier 1998, ***BOUKREN DRISS***, REMALD, mai-avril, 2000, n°31, P.140.

nous constatons les postes de résponsabilité occupées par ses agents, la majorité d'eux sont des personnes qui ont un grand poids dans le parti qu'ils adhèrent. En grande Bretagne, la situation est différente. Les Haut fonctionnaires sont nommés en vertu d'un système qui ne tient pas compte de leur conviction politique. C'est leur expérience et leur professionnalisme qui permet à ces personnes d'occuper des postes de responsabilité[274].

L'hostilité des Britanniques envers les nominations politiques au sein de la fonction publique s'explique à la fois par l'attitude des citoyens qui souhaitent une fonction publique neutre et par l'insistance des fonctionnaires à réclamer un système d'avancement sans intervention politique.

Au Maroc, bien que les poste- clés de la haute fonction publique relèvent entièrement de la compétence du chef de gouvernement[275]. Leurs nominations interviennent sur proposition du gouvernement qui peut choisir ses agents non pas en raison de leur compétence professionnelle et du mérite, mais surtout en raison de leur appartenance au Parti politique[276]. Ainsi pour faire une grande carrière dans la fonction publique, le fonctionnaire doit se politiser et se montrer fidèle à la ligne du parti. Cette fidélité prime sur toutes les autres qualités de l'agent notamment la compétence et l'expérience[277]. Par conséquent, les agents publics même incapables, pensent que la voie qui mène à la nomination est de faire « la politique si non par conviction du moins par opportunisme»[278].

[274] ***FIDLEY (F),*** « La résponsabilité politique des fonctionnaires dans les Etats d'Europe occidentales », in les responsabilités du fonctionnaire, Cujas, 1983, p 45.

[275] Dahir n° 1-12-20 du 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012) portant promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la constitution, BO, n° 6666 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012).

La constitution a institué une distinction entre les responsables nommés par dahir après délibération au conseil des ministres, sur proposition du chef de gouvernement et l'initiative du ministre concerné et ceux qui sont nommés par décret, pris en conseil du gouvernement. Concernant la première catégorie, elle comprend le Wali de ***Bank Al Maghreb***, les ambassadeurs, les walis, les gouverneurs, les responsables des administrations chargés de la et entreprises stratégiques.

Quant à la seconde, elle englobe les secrétaires généraux et les directeurs centraux des administrations publiques, des présidents d'universités, les doyens des facultés…etc., et d'autres responsables dont la liste est fixée en vertu de la loi organique.

[276] ***HATIN (A),*** « La notion d'intérêt de service dans le droit de la fonction publique, D.E.S, Rabat 1988, p. 99.

[277] ***BRAHIMI (M),*** « La haute fonction publique marocaine : réalité présentes et défis d'avenir», REMALD, juillet-décembre 1997, n° 20-21, p. 180.

[278]***MICHEL (R),*** « Hauts fonctionnaires : enquête sur une élite », point ,22 décembre 1986, n° 7444, p. 96.

En général, la politisation accrue du déroulement de la carrière des fonctionnaires présente de graves inconvénients pour la fonction publique. Elle accentue tout d'abord le clivage entre les hauts fonctionnaires politisés et les autres. De même la politisation de l'administration risque de dénaturer le sens de la relation entre la politique et l'administration au moment où la gouvernance et l'administration moderne se fondent sur l'idée que la différenciation des rôles et des fonctions entre la politique et l'administration augmente la qualité et le potentiel de l'un comme de l'autre.

Or, ces partis politiques ne constituent pas un cadre de mobilisation et de participation des peuples à la vie publique, mais un procédé de renforcement du pouvoir bureaucratique sur l'ensemble de la société[279].

Mais, le vrai problème, c'est la corruption du personnel de l'administration.

B -La corruption du personnel de l'administration

La corruption peut être définit comme étant l'abus d'un pouvoir confié à un agent public en vue d'un gain personnel ou bénéfice d'un groupe auquel il doit allégeance[280].

Le mot corruption s'applique ainsi à des actes malhonnêtes, mais il implique un comportement par lequel un agent public s'enrichit de manière impropre en détournant un pouvoir qui lui a été confié. Il convient distinguer deux catégories de corruption, « la petite corruption » ou « la corruption de survie » qui est pratiquée par les petits fonctionnaires qui sont mal payés et la « grande corruption » ou corruption de profit pratiquée par des agents publics de haut niveau.

En pratique, la corruption existe dans tous les pays quelque soit leur niveau de développement économique et social. Aucune administration, aucun régime politique ne peut opposer une résistance totale à la corruption.

Cependant parler de l'universalité de la corruption ou dire que la corruption est généralisée et existe partout, elle doit être traitée avec précaution. Ce discours risque

[279] ***EZKIYOUH (A),*** op.cit p 143.

[280]Rapport de la banque mondiale de 1996, op.cit, p 136.

d'amener les moins avertis à croire que la corruption étant omniprésente, et rien ne peut être entrepris contre elle et qu'il s'agit d'une fatalité[281].

A cet égard, il faudra connaitre les causes de la corruption (a) et son impact sur le corps social et économique (b).

a- Les causes de la corruption

En réalité, il existe plusieurs facteurs qui peuvent favoriser le phénomène de corruption. Il s'agit, en l'occurrence, d'une forte concentration des pouvoirs entre les mains d'un leader, qu'il soit local ou national, chef du parti ou gouvernement, d'une personnalisation excessive du processus décisionnel qui dérive de cette concentration des pouvoirs, la faiblesse des contrôles et de la transformation des valeurs dans la société[282].

D'une façon brève, la question parait être le résultat du jeu des facteurs socio- culturel (1), économique (2) et politico- administratif (3).

1- Les causes socio-culturelles

En effet le facteur de l'analphabétisme est considéré parmi les facteurs essentiels qui participent à l'extension du phénomène de la corruption, ainsi les membres de la société sont peu conscients de leurs droits et de leurs obligations.

Selon l'agence nationale de lutte contre l'analphabétisme (***ANLCA***) environ 8,6 millions de marocains, soit un taux de 32% de la population du royaume, sont toujours analphabètes[283].

Cette catégorie de population considère souvent comme normal de se concilier les faveurs des agents des pouvoirs par des présents dons et offrandes. De même, un poste de responsabilité dans l'administration constitue pour son détenteur une source d'enrichissement tout à fait légitime. Se faire de l'argent en profitant de son poste et de sa position dans l'administration n'est pas une chose vraiment condamnable. La question du pourboire que

[281] ***HARAKAT (M),*** « gouvernance, gestion publique et corruption », imprimerie EL MAARIF AL JADIDA ,Rabat, 2006, p. 33.

[282]***PICHON (A),*** op.cit, p .108.

[283] Déclaration de Monsieur ***ABDESSAMIH MAHMOUD*** directeur du (ANLCA) dans un entretien effectué avec le journal la vie économique. Voir le journal la vie économique du 15 février 2018.

l'on appelle très simplement « le café » est une pratique très normale de la population 'lorsqu'il s'agit d'avoir un droit ou de bénéficier d'un privilège.

Ensuite, comme dans la plupart des Etats africains, le sens du bien public demeure chez les marocains très inférieur à celui d'intérêt familial, du groupe ou du parti[284].

De même le problème revient également à l'environnement culturel du pays, dans ce cadre, l'agent se trouve enserré dans un réseau complexe de loyauté, de fidélité qui l'expose à la tentation de contourner les règles et d'exploiter sa position pour des fins personnelles ou familiales.

Par ailleurs, la corruption est aussi à la base d'un comportement schizophrénique qui caractérise plusieurs milieux de notre société où l'auteur et la victime coexiste dans la même personne[285].

Ainsi, dans notre culture, le phénomène de corruption apparait ordinaire et par conséquent, un phénomène qu'on est près à excuser facilement[286].

Dès lors, la corruption relève de l'ordre sociale et toute tentative pour l'éliminer ou diminuer est une utopie voire une diversion isolée et son lendemain.

2-Les causes économiques

Depuis la deuxième guerre mondiale, l'inflation et l'augmentation constante des prix n'ont pas été accompagnées d'une augmentation corrélative des salaires et traitements des agents de l'administration. Ce facteur a élargie l'écart entre les besoins potentiels des agents et ceux qu'ils peuvent satisfaire par le salaire qu'ils touchent[287].

Il en découle, que l'argent est une notion consubstantielle à l'idée de corruption. Plus il y a d'argent, plus la corruption est importante, par exemple, un Etat paierait mieux ses

[284] ***EZKIYOUH (A),*** op.cit., p. 147.
[285]***EZKIYOUH***, op.cit, P. 148.
[286] ***BOUDERBALA (N),*** op.cit, p. 6.
[287] ***KADIRI (J),*** op.cit, P.148.

fonctionnaires pourrait se prémunir contre les risques de corruption. En Afrique, on constate que le risque de corruption est très grand si l'Etat ne paye pas ses agents[288].

Au Maroc, malgré son amélioration notable, la masse salariale est souvent présentée comme un obstacle macro-économique à la dynamique du développement[289]. Cependant l'examen des rémunérations allouées à la plus grande majorité des fonctionnaires et agents permet de constater que le niveau de ces rémunérations ne permet pas à ceux-ci de subvenir à leurs besoins essentiels. A cela s'ajoute le fait que ces rémunérations ne sont ni justes ni équitables.

La proportion élevée de la masse salariale par rapport au Produit Intérieur Brut ne se traduit pas par une augmentation proportionnelle du niveau de performance de l'appareil administratif. Cette situation est, essentiellement, due à l'absence de motivation des ressources humaines d'une part et à l'absence d'un système de rémunération cohérent d'autre part[290].

Une prise de conscience de la part du gouvernement est constatée et qui a aboutie à la prise d'une panoplie de mesures tels que, les augmentations qui ont concernées certains corps de fonctionnaires, tels que celui des médecins, celui des ingénieurs, des magistrats[291], à souligner en outre, la promulgation du décret n° 2-13-436 d'application de la loi 50-05 concernant la mobilité des fonctionnaires appartenant aux corps et cadres communs[292]. Le décret comporte des mesures encourageant les fonctionnaires à la mobilité, comme l'attribution d'une indemnité forfaitaire équivalente à trois mois de salaire brut et la conservation de l'ancienneté par le fonctionnaire concerné, Toutefois, ces mesures ne semblent pas attractives, ce qui risque de réduire la portée de cette initiative. D'abord, la mobilité objet dudit décret ne concerne que le personnel interministériel, soit 24% de

[288] ***PICHON (A),*** op.cit p. 108.

[289] Selon une déclaration de M. ***MOHAMED BEN CHAABOUN*** le ministre de l'Economie lors d'une réunion du Conseil de gouvernement, « La masse salariale atteindra à l'horizon de l'année 2021, 38% du budget général de l'Etat, 53% des recettes fiscales devront couvrir la masse salariale et les dépenses en matière de retraite et de prévoyance sociale, alors que la masse salariale atteindra 11% du ***PIP***.

[290] Rapport de la ***CC***, « le système de la fonction publique », du décembre 2017, P10 et 11.

[291] A titre d'exemple : Voir le décret n° 2-20-04 du 9 mars 2020 relatif à certaines indemnités accordées aux magistrats.

[292] Décret n° 2-13-436 fixant les modalités d'application de l'article 38 bis du dahir 1-58-008 du 24 février 1958, portant statut général de la fonction publique relatif à la mobilité des fonctionnaires appartenant aux corps et cadres communs aux administrations.BO, 6386 .

l'effectif de la fonction publique seulement. En outre, les indemnités prévues s'annoncent d'ores et déjà insuffisantes pour enclencher une véritable dynamique de mobilité[293].

La configuration générale du système actuel de rémunération s'explique par l'accumulation de nombreux dysfonctionnements en raison de l'absence d'une politique claire en la matière pouvant permettre aux autorités publiques de contenir les pressions exercées par certaines grandes catégories professionnelles en vue de bénéficier de régimes préférentiels. Cela a influé de manière négative sur l'harmonie globale du système de rémunération. Dans ce cadre, le diagnostic du système de rémunération des fonctionnaires de l'Etat à permis de relever un certain nombre des dysfonctionnements, citant à titre d'exemple :

Le système de rémunération revêt une grande importance dans la motivation pour la mobilité des fonctionnaires. Or, ce système comporte des inégalités importantes entre les administrations en raison des primes spécifiques à certains départements. Ces inégalités sont de nature à limiter la portée des mesures de redéploiement. A titre d'exemple, au niveau des collectivités territoriales, les fonctionnaires occupant des postes de responsabilité (Chefs de divisions ou de chefs de services…) ne perçoivent pas d'indemnités de fonction comme c'est le cas au niveau des administrations de l'Etat. En effet, bien que c'est indemnités aient été prévues le décret portant statut des collectivisés territoriales[294], elles ne sont encore établies. Des tentatives initiées par la DGCL en vue de la mise en œuvre de ces dispositions sont restées infructueuses[295]. Les inégalités du système de rémunération ne se limitent pas à celles qui se dégagent des textes y afférents en raison de l'existence d'autres inégalités invisible à cause d'un système de distribution de primes qui s'est développé en marge de la réglementation, à travers le recours aux rubriques de « déplacements et indemnités kilométriques ». Ces pratiques, quoique non réglementaires, se sont ancrées dans les

[293] Rapport de la ***CC*** de 2017, « le Système de la fonction Publique », op.cit, P.49.

[294] L'article 18 du décret n° 2-77-738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal dispose que : « les indemnités afférentes aux fonctions prévues aux articles 15 et 16 seront fixées ultérieurement par décret ».

[295] Un premier projet de décret signé le 23 février 2005 conjointement par le Ministère de l'Intérieur, le ***MEF*** et le ***MRAFP***. Ce projet de décret fixait les conditions de désignation aux fonctions supérieures dans les Communes (Secrétaire général, chef de division, chef de service) ainsi que les indemnités qui y sont rattachées. Un deuxième projet de décret élaboré durant la législatures 2007-2012 (non daté) et signé par les trois ministres concernés, ce deuxième projet à ajouter la Fonction de « Directeur » aux fonctions supérieures proposées par le projet de décret précédent et à proposer des indemnités plus importantes tout en supprimant les contions de désignation à ces fonctions supérieures, en précisant toutefois qu'elles seront fixées par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

administrations de telle sorte que les fonctionnaires les considèrent comme un droit acquis, et affectant leurs préférences d'affectation dans tel ou tel administration[296].

Au vu de ces dysfonctionnements, il ressort que les inégalités salariales demeurent un facteur ayant un fondement logique et une base déterminante dans le déclenchement de la corruption au sein de l'administration. Ainsi, et compte tenue de cette importance, les initiatives de reformes adoptées sont louables et importantes, mais elles n'ont qu'un impact très limités sur la fonction publique et par la même sur la moralisation de la vie publique, puisqu'ils ne s'agent que de coup à coup »secteur par secteur et ne faisant pas partie d'une stratégie globale de rémunération dans la cadre d'une concertation permanente ce qui creuse d'avantage l'écart entre les grands et petits salaires[297].

En définitif, Il serait d'un grand intérêt de souligner que les pas salaires n'engendrent pas uniquement la corruption, ils ont d'autres effets entravant le développement de l'administration, il s'agit en l'occurrence du phénomène du pantouflage qui est dune gravité certaine dans la mesure où des informations et des compétences du secteur public sont exploitées par le secteur privé[298].

De surcroit, la fuite des cerveaux vers d'autre pays pour assurer leur avenir et garantir leur sécurité matérielle, prive le pays de ces énergies ainsi que de leurs compétences et leur savoir faire[299].

Il est donc impératif de rechercher une certaine équité dans les salaires aussi bien au sein de l'administration qu'entre le secteur public et le secteur privé, la stabilité et la paix sociales ne pouvant qu'être renforcées par une telle initiative[300].

De même la corruption s'aggrave particulièrement lorsque le système politico-administrative se trouve fondé sur des rapports clientélistes.

---

[296] Rapport de la ***CC*** de 2017, « le système de la fonction publique », op.cit, P.93-94.

[297] Il faut noter que les écarts importants entre les hauts et les bas salaires sont largement observés au Maroc, voir l'enquête de rémunération effectué par le Cabinet ***Diorh Mercer*** TRS 2018, publié à l'Economiste du 2-10-2018.

[298] Voir ***MENY (Y),*** Corruption de la République », op.cit, P.100.

[299] « Plus de 600 ingénieurs quittent le pays annuellement dans le cadre du fléau de fuite des cerveaux » source : Déclaration du M. ***SAID AMZAZI,*** ministre de L'éducation Nationale, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement supérieur, et de la Recherche Scientifique, devant la Chambre des Représentants en janvier 2019.

[300] ***BIROUK (M),*** « La rationalisation des dépenses publiques au Maroc : mythe ou réalité ? » REMALD, n° 28, juillet-septembre 1999, pp. 105 -106.

3- Les causes politico- administratives

Dans plusieurs pays africains y compris le Maroc, l'exercice du pouvoir laisse croire que le clientélisme peut être l'acte premier de la gouvernance. Les détenteurs de pouvoir-politique ou administratif -pour se maintenir entretiennent et retiennent leur clientèle par des faveurs dans la gestion des ressources publiques[301]. C'est ainsi, que les emplois, les fonctions et les services sont attribués, en vertu des critères personnels suivant l'appartenance de famille de proche et de parti.

Ce système de patronage dans lequel le patron retient ses clients indispensables à son maintien en octroyant des faveurs, est contraire au schéma ***WEBERIEN*** de l'administration qui est dominé par l'impersonnalité, qui signifie que le fonctionnaire remplit ses fonctions sans considération de personne, de manière égale pour toutes les personnes remplissent les mêmes conditions de fait. Cette personnalisation des rapports entre gouvernements et gouvernés, administrateurs et administrés, entraîne incontestablement deux conséquences : D'une part, les affaires publiques sont gérées en fonction d'une finalité privée, d'autre part, l'administration devient source d'avantage économique[302].

Le clientélisme et le favoritisme sous toutes leurs formes sont des types de corruption qui peuvent saper le bon fonctionnement de l'Etat et compromettre la capacité des pouvoirs publics à servir l'intérêt général. Ils compromettent l'èfficacité et l'èfficience de la prestation de services publics et affaiblit la confiance dans les institutions politiques et économiques[303].

L'ordre politico-administratif et l'ordre économique reposent, comme l'ordre social des sociétés modernes, sur un principe de confiance qui gouverne aussi bien les transactions politiques que les transactions économiques. De même que l'autorité de l'État ne peut s'exercer que sur la base d'une relation de confiance entre gouvernés et gouvernants. Le bon fonctionnement du marché suppose la confiance des opérateurs économiques, notamment dans les instruments par lesquels s'effectuent leurs échanges. La confiance représente ce qui fait tenir l'un et l'autre ordre: toute perte de confiance, soit en l'aptitude des gestionnaires

[301] ***BOUDERBALA (N),*** op.cit, p. 15.

[302] ***MEDARD (J.- F),*** « Les spécificités des pouvoirs africains », Rev pouvoirs, 1983, n° 25, p. 19.

[303] Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, « Combattre le népotisme au sein des pourvois locaux et régionaux », Collection Ethique Publique, juillet 2019, P. 11.

publics, soit dans les mécanismes de marché, serait génératrice de crise et compromettrait leur stabilité[304].

Le Maroc présente les caractéristiques d'un pays où la confiance sociale est structurellement faible. Une étude empirique récente effectuée à ce sujet par L'Institue Marocain d'Analyses des Politiques confirme la perte de confiance des marocains en leurs institutions. Concernant la confiance dans le domine social, les résultats de cette étude, révèlent principalement, que 58% des marocains ne se font confiance en eux, ils font plus de confiance à leur famille proche 98% et à leur grande famille 77%, tandis que 68% se disent fier d'être marocains. Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, les marocains font davantage confiance au secteur privé qu'au secteur public, avec une proportion importante de 83% pour l'éducation et de 73% pour la santé.

Pour ce qui est des institutions Souveraines, les marocains accordent une grande confiance dans l'armée 83% à la police 78% et une confiance moindre à la justice 41%. Ce sont les institutions élues qui occupent des taux de confiance les plus bas. Ainsi, la défiance politique manifeste dés que les marocains interrogés sur leur confiance dans les institutions politiques. L'étude montre que le niveau de confiance varie considérablement. Seulement 23% des marocains expriment de confiance dans le gouvernement central. Le niveau de confiance est faible en ce qui concerne les partis politiques 23% et le parlement 32%, seul 10% des marocains connaîssent les noms des présidents des deux chambres du parlement. Les marocain semble avoir plus de confiance dans les organisations de la société civile 46%.

Pourtant, malgré le manque de confiance dans les institutions politique 69%, l'étude révèle un intérêt particulier pour la participation à la vie politique. Environ 58% ont participé au boycott économique[305], ce qui est supérieur au taux de participation aux élections de 2016. Seulement 40% ont l'intention de participer aux prochaines élections[306].

[304] ***Chevalier (J),*** « Lutte contre la corruption et loyauté dans les relations internationales »,in LARROCHE (J), « La loyauté dans les relations internationales », l'Harmatton, collection, Logiques Politiques, 1ére Edition 2001, P. 187.

[305]« Le mouvement du ***Boycott*** un constitué un événement majeur et inédit qui a marqué l'environnement socio-économique et politique au Maroc en 2018 ; Déclenché vers le 20 avril de la même année, il a ciblé trois grandes entreprises s'accaparant des parts de marché importantes au niveau de leurs secteurs respectifs, à savoir ceux de l'agro-alimentaire et des hydrocarbures. Au-delà des considérations ayant trait à l'origine de ce mouvement et le choix de ces entreprises en particulier, l'expansion rapide et l'importance de l'adhésion populaire au ***Boycott*** montre surtout que celui-ci a trouvé une certaine prédisposition parmi de larges franges de la population dans un contexte marqué par un malaise social général. Le ***Boycott*** a également trouvé un

Au clientélisme, qui caractérise les relations de pouvoir au sein de la société, s'ajoute en effet le problème de procédures administratives trop lourdes, qui permettent aux agents publics de ne pas travailler dans la clarté[307]. Pour la prise d'une seule décision, le citoyen doit fournir un grand nombre de pièces effectuées de nombreuses démarches et déplacement et attendre un temps long que dure la procédure. Or, cette inéfficacité qui favorise la corruption, car dans de nombreux cas, la corruption n'a pas pour objet d'obtenir la décision mais de rendre la procédure plus expéditive. C'est un moyen qui permet d'accélérer l'obtention de la procédure[308].

Dès lors, la corruption apparaît comme l'antidote d'une bureaucratisation excessive, huile dans les rouages, instrument fonctionnel de déblocage d'un système administratif bloqué, mais ses coûts sont pratiquement démesurables.

b-l'impact de la corruption

Au niveau conceptuel, il y a nombreux impact du phénomène de la corruption. Mais il est peu surprenant de la constater, car il y a peu de données concrètes sur l'ampleur de la corruption. Des enquêtes faites dans les milieux d'affaire indiquent que le problème est massif et répandu, varié énormément d'un service à l'autre, et que certains services sont plus enclin à être corrompus que d'autres[309].

---

terreau fertile pour s'installer au sein des failles et des défaillances observées au niveau du cadre de régulation des marchés et de leur degré de transparence. Le boycott a aussi touché un aspect très délicat, à savoir la confiance du citoyen, en tant que consommateur, dans la capacité du cadre institutionnel en place de protéger ses droits contre tout abus de pouvoirs et de veiller à ce que la détermination des prix et des marges de profil ne se fasse pas de manière illégale au dépens de son pouvoir d'achat. ***Source*** : Rapport annuel de ***CESE*** du l'année 2018, P.122.

[306] Voir le rapport annuel de 2020, de l'Institut Marocain d'Analyse des Politiques, « indice de confiance dans les institutions 2020, version PDF(en arabe) sur le site : www.mipa.institute/wp-content/uploads/2020/11/Trust-in-institutions-index-1-Arabic, visité le 22-11-2020 à 19 H. Cette étude, la première du genre de cet Institue et qui sera annelle, a concerné un échantillon de 1000 citoyens dans 30 villes. Elle est basée sur une méthodologie scientifique maitrisée. L'étude a été réalisée avec le soutien de la Fondation Allemande Heinrich Bol et le National Endowment for Democracy, et avec la participation de la Société Averty et de l'Organisation Sim Sim.

[307] ***BOUDERBALA (N),*** op.cit, p. 15

[308] ***SARASSORO (Y),*** « La corruption du fonctionnaire en Afrique », Economica, 1980, p. 17.

[309]Selon l'enquête de transpareny Maroc, les services les plus corrompus sont la police (99%), et les Mkadmines (97%) les services du Ministère de transport (96%), la douane (95%) l'administration locale (92%) et la justice (92%), sources ***AL Amal Addimokrati*** de 16 janvier 2002, p. 17 (en arabe).

Cependant, le coût le plus important réside dans les distorsions économiques qu'ils engendrent. Par ailleurs, le phénomène est sur le plan juridico-politique, d'une gravité exceptionnelle, il déstabilise le système politique et sape les fondements de l'Etat de droit.

Dès lors, on étudiera l'impact de la corruption sur l'économie (1) et sur le système politico- administratif (2).

1- Sur l'économie

Sur le plan économique, il est extrêmement difficile de calculer le dommage économique produit par la corruption en raison du secret qui entoure les paiements illicites, mais des données empiriques issues des institutions nationales et internationales indiquent que la corruption nuit beaucoup à l'investissement étranger et à la croissance économique[310]. Les chiffres sur la corruption sont surprenants. Selon une estimation de l'OCDE, le coût de la corruption dépasse 5% du PIB mondial (2600 milliards de dollars américains) et augmente les coûts d'exploitation d'environ 10%[311]. Les Etats de **l'*OCDE*** consacrent chaque année 15 % de leur PIB aux marchés publics, et perdent chaque année 400 milliards de dollars en fraude et en corruption312.

La corruption coûte entre 179 et 990 milliards d'euros à l'Union européenne (UE) chaque année. Ces chiffres émanent d'une étude du ***Think Tank RAND*** Europe publiée le 10 mars 2016 sur le site du Parlement européen.[313]

La publication prend en compte trois différents types de scénarios et se base sur les coûts directs et indirects de la corruption. Dans le meilleur des scénarios, la corruption coûterait annuellement à l'UE entre 179 et 256 milliards d'euros. Dans le pire, elle coûterait jusqu'à 990 milliards d'euros par an. Cette somme représente 6,3% du produit intérieur brut (PIB) des vingt-huit États membres, précise le rapport.

La corruption coûte au Maroc 2% de son PIB, ***Le Maroc perdrait 1,5 Milliard de dollars par an à cause de la corruption***[314].

[310] ***MAURO (P),*** « la corruption, causes, conséquences, et voies à explorer ,Finance et developpement, Mars, 1998,P.12.

[311] OCD : enseignement sur l'action collective contre la corruption : le cas du Maroc, op.cit, P.5.

[312] ***KENEZERO (M),*** « les crises économiques comme une cause de la corruption »,Rev, éthique et société, vol ,10 /2014.P. 3.

[313] Voir le site internet ,**www.slate.fr consulté le 4/5/2018.**

Selon le classement 2018 sur l'indice de perception de la corruption le Maroc progresse. En 2017, le pays était crédité d'un score de 40, sur une échelle allant de 1 à 100, ce qui le plaçait au même niveau que des nations comme la Chine et le Brésil. En 2018 le Maroc fait mieux ; il augmente son score de trois points et se hisse à la 73^{éme} place du classement, position qu'il partage avec l'Afrique du Sud et la Tunisie[315]. Cependant, malgré cette progression, il existe un certain nombre des domaines qui seraient les plus touchés par ce fléau, en l'occurrence ; la justice, la gendarmerie, la santé et l'habitat. .

Pour les observateurs et avec 1,5 Milliard de dollars, le Royaume pourrait régler une grande partie de problèmes que connaissent les dossiers du logement, de la scolarisation en milieu rural et du secteur de la santé[316].

Dans le même sens, Le rapport de la convention africaine de lutte contre la corruption, présenté au siège de l'union africaine, estime que la corruption coûte au continent 148 milliards de dollars par an et qu'elle engendre une augmentation des coûts de l'ordre de 20%, sans compter qu'elle est un frein aux investissements et une entrave au développement des économies les plus pauvres.

On pourrait considérer également que la corruption accroît le coût du développement en abaissant la qualité des infrastructures et en augmentant les prix des services. En effet, dans l'exemple d'un marché public obtenu par la corruption, la qualité des services se trouve dépréciée de trois façons : d'abord, les produits fournis par l'entrepreneur sont de mauvaises qualités. Ensuite, la corruption détourne les fonds vers les secteurs dans lesquels la rente de la corruption est plus importante ou des domaines dans lesquels les procédures discrétionnaires facilitent les abus. Enfin, en offrant des débouchés à ceux qui sont prés à payer des pots- de vin, la corruption allonge le délai de délivrance des services aux citoyens[317].

Le plus grave encore est que la corruption conduit au gaspillage et rend le système économique inéfficace à cause de son effet sur l'allocation des ressources, sur la production et sur la consommation. Il est peu probable que les gains obtenus dans la majorité sont transférés

[314] Voir la revue Marocaine le Temps, n° 147, publication du 15 juin 2012, p.6.
[315] Voir le rapport présenté à Rabat le 29 janvier 2018 relatif à l'indice de perception de perception de la corruption pour l'année 2018.
[316] Le journal Akhbar Al Yaoum ,édition du week-end des 28 et 29 janvier 2017.
[317] ***DELLA –PORTA (D) et MENY (Y),*** Démocratie et corruption en Europe », la découverte 1995, p. 25.

dans les banques à l'étranger. De tels transferts sont dangereux, car déjà les ressources sont peu abondantes, ils constituent une perte de capitale subie par la société toute entière.

Dans le même sens, la corruption affaiblit la légitimité de l'Etat et l'autorité de la loi[318]. Or, cette érosion de la confiance dans la vie publique peut avoir un effet dévastateur sur l'économie. Il existe une relation claire entre la confiance dans les institutions publiques et le développement économique que reposent sur l'assurance fondamentale que les droits de la propriété seront respectés et que les entreprises et les industries font l'objet d'une réglementation judicieuse. Ainsi la corruption a un impact sur le système politico-administratif.

2- **Sur le système politico-administratif**

En effet, la propagation de la corruption a pour influence de diminuer la confiance, la légitimité et l'honorabilité des institutions politiques et administratives. De même la corruption ou la croyance en son existence discrète les institutions dans l'opinion publique. Cette situation risque en conséquence, de diminuer chez les citoyens le respect pour les autorités constituées et de favoriser chez eux un climat de méfiance vis-à-vis des agents publics[319].

Incontestablement, la corruption déstabilise le système politique parce qu'elle touche à sa légitimité, certes, le système politique se fonde sur des règles et sur des valeurs. Or, une fois ces valeurs sont violées ou transgressées, le système est touché au cœur. Le lien de confiance entre gouvernements et gouvernés s'affaiblit ou se rompt : « c'est la disqualification du politique ».

Ainsi, la corruption dévalorise toute tentative de renforcer le processus d'institutionnalisation et de démocratisation ainsi qu'au développement économique du peuple, elle augmente également la méfiance des citoyens envers les structures organisationnelles de l'Etat. Dans ce cadre, toute prise de décision publique est par

[318] ***STEVENS (M),*** « La banque mondiale, la gestion publique et la lutte contre la corruption », tribune de la gestion publique, vol 2, n° 5, 1996, p. 15.

[319] ***ABDELHADI (M),*** « Le public face à l'administration », Berger, Urault, 1980, pp. 138 -139.

construction, une négation des institutions parce qu'elle viole les mécanismes que l'Etat met en œuvre et manque évidemment de légitimité[320].

Paragraphe 2 : un système administratif opaque

En dépit de la densité et de l'importance incontestables des mesures prises dans le domaine de la transparence quant à la gestion publique au Maroc, le chemin vers l'instauration d'un système administratif clair et net demeure encore long, la preuve est que la corruption progresse d'une manière terrifiante, or un système administratif transparent contribue effectivement à éliminer tous sortes des comportements irréguliers.[321]

Le terme de transparence s'est imposé dans ces dernières années pour qualifier le mouvement d'ouverture de l'administration vers l'extérieur. Il a progressivement supplanté un autre concept, celui de la publicité de l'action administrative. L'idée de transparence est, en effet, plus large et plus exigeante que celle de publicité. Elle correspond à une pression accrue du corps social à l'égard de l'administration.

Les citoyens modernes mieux formés ne veulent plus obéir sans connaître. Jusqu'à ces dernières années on estimait que le consentement était la seule condition posée dans un système démocratique à l'obéissance des citoyens. A cette idée de consentement s'ajoute aujourd'hui le principe de la connaîssance : ne pas d'être gouverné sans connaitre. Cette idée moderne de connaîssance suppose la transparence. On considère aujourd'hui que le droit à la transparence fait partie de la troisième génération des droits de l'homme[322].

L'idée de transparence administrative vise à transformer l'administration en « maison de verre ». Quand on passe devant une maison de verre on découvre son intérieur. Quand on approfondit ce concept de transparence on découvre essentiellement trois de ses facettes.

La première est le droit de savoir. L'administration fonctionne dans l'intérêt général, les citoyens ont dès lors le droit de savoir ce qui se passe à l'intérieur de l'administration et par conséquent, ils ont le droit de discuter les projets et de connaître les intentions qui inspirent l'administration.

---

[320] ***CHEVAUCHEZ (B),*** « Corruption et gestion publique », Rev. Française de finances publiques, Mars, 2002, n° 69, p.87.

[321] ***KADIRI (J),*** op. cit, p.

[322] ***DEBASCH (CH),*** « la transparence administrative en Europe », publication du CNRS, p. 11.

Le deuxième aspect du principe de la transparence est le droit de contrôler. On doit savoir mais on peut aussi utiliser ce droit pour contrôler, pour vérifier la légalité et l'opportunité des décisions administratives d'apprécier comment l'agent public les utilisées[323].

Enfin, la transparence conduit l'administration à se reprocher du milieu social et donc d'atténuer le principe de fermeture qui était condition et la garantie de son éloignement. C'est le droit du citoyen d'être un acteur et non un spectateur de la vie administrative. C'est le droit d'être non plus un administré, mais un usager.

Hélas, les caractéristiques de l'opacité administrative marquent souvent l'action des responsables publics et contribuent à favoriser les tentations d'arbitraire, de concussion, de corruption, de patrimonialisation du pouvoir.

L'administration demeure forte attachée au secret, qui est à l'origine des réactions d'hostilité que les usagers manifèstent devant un appareil qu'ils connaîssent mal (A). Aussi, conviendrait-il de se pencher également sur les procédures administratives qui ne constituent pas des voies susceptibles de bien guider les citoyens vers les services qu'ils désirent(B).

A- L'absence d'une politique éfficace d'information

Si le secret professionnel est postulé depuis l'antiquité, l'humanité n'a cherché à en connaître son fondement qu'au début du XIX siècle, effectivement, ces dernières années, les citoyens revendiquent ce droit à l'information dans le but d'être associé au travail administratif et mieux comprendre ce qui se passe dans les coulisses de l'administration.

A cet égard, il en découle que la conduite secrète des affaires publiques ou le secret peuvent offrir une occasion de cacher un comportement immoral et illégal.

[323] ***IBID***, p. 12.

C'est dans ce cadre, apparaît l'avantage ultime de la transparence administrative et de l'information du public pour lui permettre une meilleure compréhension et un meilleur contrôle des pouvoirs publics.[324]

Concernant les législations comparées, ils ont connu une forte progression dans le domaine notamment le cas de la ***Suède*** qui est considéré le plus ancien puisque l'accès aux documents y est prévu dans la constitution depuis plus de 195 ans, le cas de la ***Filand*** qui a adopté le principe en 1950 et le cas du ***Danemark*** et la ***Norvège*** en 1970.

Au Maroc, malgré l'existence d'un nouveau cadre constitutionnel[325] (l'article 27 de la nouvelle constitution de 2011), certains textes demeurent de réelles entraves à l'exercice de ce droit (voir l'article 446 et 447 du code pénal, l'article 18 du statut général de la fonction publique) alors que d'autres, répondant à des impératifs et des objectifs sectoriels ou très spécifiques, organisent l'accès à l'information de manière parcellaire et disparate.

Ces textes constituent autant des initiatives sur lesquelles le Maroc pourrait capitaliser à l'avenir, en sachant que le gouvernement a promulgué la loi sur l'accès à l'information publique. Il s'agit essentiellement la loi n° 31-13[326] qui avait suscité de nombreuses réactions et critiques de la part de la société civile. Aussi conviendrait-il de souligner que la politique de transparence se heurte à certaines limites qui peuvent être saisies d'abord à travers les difficultés d'accès aux documents administratifs (a)ensuite à travers la multiplicité de procédures administratifs (b).

a- Les difficultés d'accès aux documents administratifs

Au moment où les démocraties occidentales tendent de se prémunir du terrorisme en renforçant les dispositions sécuritaires de la police, et en diminuant l'espace de liberté des citoyens, il est particulièrement important d'insister sur la nécessaire transparence de l'action des pouvoirs publics .Cette transparence, qui permet à des citoyens actifs, à des associations, des syndicats, des partis politiques, de bénéficiers de mêmes informations que celles utilisées

[324] ***KADIRI (J),*** op.cit, p. 70.

[325] **En vertu de l'article 27** : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer de tout ce qui concerne la défense nationale, la sureté intérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes (...)

[326] Dahir n° 1-18-15 du 5 joumada II 1439 (22 février 2018) portant promulgation de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, BO, n° 6670, du 16 chaabane 1439 (3 mai 2018).

par les pouvoirs publics pour fonder leurs multiples décisions, est un contre-pouvoir nécessaire pour assurer le bon fonctionnement d'une démocratie.

Les appels pour davantage de liberté, de justice et de vérité ont été au cœur des revendications de ce que l'on a nommé le « printemps arabe ». Dans la plupart des pays de la région, les citoyens se sont levés pour demander dignité, justice sociale ainsi que des gouvernants qui soient au service des peuples et donc obligés par des principes de transparence, de respect des droits et de reddition des comptes. Le droit à la liberté d'expression et son indissociable corollaire, la liberté d'information, constituent des prérequis indispensables à l'établissement et au maintien de ces principes dans toute construction ou transition démocratique. Il se fonde sur l'Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui garantit à tous « le droit de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées par quelque moyen que ce soit ». Être en mesure d'accéder à l'information publique est en effet un élément essentiel de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui permet d'évaluer la gestion démocratique et l'ouverture d'une société à la participation des citoyens. L'accès à l'information permet aux citoyens d'évaluer les actions de leurs institutions et gouvernements ; il constitue la base pour un débat éclairé.[327]

Qu'est ce qu'on entend par l'accès aux documents administratifs ? selon l'article 1 de la loi du 17 juillet1978, sont considérés comme documents administratifs les « dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures, administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'Etat ,des collectivités territoriales ,des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents éxistants sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant [328]».

« Le Maroc est l'un des pays les plus attachés au secret administratif ». En ce sens que l'accès aux documents administratifs affronte certaines difficultés et obstacles qui s'avèrent

[327] ***CANAVAGGIO (P),*** « Vers un droit d'accès à l'information, les avancées récentes des normes et des pratiques », publication de l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture, 2014.voir le site, www.unesdoc.unesco.org.

[328] L'article 1 al 2 de la loi n° 78-753 de 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs remaniée par la loi n° 2000-321 de 12 avril 2000 et encore en 2005.

insurmontables ce qui favorise d'avantage l'opacité administrative et multiple les occasions de la corruption.

Dès 1993, le roi Hassan II déclarait, dans un discours prononcé lors du premier Colloque national sur l'information : « L'information, aujourd'hui, fait partie des droits du citoyen et par conséquent elle est une partie intégrante des droits des sociétés. (…)

Nous poursuivrons au maximum nos efforts pour permettre aux médias de s'acquitter pleinement de leur rôle d'information et faire en sorte que les citoyens puissent jouir de ce droit ». Le passage de ce discours consacre, au sommet de l'Etat marocain.

Le principe du « droit d'accès aux sources d'information », comme le souligne la loi n°21-94 relative au statut des journalistes professionnels[329] de 1995, qui reprend Cette déclaration du Souverain dans l'exposé de ses motifs.

Depuis, on a assisté au Maroc à de multiples déclarations d'intentions et expressions de la volonté du gouvernement d'inscrire l'accès à l'information dans son agenda.

En 1998, le gouvernement **d'*ABDERRAHMANE YOUSSOUFI*** adopte un Pacte de bonne gestion qui stipule que : ***« l'accueil, l'information et l'écoute des citoyens devront désormais constituer une préoccupation centrale des services publics ».***

En 2002, le Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative organise un colloque national sur l'administration[330] qui présente un diagnostic clair sur les déficits que présentent les relations de l'administration avec les citoyens.

Les experts sollicités, tous fonctionnaires de diverses administrations, relèvent entre autre l'absence d'une approche globale d'accueil et d'information des usagers ; la faible capacité des administrations à fournir des données exactes, complètes et précises sur les prestations de services fournies aux usagers, le peu d'intérêt accordé aux demandes de renseignements exprimées par les citoyens ; l'insuffisance des moyens permettant à l'usager

[329] Dahir n° 1-95-9 du 22 Ramadan 1415 (22 février 1995) portant promulgation de la loi n° 21-94 relative au statut des journalistes professionnels. Actuellement ce dahir est abrogé par le dahir n° 1-16-51 du 19 rejeb 1437 (27 avril 2016) portant promulgation de la loi n° 89-13 relative au statut des journalistes professionnels, BO, 6506 du 4 moharrem 1438 (6 /10/2016).

[330] Rapport général du 1er Colloque national sur la reforme administrative au Maroc tenu à Rabat en 2002, sous le thème : « l'administration marocaine face aux défis de l'an 2010 », pp. 7-8.

d'exiger de l'administration la transparence, la clarté et le respect de la loi et plus généralement la méfiance que nourrit le citoyen marocain à l'égard de l'administration.

Dans le cadre de la Stratégie e-Maroc, un « Comité Stratégique pour le Développement des Technologies de l'Information » est constitué en 1997 et reconduit en 2004 sous la présidence du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé des affaires économiques et générales. Le milieu des années 2000 voit ainsi l'apparition des premiers programmes nationaux d'e-gouvernement visant notamment à faciliter la relation entre l'administration et le citoyen. C'est le cas du ***programme Idarati*** **(2005-2008)** « Pour une ***administration électronique intégrée et citoyenne*** **».**

En février 2009, le Ministre de la communication annonce la création d'une commission de la communication gouvernementale chargée d'informer

L'opinion publique nationale et internationale, sur les chantiers et les réformes que connait le Maroc. Il affirme alors que : « le public marocain a le droit d'être au courant des résultats de l'action gouvernementale », sans cependant préciser ce que droit recouvre par rapport au droit d'accès à l'information publique tel qu'il est aujourd'hui envisagé par le droit international.

Ces exemples ne font qu'illustrer le faisceau d'initiatives que le Maroc a connu dans son histoire récente en faveur d'une plus grande divulgation de l'information du domaine public. Cette tendance s'illustre notamment par des textes de lois qui constituent des avancées, souvent sectorielles, en faveur du droit d'accès à l'information publique.

Elle s'illustre également par des plans ambitieux d'e-gouvernement et par une série d'initiatives ponctuelles prises par les administrations. En citant à titre d'exemple ; le lancement officiel du portail watika.ma qui constitue une avancée majeure dans les procédures visant la simplification de l'obtention des documents administratifs.

En 2011, le Maroc a fait un grand pas en faveur du droit d'accès à l'information publique. Alors que la Constitution[331] de 1996 proclamait la liberté d'opinion et d'expression sans évoquer ce droit. La nouvelle Constitution, consacre dans son Titre II « Libertés et droits fondamentaux », pour les citoyennes et les citoyens « le droit d'accéder à l'information

[331] L'article 9 de la constitution du royaume du 13 septembre 1996.

détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public[332]. » (Article 27).

L'inscription du droit d'accès à l'information publique dans la Constitution d'un Etat constitue l'une des plus importantes garanties en faveur de l'exercice de ce droit et la base pour la réforme indirecte de tout un cadre législatif national.

Dans le cadre de la traduction de la volonté de législateur constitutionnel sur le champ pratique, le ministère chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'administration a élaboré en 2013 un projet de loi 31-13. Ce projet a été amendé puis adopté en conseil de gouvernement en juillet 2014. La version finale de projet a été déposée au parlement le 8 juin 2015 et ne cesse depuis de susciter la polémique.

Cependant, après de longue année d'attente, le projet de loi relatif au droit d'accès à l'information a entré en vigueur, soit un an après sa publication au bulletin officiel. Mais son opérationnalisation ne sera réellement obligatoire pour les administrations qu'en 2020.

Pour rendre effectif le droit d'accès à l'information, le Ministère de la Reforme de l'Administration et de la Fonction Publique a adressé une circulaire aux départements concernés pour la nomination de la ou les personnes chargées d'accès aux informations au niveau des institutions et organismes concernés de promulguer la loi n° 13-31 relative au droit d'accès à l'information[333].

Pourtant, malgré l'existence de ce nouveau cadre constitutionnel et juridique, certains textes demeurent de réelles entraves à l'exercice de ce droit alors que d'autres, répondant à des impératifs et des objectifs sectoriels ou très spécifiques, organisent l'accès à l'information de manière parcellaire et disparate.

En effet, le code pénal constitue un premier obstacle à l'accès à l'information pour les citoyens. Le secret professionnel est prévu par l'article 446 du code pénal qui punit d'emprisonnement et d'une amende les représentants du corps médical mais aussi «

[332] L'article 27 de la constitution du 2011, op cit .

[333] Circulaire n° 2-18-FP du 25 décembre 2018 sur la nomination de la personne ou les personnes chargées d'accès aux informations au niveau des institutions et organismes concernés de promulguer la loi n° 13-31 relative au droit d'accès à l'information.

toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession ou par fonctions permanentes ou temporaires des secrets qu'on leur confie ».

L'article 181 prévoit par ailleurs que, pour la défense de la sûreté de l'Etat, tout Marocain qui livre un secret de la défense nationale est « coupable de trahison et puni de mort ». Cette disposition, tout comme les articles 187 et 192, formulés en général, ne concernent pas spécifiquement les fonctionnaires mais s'appliquent à tous les Marocains. Sont également punis d'emprisonnement et d'une amende ceux qui divulguent des secrets de l'entreprise (article 447 du Code Pénal).

Ces «secrets de la Défense nationale» sont définis de manière extensive dans l'article187 comme « les renseignements d'ordre militaires, diplomatiques, économiques ou industriels». Et de préciser que ces informations «ne doivent être connu[e]s que des personnes qualifiées pour les détenir, et doivent, dans l'intérêt de la défense nationale, être tenu[e]s secrets à l'égard de toute autre personne.» L'accès à ces informations, qu'elles soient précisément, et leurs divulgations sont donc punies.

Bien au-delà du Code pénal, le droit administratif marocain pose comme principe général l'interdiction faite aux fonctionnaires et agents publics de fournir des informations ou transmettre des pièces ou documents administratifs à autrui. Cette règle s'appuie sur le fameux article 18 du dahir du 24 février 1958 portant Statut général de la fonction publique qui stipule « l'obligation de discrétion professionnelle », avec une interdiction formelle de communiquer des documents administratifs aux tiers :

«Indépendamment des règles instituées dans le Code pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaîssance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ».

Il ajoute également que « tout détournement, toute communication contraires aux règlements de pièces ou documents de services à des tiers sont formellement interdits. En dehors des cas prévus par les règles en vigueur, seule l'autorité du ministre dont dépend le

fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion ou le relever de l'interdiction édictées ci-dessus »[334].

Toutefois, on note quelques avancées ici et là, sur le plan juridique, en faveur de la publication de l'information publique du domaine gouvernemental et de son accès pour les citoyens. En citant à titre d'exemple :

- Le cas équivoque du Code de la Presse ; La réforme du Code de la Presse de 2002[335] a inclus un amendement qui stipule que « Les citoyens ont droit à l'information » et que « tous les médias ont le droit d'accéder aux sources d'information et de se procurer les informations de sources diverses, sauf si lesdites informations sont confidentielles en vertu de la loi. » (Article 1). Très générales, ces dispositions ne définissent pas le droit du citoyen à l'information, ni les éventuelles obligations ou le rôle de l'Etat ou des pouvoirs publics dans l'exercice de ce droit pour les citoyens ou les médias.

- Publicité du registre du commerce ; La loi n° 15-95 formant code de commerce dispose que « toute personne peut se faire délivrer une copie ou un extrait certifié des inscriptions qui sont portées au registre du commerce (…) » (article 29) et que « le registre central du commerce est public » (article 32) en prévoyant que « sa consultation ne peut avoir lieu qu'en présence du préposé à la tenue de ce registre. »

- Publicité de l'acte déclaratif d'intérêt public en vue de l'expropriation ; L'article 8 de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire de 1982[336] prévoit que l'acte déclaratif d'utilité publique soit rendu public au Bulletin officiel, dans un ou plusieurs journaux autorisés à percevoir les annonces légales, et par « affichage intégral dans les bureaux de la commune du lieu de situation de la zone frappée d'expropriation ». Ces dispositions permettent à toute personne concernée, propriétaire, locataire ou tout ayant droit sur les biens susceptibles d'expropriation, de faire part de ses observations et de protéger ses droits. L'absence de publication entraîne le refus du transfert de propriété.

[334] L'article 18 du dahir du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique précité.

[335] Dahir n° 1-02-207 du 25 Rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n°77-00 modifiant et complétant le Dahir n°1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) formant code de la Presse et de l'Édition -2003

[336] Dahir n° 1-81-254 du 11 rejeb 1402 (6 mai 1982) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.

- Publication de la situation foncière ; Toute personne peut connaître la situation foncière d'un bien foncier avant de s'en porter acquéreur, en vue de porter plainte devant la justice ou pour toute autre raison et ce en vertu de l'article 61 du dahir de 1913 relatif à la conservation foncière[337] qui stipule que **« *Le conservateur est tenu de délivrer, lorsqu'il en est requis, un état général ou spécial des mentions inscrites sur le livre foncier et copie ou extrait des actes déposés* (…) »**.

- La communication des archives publiques[338] ; La loi n°69-99 relative aux archives de 2007 a créé un établissement public dénommé « Archives du Maroc », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (Article 26 de la loi) dont les services sont tenus de collecter, d'inventorier, de classer et de mettre à la disposition du public les archives définitives (Article 12). L'article 27 de cette loi précise en outre que l'institution « Archives du Maroc » est chargée « d'établir et publier les instruments de recherche en vue de faciliter l'accès aux archives ».

Ces textes constituent autant d'initiatives sur lesquelles le Maroc pourrait capitaliser à l'avenir.

En effet, la politique du secret pèse lourd sur un progrès réel dans le domaine de lutte contre l'opacité administrative. Dans ce cadre se range une affaire publiée sur le journal ***Al Watan Al Ân***. Cet hebdomadaire avait publié en 2007 un dossier relevant du « secret-défense» avec des documents confidentiels provenant des services de sécurité[339]. Son directeur, ***ABDERRAHIM ARIRI***, avait été condamné alors à six mois de prison avec sursis, et le journaliste ***MUSTAPHA HORMATALLA*** à huit mois de prison ferme, passés à sept mois de prison ferme après appel en septembre 2007. Il avait été incarcéré après le rejet de son pourvoi en cassation en février 2008 pour purger un reliquat de cinq mois de prison. Les huit militaires impliqués dans l'affaire avaient pour leur part été condamnés par le tribunal permanent des Forces Armées Royales**(*FAR*)** à des peines allant de six mois à cinq ans de prison ferme pour « divulgation du secret professionnel » et « atteinte à la sécurité extérieure de l'Etat ».

[337] Dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation des immeubles. Bulletin officiel du 12 septembre 1913.

[338] Dahir n° 1-07-167 du 19 kaada 1428 portant promulgation de la loi n° 69-99 relative aux archives. (BO n°5588 du 20 décembre 2007).

[339] ***Al Watan Alan,*** « Les rapports secrets derrière l'état d'alerte au Maroc » (en arabe), juillet 2007

Il semblerait que : l'opacité administrative se manifeste dans tous les secteurs de la vie en société et même lorsque l'administration détient des informations elle s'en sert souvent à des fins autres que celles relatives aux intérêts publics.

Autant de raisons contribuent à l'explication de l'existence de ce phénomène du secret, il s'agit en particulier :

- ✓ Des raisons d'ordre juridiques imposées par les lois et règlements ;
- ✓ Et des raisons d'ordre psychologiques ou bureaucratiques qui poussent les fonctionnaires à accumuler l'information pour renforcer leurs puissances.[340]

Si au Maroc le secret reste la règle ,en revanche ,la France a parfaitement évolué dans le domaine de l'information à l'image des pays Anglo-saxon à travers la loi du 17 juillet 1978 qui a institué une nouvelle autorité administrative indépendante dénommée commission d'accès aux document administratifs **(*CADA*)** chargée de régler de manière précontentieuse les litiges entre l'administration et les administrés. De même, un portail interministériel de données publiques, équivalent des portails Américain et Anglais, a été créé par le décret du 21 février 2011. Ce portail, baptisé ***ETALAB***, offrira un unique point d'accès aux informations publiques réutilisables.[341]

De nos jours, règne un climat général de non communication, l'administration peut se voir moins en moins capable d'informer, de communiquer avec ses partenaires, ceci s'illustre à travers le manque d'information que l'on peut avoir de l'administration, tout détenteur d'un pouvoir, adore exercer de l'autorité vis-à-vis de ceux avec qu'il a des rapports. Dans ce cadre, sa majesté le roi Mohamed VI a prononcé un discours alarmiste sur la situation de l'administration publique.il a ainsi critiqué le problème de non communication avec les administrés. **« *… Il est certains qu'ils y ont recours précisément parce qu'ils se trouvent face à des portes fermées ou parce que l'administration fait preuve de négligence dans les prestations qu'elle leurs fournis, ou encore pour se plaindre d'une injustice qu'ils ont subie***[342] ».

[340] ***OUAZZANI RAGGALA (A),*** « Secret administratif et droit à l'information », R. D.E, n° 16, 1999, p 25 et 26.

[341] Voir le site : http://blog.etalab.gouv.fr/pages/Qui_sommes_nous_--4930142.html.

[342] Discours de sa majesté le roi Mohamed VI du 14 octobre 2016 lors de l'ouverture de la première session parlementaire de la nouvelle législature.

b- la multiplicité et complexité des procédures administratives

En règle générale, les procédures administratives constituent, soit un moyen d'amélioration des relations services publics-usagers, soit une source de leur détérioration[343]. Au Maroc, la complexité et le formalisme excessif du système administratif constituent sans doute, un terrain fertile pour le développement de la corruption et des pratiques contraires à l'éthique. C'est pourquoi, la simplification des procédures administratives est un volet fondamental de la réforme administrative recommandé par la banque mondiale et prôné par le gouvernement[344].

Devant la multiplicité des démarches et des procédures administratives, l'usager de l'administration marocaine, solliciteur d'une autorisation administrative, d'un agrément ou de la reconnaissance d'une facilité inscrite dans un texte, ne peut que se résigner, à moins d'user de moyens occultes pour faire valoir ses droits. Débouté par cette multitude et lenteur qui en découle, l'usager de l'administration face à cet appareil administratif a tendance soit à se désaffectionner de tout ce qui est administratif, soit à plier le milieu administratif à ses exigences par des moyens informels.

La multiplicité des procédures administratives, tient à diverses causes : l'une des causes déterminantes est celle d'ordre historique, il y a une superposition entre le makhzen traditionnel et l'appareil administratif du colonisateur, ceci a entrainé logiquement une cohabitation des structures administratives du makhzen traditionnel et des procédures introduites par l'administration Française. Ainsi après son indépendance, le Maroc s'est trouvé devant une panoplie de procédures administratives, dont l'esprit et les modalités diffèrent, il y a d'un côté l'héritage juridique du protectorat et l'autre des canevas juridiques qui ont été nouvellement élaborés.

Un autre facteur qui a généré cette multitude de procédures, est celui de l'intervention de l'Etat dans la quasi-totalité des secteurs de la vie économique, sociale et administrative. En effet, l'administration, instrument de matérialisation de cette politique interventionniste, est

[343] ***SEDJARI (A),*** « Etat et administration tradition ou modernité « » deuxième Edition Guessous ,1995, p.58.
[344] ***EZKIYOUH(A),*** op.cit., p.237.

destinée à être le maître d'œuvre du développement. Pour cela, elle s'est déclarée avoir vocation à tout faire : investir, cultiver, éduquer, planifier, contrôler. Bref tout régenter[345].

C'est justement dans le cadre de pallier à cet interventionnisme et aux effets pervers qui en résultent, que le Maroc a entrepris, un vaste programme d'ajustement structurel ayant pour objectif le rétablissement de la stabilité du cadre macro-économique. Cette stabilité s'est accompagnée d'une accentuation du caractère libéral de notre économie et une ouverture active sur l'extérieur, suivies d'un désengagement progressif de l'Etat au profit des opérateurs privés.

Sur le plan politique et social, des évolutions importantes sont également observées et se matérialisent par la dynamisation de la vie politique et associatives, une participation plus accrue des populations à la gestion des affaires publiques et la volonté marquée[346] pour pallier à la prolifération des structures et des procédures qui ne font qu'accroître les occasions de la corruption.

Une multiplicité des procédures sans coordination aboutit logiquement à un désordre dans l'action administrative ce qui aggrave le phénomène de l'opacité administrative et par voie de conséquence multiple les recours aux secteurs informels et aux moyens occultes pour l'accès aux prestations administratives par les usagers. En l'absence de coordination, les actions de simplification tendent à ne pas s'ajuster suivant la pratique qui fait que « la simplification des uns devient la complication de l'autre ». Il est de tradition que toutes les décisions importantes doivent être prises conjointement par tous les services centraux, ces derniers qui expriment un avis au sujet d'une même affaire s'ils sont concernés, et ce dans le but d'éviter les doubles emplois et les renvois d'un service à l'autre ainsi que la multiplicité des procédures à suivre et enfin d'éventuels conflits qui peuvent natîre[347].

Conscient des enjeux de la simplification des procédures administratives, une initiative louable a été prise par le souverain dans ce domaine, à travers la lettre royale relative à la gestion déconcentrée de l'investissement qui a été envoyé au 1er ministre, lui ordonnant la

[345] ***KADIRI (J),*** op.cit., p. 82.

[346]« La réforme administrative au Maroc », publication du Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, direction de la réforme administrative, année 2011, p.11.

[347] ***KADIRI (J),*** op.cit, p. 83.

création d'un guichet unique pour l'investissement[348]et l'on sait combien l'investisseur doit fournir de papiers et faire appels à combien de procédures pour avoir ses droits. En effet, les investisseurs face à la vénalité des résponsables qui leur demandent des sommes colossales pour leur faciliter la tâche, préfèrent renoncer à leurs projets et se dirigent vers un autre pays, c'est particulièrement le cas des investisseurs étrangers.

C'est à ce propos d'ailleurs que le rapport de la banque mondiale de 1995, a souligné que les investisseurs se plaignent des obstacles bureaucratiques et la rigidité des procédures qui s'imposent à ceux qui veulent créer et gérer une entreprise privée au Maroc, il faut produire pas moins de 20 documents pour faire enregistrer une entreprise et le processus complet de création prend six mois.

Devant cette multitude de procédures administratives, l'administré se trouve obligé pour sauvegarder ses intérêts, d'intervenir ou de faire intervenir d'autres personnes en faisant appel à des moyens qui quoiqu'elles présentent un caractère immoral et illégal, s'avèrent efficaces pour lui, compte tenu donc de cette réalité apparaît un trait de l'état d'esprit qui est la défiance à l'égard de la règle de droit.

En dehors de la multiplicité des procédures administratives, il y a lieu également de pencher vers la complexité des procédures administratives, en effet, à l'occasion d'une seule décision, l'administré doit fournir un nombre incalculable de documents, effectuer de nombreux déplacements, déchiffrer des imprimés souvent illisibles, et attendre le temps-souvent très long-que dure la procédure[349].

Sans doute, si on interroge un citoyen, quelque soit son niveau intellectuel ou social, sur les causes de l'amplification des comportements immoraux dans l'administration marocaine, il ne tarde pas à évoquer celle relative à la complexité des procédures administratives.

Conscient de la complexité inhérente à la simplification des procédures administratives, compte de la multiplicité des intervenants et de l'ampleur des résistances au changement, le Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'Administration adopte une

[348] La lettre royale adressée au 1er ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement. B.O, du 17l01l 2002, P.58.

[349] ***SARRASSORO (H)*** : « La corruption des fonctionnaires en Afrique », op.cit., p. 17.

démarche progressive et participative qui repose sur l'implication de tous les départements ministériels. Cette démarche vise à promouvoir une nouvelle conception des relations entre l'administration et ses usagers, celle de la simplicité.

Pour donner d'une nouvelle impulsion à ce chantier. Une nouvelle approche axée sur la standardisation et la certification des formulaires administratifs seront mises en œuvre. Elle vise la mise en place d'une nouvelle génération de formulaires administratifs qui permettront de présenter dans un document unique, l'ensemble des éléments caractéristiques d'une procédure administrative. Ils devraient comprendre de manière intégrée les fonctionnalités suivantes :

- ✓ Une notice explicative présentant de manière pédagogique les démarches à réaliser et comprenant des informations utiles pour l'usager (instructions pour remplir le formulaire, coordonnées des services concernés, délais de traitement de la demande, voies de recours …etc.) ;
- ✓ Une liste officielle des pièces justificatives exigées dans le cadre de la procédure, accompagnée des références juridiques afférentes ;
- ✓ Un récépissé à remettre à l'usager, comprenant la date de remise du dossier, la liste des pièces fournies par l'usager et les références du service administratif concerné ;
- ✓ Une base de données des procédures et des formulaires administratifs les plus utilisés par les usagers (860 procédures et 84 formulaires et imprimés) ;
- ✓ Simplification de plus de 630 procédures administratives qui concernent aussi bien l'usager que l'entreprise et leur mise en ligne sur le portail de l'administration www.service- public.ma ;
- ✓ Un service d'orientation et d'information administrative, (08200 37 37 ou la rubrique « posez une question » du portail service-public), pour accompagner les usagers dans l'accomplissement de leurs démarches ;

- ✓ Organisation d'une formation des formateurs, au profit des cadres et responsables relevant des différents départements ministériels et de certains établissements publics, sur les techniques de simplification et d'élaboration des manuels des procédures[350].

Cependant, malgré ces grands efforts déployés par le gouvernement, on peut dire qui sont insuffisants puisqu'il y a toujours d'énormes obstacles auxquels nos citoyens se trouvent confrontés.

Les démarches sont simplifiées iniquement sur le papier, Le problème se pose avec acuité pour les démarches basiques, ***en l'occurrence les documents personnels. Entre 2013 et 2015, 104 procédures dont 60 touchant à la vie quotidienne des citoyens ont été*** il s'agit en l'occurrence des démarches relatives aux papiers d'identité (CIN, passeport, permis de conduire…), la famille (mariage, livret de famille, naissance…), la retraite, le logement, les études… « L'élimination des pièces justificatives sans assise juridique, ou celles qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de ces procédures, vise d'abord à décharger l'administration publique, mais aussi à améliorer les services aux citoyens ». Or, « rien n'est encore appliqué sur le terrain ».***MOHAMED MOBDII,*** ex ministre sortant de la fonction publique et de la modernisation de l'administration confirme ce constat. A cet effet, il est important de souligner que le processus de choix de procédures et de leur simplification est réalisé par la fonction publique en concertation avec l'organisme (autre ministère ou administration) concerné par la démarche. Son rôle se limite donc à la concertation et la validation de la nouvelle démarche, l'envoi d'un courrier détaillé à cet interlocuteur et publication de la procédure sur le site « service-public.ma », pour que l'information soit accessible aux citoyens. Concernant les missions de mise en œuvre de suivi de l'application des nouvelles procédures, on peut considérer que le ministère n'est pas opérationnel, et ne dispose pas des représentations régionales pour assurer le suivi de la mise en œuvre. Dans le même enchaînement des idées, il y a lieu également d'ajouter qu'il n'y a en effet aucune loi qui oblige les fonctionnaires à respecter et appliquer les nouvelles procédures simplifiées. En réalité, nous avons constaté que dans une même ville les procédures suivies diffèrent d'une annexe à l'autre, voire d'un fonctionnaire à l'autre ».

[350] Voir le site : **www.mmsp.gov.ma. Consulté le 6/ 5/2018**

Pour résoudre le problème, le ministère a confectionné un projet de décret espérant qu'il sera adopté par le prochain gouvernement, qui rend l'application de ces nouvelles démarches obligatoires.

A cet égard, il y a l'occasion de signaler, qu'il existe des administrations qui appliquent bel et bien les nouvelles procédures simplifiées. En citant à titre d'exemple, les services fournis par la CNSS, la CMR et la CNOPS. Ces procédures adoptées seulement depuis 2015, sont d'ordre et déjà appliquées et respectées par ces organismes. C'est tout le contraire pour les procédures concernant les services fournis par les collectivités territoriales. Le constat qu'aucune procédure simplifiée n'est appliquée. La preuve, la CIN biométrique ne remplit pas toujours son rôle qui consiste à dispenser le citoyen de quatre documents. Actuellement, les fonctionnaires demandent toujours l'extrait de date de naissance, le certificat de résidence, de vie et de nationalité pour constituer certains dossiers administratifs. Le non-respect de ces procédures crée une certaine confusion auprès des citoyens confrontés à des réalités différentes de ce qui leur est annoncé sur le site internet dédiés[351].

B- un système administratif distancié.

La fermeture de l'administration ne signifie nullement qu'elle soit coupée totalement de son environnement social, car aucune organisation ne peut exister dans un espace clos, elle est tenue d'intervenir un minimum de relation avec l'extérieur, par fermeture, nous entendons les comportements administratifs qui rendent difficile la pénétration dans l'administration à tel point que les usagers se trouvent obligés de monnayer pour avoir « ce privilège[352] ».

La caractéristique de fermeture de l'administration présente cette dernière comme une organisation entourée de secret et d'obscurité, et par conséquent le système administratif[353]deviendrait évidemment un champ fertile pour la propagation des pratiques illégales. A cet égard, l'administration Marocaine ne semble pas échapper à cette réalité, toute stratégie d'ouverture se heurte à une culture administrative qui fait prévaloir dans les relations avec les usagers d'autres considérations issues des prérogatives de puissance publique et les manifestations d'autorité. En effet, une administration qui négligerait la gestion des services

[351] ***TRARI (I)*** : « Ssimplifications des procédures administratives : ça coince toujours. », journal la vie économique du 15/11/2016.

[352] ***BOUDERBALA (N)*** : « La lutte contre la corruption : le cas du Maroc », critique économique, n° 4, Hiver 2001, p.31.

publics pour faire seulement usage de l'autorité public provoquerait à terme une révolte populaire qui exigerait le renversement du pouvoir existant au profit d'un autre plus soucieux de rendre des services au public.

L'administration qui n'accepterait pas les critiques de son public ou repousserait la pression de ce public serait telle aussi continuellement exposée au risque d'explosion[354].En effet, certains citoyens refusent de rentrer dans certains services notamment ceux de la police même pour avoir un papier à cause de l'abus de l'autorité qui se manifeste aussi bien dans l'acte que dans le langage et souvent à travers l'humiliation et l'insulte, voire même l'agressivité qui prend diverse formes, notamment des coups et blessures, d'ailleurs c'est pour ces même faits que la police judiciaire de Casablanca a condamné deux agents de la brigade touristique ayant battu à mort un citoyen, l'affaire été déférée à la cour d'appel de Casablanca[355].

Or, il conviendrait à présent de revenir à la question de la fermeture de l'administration vis-à-vis du public et qui peut être illustrée à travers deux volets : d'une part l'inéfficacité de l'accueil des usagers des services publics(a), d'autre part des relations tendues (b), ce qui ne manque pas d'aggraver la prévarication du système administratif marocain.

a- l'insuffisance de l'accueil du public

Qu'est ce qu'on entend par l'accueil ?

Selon le petit Robert, « l'accueil est la manière de recevoir quelqu'un, de se comporter avec lui quand on le reçoit ou quand il arrive[356] ».

La doctrine, définit l'accueil comme « un élément de l'accessibilité du service public aux usagers, il vise les demandes qui tendent à l'obtention de renseignements et celles qui sont liées à l'instruction d'un dossier, ou à une procédure en cours [357]».

A la lumière de ces définitions, on peut dire que l'opération peut être délimitée à partir du moment où l'administré entre dans une administration publique pour demander un

[354] ***ABEDELHADI (M),*** « Le public face à l'administration », imprimerie Chastrusse, année 1987, p.115.
[355] ***KADIRI (J),*** op.cit., p.92.
[356] ***ROBERT (P),*** « Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française », le petit Robert 1, Paris 1987, P.6.
[357] ***CHRISTRINE (M), MEINIWGER (H)*** , « Les relation entre l'administration d'Etat et les usagers », op.cit, P.44.

service donné jusqu'au moment où il quitte cette administration. Alors, l'administré ressent les premières impressions de son confrontation avec l'organisme administratif, ces impressions restent mémorisées chez lui et sur la base de ce premier contact que l'administré jugera l'administration et décidera des procédés à utiliser, et comme l'a conclu un auteur : « l'accueil constitue en quelque sorte la carte visite de l'entreprise ».

C'est donc, à partir de cette première impression que le citoyen risque de percevoir l'administration et de recourir aux moyens qui lui permettant d'accéder à ses services. Pourtant, il est tout à fait normal que l'usager public s'il n'est pas bien orienté vers les bureaux compétents, si on ne lui indique pas la démarche à suivre, il sera inévitablement livré à d'autre moyens susceptible de lui garantir l'accessibilité aux prestations de l'administration.

C'est justement à ce niveau que la qualité de l'accueil du public s'avère déterminante dans l'évaluation de l'administration, de son service et du degré de moralité qui y règne[358].

A cet égard, l'examen actuel de la situation de l'accueil dans l'administration publique marocaine est d'une importance cruciale et en dépit de l'évolution qu'il a connu dernièrement, révèle une insuffisance au niveau ; de l'infrastructure, la moralité et les matérielles. Ce qui influera négativement sur la politique de moralisation des services publics et l'éradication des pratiques nuisibles qui poussent en leur sein.

En effet, toute stratégie d'humanisation de l'administration, à notre sens passe inévitablement par l'amélioration de l'accueil et de l'écoute des citoyens. Dans cette optique, la création des services de relations publiques, la réforme du langage administratif sont des mesures indispensables pour conquérir des citoyens et les connaitre davantage.

Faire reculer les pratiques immorales dans l'administration publique marocaine, nécessite l'instauration d'une politique de communication pour persuader les gens d'éviter cette pratique et de les motiver en ce sens.

Au Maroc, plusieurs mesures à caractère juridique et institutionnel ont été mises en place en vue de concrétiser l'amélioration des relations entre le citoyen et l'administration[359]

[358] ***KADIRI (J)*** , op.cit., p.92.

en général et l'accueil des usagers en particulier. Dans ce cadre, il y a lieu de mentionner la circulaire du première ministre datée du 28 Avril 1998 qui invite à la création des unités d'accueil au niveau des administrations, des services extérieurs des collectivités locales et des établissements publics,[360]et à travers le pacte de bonne gestion où le gouvernement a jugé nécessaire, pour éviter le repli de l'administration et pour régresser la corruption, d'asseoir une politique de communication. Pourtant, l'initiative la plus marquante celle de la création du projet d'appui à d'amélioration de l'accueil des usagers des services publics. Ce programme a été considéré le fruit d'un partenariat entre le ministère de la fonction publique marocaine et d'autre départements. Il repose d'abord sur la volonté du gouvernement marocain à améliorer la relation entre les administrations publiques et leurs usagers. Cette volonté s'est traduite au niveau réglementaire (circulaires du 23 novembre 1999 et du 20 avril 2011) et constitutionnels (notamment les articles 154, 156 et 157 de la Constitution adoptée en juillet 2011). A ces acquis normatifs, s'ajoutent des changements introduits ces dernières années par plusieurs administrations publiques pour améliorer l'accueil des usagers[361].

Malgré les efforts déployés par le gouvernement en ce qui concerne l'amélioration des conditions de l'accueil, malheureusement au Maroc, une infrastructure adéquate de l'accueil fait défaut ; une grande pénurie quant aux bureaux d'accueil ou ceux réservés pour assister le public et lui indiquer les services concernés pour lui permettre pour faire ses démarches administratives dans les bonnes conditions, surtout que l'administration constitue un milieu ou l'usage risque de se perdre compte tenu de sa complexité et de la multiplicité des services et des rouages.

Ainsi, après la création par certaines administratives d'un comptoir de « réception », l'opération d'accueil a été effectuée le plus souvent par un personnel non qualifié et non spécialisé, le plus souvent il s'agit d'un agent de service ou de sécurité âgé, n'ayant reçu aucune formation, or l'opération de l'accueil ne se limite pas à indiquer le numéro du bureau

[359] ***GATTIOUI (J)*** : « Modernisation de l'administration : encore beaucoup de défi à relever », journal de l'économiste du 1/07/2016.

[360] ***SEDJARI(A)*** , « La réforme de l'administration Marocaine », op.cit., p.129.

[361] Programme national d'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration publique marocaine(en arabe), voir le site officiel du ministère de la fonction et de la modernisation de l'administration ***www.mmsp.gov.ma .consulté le 5/7/2018*** .

ou le nom du responsable, il s'agit d'un travail d'assistance et d'orientation qui doit être effectué par un personnel qualifié dans les relations publiques[362].

Par ailleurs, ce n'est que récemment que certaines administrations centrales en particulier, affectent à ces postes d'accueil un personnel jeune qualifié qui se charge de l'opération d'accueil à travers la délivrance d'une carte visite, l'orientation d'assistance voire même l'accompagnement jusqu'au bureau désiré (nous avons pu relever ce changement à travers une visite au ministère de l'économie e de finance).

Conscients de l'impact de l'accueil sur les citoyens et sur les pratiques immoraux, certaines administration marocaines en partenariat avec « ***transparency Maroc*** » qui a assuré un rôle d'interface et de force de position, ont adopté une politique de communication et donc d'accueil, pour cette raison, elles ont réservé au public des numéros verts, des sites internet et des brochures d'information, il s'agit en l'occurrence de l'administration des douanes et de l'administration centrale de la conservation foncière. En outre, une charte de l'amélioration de l'accueil des usagers dans les services publics a été adoptée. La présente charte constitue le cadre de référence commun en matière d'accueil des usagers dans le service public. Elle s'inscrit dans le cadre des efforts gouvernementaux visant à moderniser l'administration et à rehausser la qualité de ses prestations. Elle a été rédigée en conformités avec les dispositions du titre 12 de la Constitution du Royaume, et en particulier l'article 156 qui dispose que : «les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances »[363].

En France, conscient de l'enjeu primordial de l'accueil pour un climat administratif sain, plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens qui tendent à s'éfforcer la relation administration/usage,[364] mais l'évènement le plus marquant, c'est l'élaboration en 3 Mai 2005 de la charte « ***Marianne*** », qui constitue le principal outil de promotion de la culture de l'accueil et de la qualité de service dans l'État, elle vise ainsi à garantir la qualité de l'accueil sous toutes ses formes (physique, électronique ,téléphonique ,courrier). Elle contient des

[362] ***KADIRI (J),*** op.cit., p.96.
[363] Voir Programme National d'Amélioration de l'Accueil des usagers des services publics », 2ème éditions, 2016, P.8.
[364] ***BENMANSSOUR (N.- A)*** , « Qualités et services publics à la française :où en est-on de la qualité publique en France ? » , revue science de gestion ,n° 85,Avril 2011,p.109.

valeurs telles que la courtoisie, l'accessibilité, la rapidité, la clarté des réponses mais aussi un esprit d'écoute, de rigueur et de transparence[365].

Malgré les innovations importantes apportées par la nouvelle charte en matière d'amélioration des conditions d'accueil dans les administrations françaises, la situation de l'accueil a été largement critiquée par le médiateur de la république française dans le cadre de son rapport annuel du 2009 sur l'état des relations entre les français et leur administration. A cet égard, le rapport a été marqué « une réelle distorsion entre les déclarations d'intention et la réalité », car la notion d'accueil n'a pas été une priorité du système administratif surtout dans les administrations à caractère social où l'attente a été interminable, par contre dans certaines administrations, comme l'administration fiscale, l'accueil a été considérablement développé et le nombre de saisies relative à des contentieux avec les services fiscaux baisse[366].

b-l'insuffisance des structures de participation

A priori, il est certain que plus le pouvoir se renforce, plus les occasions de corruption se multiplient, partant, l'étendue du pouvoir qu'il soit politique ou administratif, influe sur l'action des responsables et leurs décisions c'est ainsi que, l'immoralité s'accentue d'une façon plus inquiétante. Pour remédier à cette situation, l'administration à tendance à s'orienter vers la consécration de certaines techniques participatives dans la perspective de créer un dialogue et d'insérer la relation humaine dans le rapport administration-administré, ce qui va sans doute contribuer à limiter l'extension du phénomène de la corruption.

Aussi conviendrait –il de souligner à ce propos que le choix du volet de la participation dans l'administration marocaine s'inscrit dans l'objectif de démontrer combien cette technique est d'une nécessité évidente dans le processus de moralisation et l'humanisation de l'administration, et que toute défaillance risquerait de constituer un obstacle à tout progrès dans ce domaine.

A ce propos, certains auteurs estiment que la participation tend à favoriser la démocratisation de l'appareil administratif grâce à l'élimination progressive des relations

[365] La charte « Marianne » c'est un document lancé à Nice le 3 Mai 2005, partagé entre toutes les administrations françaises et établi en relation avec les représentants d'usagers, elle est considérée comme le principal outil de promotion de la culture de l'accueil et de la qualité de service dans l'Etat, voir le site ***http://www.vie-publique.fr/ consulté le 5/7/ 2017***.

[366] ***BOUIN (J),*** « L'accueil doit devenir une priorité de l'administration », le journal le Figaro du 18 /03 /2009.

d'autorité, et à l'élévation du niveau de satisfaction chez les administrés[367].Dans ce cadre, ***YVES MENY*** a souligné que : « l'une des raisons pour lesquelles la corruption a pu se développer en France, est que le citoyen, le consommateur, l'usager n'a probablement pas suffisamment son mot à dire dans la façon dont sont gérées les affaires publiques [368]». La situation au Maroc n'en est pas moins avantageuse, l'administration quoique cohabitant avec un ensemble de structures de participation, n'en demeure pas moins maîtresse du processus décisionnel et de ce fait, la participation reste une des voies les moins explorées dans la moralisation et l'humanisation de l'administration, et en dépit des difficultés incontestables que suscite sa mise en œuvre, la réussite dans ce domaine dépend largement de la volonté de l'administration d'introduire en son sein d'un véritable arsenal permettant d'associer les citoyens à la prise des décisions.

Manifestement, l'insuffisance de la participation au Maroc découle du fait d'une sous-représentation des catégories des administrés au sein de la plupart des organes administratifs chargés de contribuer au processus d'élaboration de la décision administrative, que ces organes soient intégrés au système administratif de prise de décision (conseils ou commission) ou qu'ils soient autonomes[369].

L'exemple des organismes consultatifs illustre d'une manière claire cette sous présentation, on constate une domination de ces organismes par les représentants de l'administration, et parfois alors qu'il y a une composition mixte et qui fait appel aux représentants de l'administration et à ceux des administrés, la représentation des usagers reste sans importance, marginalisée et évincée de tout pouvoir décisionnel, cette réalité est confirmée à travers la composition des conseils et commissions[370]. Car on se rend compte d'un monopole absolu du pouvoir par l'administration à travers même le choix des représentants des administrés au sein de ces organismes.

Cette marginalisation de la représentation des usagers s'étend également à l'administration centrale provinciale et communale voire même parlementaire. La représentation ou la participation générale des usagers à travers leurs élus, n'aboutit pas à une

[367] ***CHEVALIER (J) et LOSCHAK (D)*** : « Science administrative »L .G.D.J, Paris, tomme II, p. 94.

[368] ***MENY(Y)*** , « La corruption :Question morale ou problème d'organisation de l'Etat »,R .F.A.P , n° 84, Octobre-Décembre, 1997,P.597.

[369] ***AKLA (A),*** op.cit. , P.343.

[370] ***EL YAAGOUBI (M),*** « Les grandes contradictions de la reformes administratives au Maroc », op.cit., p. 29.

influence effective sur l'appareil administratif[371]. En outre, il y a lieu de souligner que ce phénomène de sous-représentation n'incombe pas uniquement à l'administration, l'usager, encaisse sa part de responsabilité, puisqu'il ne se manifeste pas un besoin, une envie de se faire représenter, on observe de sa part une certaine indifférence vis-à-vis de l'administration et des organismes susceptibles de lui garantir une participation à la gestion des affaires publiques, on atteste l'affirmation éloquente de la doctrine qui a constaté que : « l'indifférence aux problèmes de consultation de participation de collaboration et d'association entre l'administration et l'administré n'est pas une faute que l'on peut facilement attribuer à l'une des parties :la part de l'indifférence peut être plus grande du côté de l'administrateur, elle peut porter l'empreinte d'un passé de colonialisme où la population a toujours considéré l'administration comme une entité étrangère qui impose, quelque chose que l'on ne fait que subir[372] ». C'est dans ce sens que la participation apparaît de nature foncièrement sélective, aussi, et avec une sous- représentation des usagers, cette participation profite plus aux relais représentatifs du milieu social, professionnels de la communication, « notables », ces derniers qui entretenaient déjà des rapports privilégiés avec l'administration puisqu'ils servent de courroie de transmission entre l'administration et les administrés, courroie qui peut générer la corruption et l'enrichissement illégal[373] .

Essayons de voir le cas du conseil supérieur de la fonction publique, en examinant le statut général de la fonction publique, son article 10 stipule : « il est institué un conseil supérieur de la fonction publique qui pourra être consulté par le gouvernement sur toute question intéressante la fonction publique. Il est présidé par l'autorité gouvernementale chargée de la fonction publique et comprenant un nombre égal de représentants de l'administration et de représentants de personnel.

Les représentants du personnel sont choisis parmi les membres élus des commissions administratives paritaires, ils sont désignés membres du conseil supérieur par décret royal pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de la fonction publique[374] ».

[371] ***AKLA (A)***, op.cit., p, 343.

[372] ***IBID***, p. 344.

[373] ***IDEM***, p. 334.

[374] Décret royal n° 355-67 du 30 joumada I 1387 (5 septembre 1967) fixant les modalités d'application de l'article 10 du dahir portant statut général de la fonction Publique relatif au conseil supérieur de la fonction publique, BO, n° 2863, du 13/09/1967.

Le rôle de ce conseil ne semble pas être d'une quelconque utilité à cet égard car cette institution ne s'est jamais réunie depuis sa création en 1958 jusqu'au 2002, alors que les problèmes de la fonction publique et du fonctionnaire en particulier ne cessent de se multiplier et nécessitent la collaboration de tous les acteurs concernés pour les solutionner[375].

Par ailleurs, le domaine de l'habitat est un foyer où se nourrit la corruption d'une manière inquiétante, à ce stade, le conseil supérieur des bâtiments civils est une institution consultative qui a pour mission la coordination entre les divers services concernés dans le secteur des bâtiments, l'article 5 de la loi organisant ce conseil oblige la direction des travaux publics à présenter un cahier des conditions générales imposées aux architectes et techniciens dans le domaine de bâtiment pour empêcher les déviations qui peuvent affecter les règles de l'urbanisme, toutefois, force est de constater qu'au Maroc les lois relatives à ce domaine allègement bafouées au profit des règles occultes, les plans ne sont pas respectés . Les affaires scandaleuses témoignent tout autant de l'anarchie qui règne en matière de l'urbanisme et de l'habitat et dont les conséquences peuvent être néfastes.

Malheureusement la participation des représentants des usagers dans ce domaine s'avère insuffisante et ne permet pas réellement leur association à la prise de décision relative à ce secteur, en outre aucune initiative n'a été prise par le gouvernement pour renouveler ce texte ou préparer un nouveau projet pour restructurer ce conseil[376].

Généralement on observe un manque de représentation des administrés aussi bien au niveau de conseils que de commissions, ce qui est de nature à ne pas permettre l'émergence, face à l'administration de pôles de représentation des citoyens administrés capables d'exercer un pouvoir de discussion et de proposition.

Dans le même enchaînement des idées, conviendrait-il de souligner que malgré certaines administration recourent à des procédés pour faire participer les usagers à la gestion des affaires publiques, il n'y a pas une bonne exploitation de ces procédés, l'exemple de la consultation ,illustre d'une manière claire que l'usager est tenu à l'écart, alors que la consultation, est considérée ,comme une source de transparence administrative compte tenu du fait qu'elle constitue un facteur d'atténuation de la personnalité bureaucratique, en

[375] ***BAINA (A),*** « Les institutions consultatives au Maroc », imprimerie DAR NACHR, Casablanca, 1991, P, 65 (en arabe).
[376] ***KADIRI (J),*** op.cit., p.57.

pratique, les rapports occultes sont beaucoup plus fructueux, les structures officielles de consultation sont éclipsées par des rapport souterrains[377].

Section 2 : les caractéristiques pathologiques de l'éthique administrative au niveau de son mode de contrôle

Pour accomplir son action, l'administration commet parfois des abus, des erreurs ; elle fait preuve d'ignorance, d'inertie causant des préjudices qui peuvent être la conséquence d'une illégalité ou d'une activité matérielle. Et dans certains cas d'une atteinte qu'on ne peut qualifier ni d'illégalité ni d'activité matérielle,[378] parce qu'elle est impalpable et opaque.

Il s'avère donc, indispensable d'établir un système de contrôle qui consiste à protéger les citoyens et leurs intérêts contre l'autoritarisme des rèsponsables publics.

En effet, le respect de l'éthique dans l'administration publique a été confié aux corps et services de contrôle interne à l'administration. Cela visait essentiellement l'élimination de la corruption, le détournement de pouvoir et de fonds publics et le gaspillage des ressources[379].Mais ce contrôle réalisé notamment par les inspections et autres corps interne n'a pas suffit pour écarter toutes les craintes et les suspicions. Aux yeux des spécialistes et de l'opinion publique, ce contrôle de l'administration par elle-même n'apparaîssait pas suffisant et pouvant être suspecté de partialité et de manque d'objectivité[380]. Dès lors, le renforcement de l'éthique a été envisagé sous l'angle de l'intervention d'organisme et d'autorité externe à l'administration.

C'est dans cette perspective, que l'on s'interrogera sur les contrôles exercés par les organismes intérieurs à l'administration (**paragraphe 1**), pour voir ensuite les contrôles exercés par des organismes externes à l'administration (**paragraphe 2).**

[377] ***EL Yaagoubi(M),*** « La consultation en droit administratif Marocain », op.cit, p, 47.
[378] ***Rousset (M),*** « Contentieux administratif », op.cit., p.14.
[379] ***ABDELHADI (M),*** op.cit., p.202.
[380] ***JEAN- PIERE (D),*** op, p.101.

Paragraphe1 : les contrôles exercés par les organismes externes à l'administration

Le contrôle interne se définit d'une façon générique comme un processus mise en œuvre par une organisation dans son ensemble afin de fournir une assurance raisonnable sur la réalisation de ses objectifs. En ciblant les activités du contrôle sur les opérations présentant des risques les plus élevés, l'internalisation du contrôle permet de le rendre plus èfficace et de sensibiliser les responsables des opérations concernées à ses enjeux. L'audit interne, quant à lui, est une fonction qui permet de s'assurer de l'èfficacité du dispositif de maîtrise des risques d'une organisation. Il se décompose en deux catégories d'activité, d'une part, l'assurance et, d'autre part, le conseil[381].

Ce contrôle est habituellement facile et en général peu onéreux. Dans ce cadre, certains organismes internationaux tel le conseil de l'Europe envisagent, en vue de promouvoir l'éthique au sein de la gestion publique, de rendre les contrôles internes obligatoires dans les administrations publiques[382].Toute administration ne disposant pas d'un mécanisme de contrôle interne devrait être tenue responsable de négligence, si des pratiques douteuses restent non détectées pendant plusieurs années.

Au Maroc, il existe plusieurs contrôles internes qui s'exercent simultanément à divers niveaux. Certains de ces contrôles sont permanents et lient l'agent publique, d'autres sont, en revanche, périodique et dépendent du programme établi dans le cadre des campagnes d'inspections. Leurs rapports ne lient pas l'administration et constituent des documents de réflexion pour le ministre concerné.

A- Les contrôles internes permanents

Les attentes vis-à-vis des services publics en termes de qualité et de productivité imposent à ceux-ci une maîtrise sans cesse accrue de leur fonctionnement interne. La crédibilité et la légitimité de l'action administrative sont intimement liées à la performance de l'organisation. Dans ce contexte, figure l'importance du contrôle interne permanent qui se

[381] Rapport de l'inspection général de finance Française N° 2009-M-043-01 relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit interne de l'Etat, octobre 2009,p1.

[382] ***CHARTIER (J.-L),*** « Les collectivités locales et la corruption »,Rev ,Française de Finances publiques ,n° 69,Mars, 2000, P.77 .

voit attribuer de plus en plus une place de choix parmi les techniques et les outils devant permettre une amélioration de la gestion des organisations publiques.[383] A cet égard, il importe de signaler que parmi les dispositifs du contrôle interne permanent figure en premier lieu, le contrôle exercé par le supérieur hiérarchique sur ses subordonnés.

L'évaluation des agents publics doit en principe être l'occasion d'apprécier leur éthique et leur rigueur déontologique .En cas de manquement, le supérieur hiérarchique investi de l'autorité de nomination exerce le pouvoir disciplinaire.[384] Ainsi un régime de sanction gradué et progressif doit être appliqué dès les premières dérives constatées. L'objectif est de mettre en place une véritable politique de sanction dans l'administration publique non pas pour accroître la répression mais pour favoriser une action préventive. En outre, pour avoir un effet dissuasif, les mesures disciplinaires doivent être mises en publicité au sein de chaque administration ou ministère.

D'autres dispositifs peuvent contribuer également à la prévention des manquements à l'éthique. L'un des plus anciens est celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Le contrôle du respect de l'éthique entre également dans la compétence du contrôle financier[385].

a- le contrôle hiérarchique

La surveillance exercée par les organes supérieurs de la hiérarchie a été historiquement la première et longtemps la seule forme de contrôle qu'ait connu l'administration. Les détenteurs des pouvoirs et gouvernement ont toujours souhaité maîtriser l'action de leurs subordonnés et disposer des moyens de vérifier que cette action était bien conforme aux instructions qu'ils avaient données, ou en l'absence de directives particulières, accordées à la ligne générale qu'ils entendaient suivre. ils se sont très tôt arrogés un droit de regard ex officio sur les actes pris aux échelons inférieurs, et ils ont consenti parallèlement ce que les particuliers les saisissent de réclamations contre ces actes : connaître de telles réclamations

[383] ***VISSCHER(CH) et PETIT(L),*** « L'audit interne dans l'administration publique : un état des lieux dans les ministères fédéraux »,Rev des centres d'études et de recherche en administration publique »,n° ,5, p.1.
[384] ***SALON (S),*** op.cit., p.71.
[385] ***EZKIYOUH (A),*** op.cit, p.299.

qui leur étaient un moyen de s'informer, satisfaire à celles qu'ils estimaient fondées leur donnaient la possibilité de redresser les errements, et en protégeant le public contre les abus manifestés, de lui faire mieux accepter l'emprise croissante de l'administration. L'autorégulation de la machine est sans doute aussi ancienne que la machine elle-même, et elle est apparue bien avant que soit admise la nécessité de soumettre l'administration au juge ou à un autre organe de contrôle extérieur à elle[386].

Aujourd'hui, le contrôle externe est partout organisé, mais il n'a pas fait disparaître l'usage ni l'utilité de la surveillance interne. Elle demeure l'une des principales voies par lesquelles l'activité administrative s'ajuste à la fin qui lui était assignée, et elle sert par le même l'intérêt général. Elle n'est plus en revanche l'instrument essentiel de la protection des droit individuel, mais même en ce domaine elle conserve des avantages : moins formaliste et onéreux que l'instance contentieuse, le recours administratif est mieux accessible aux particuliers, il permet souvent un contrôle plus total, particulièrement pour ce qui concerne l'opportunité des décisions, et il évite , en laissant à l'administration la liberté de modifier son choix avant d'y être contrainte de l'extérieur, un durcissement de sa position qui pourrait être préjudiciable à l'intéressé. Il ne saurait être question de laisser l'administration seule maîtresse d'une cause qui est aussi la sienne, mais si le[387] contrôle interne ne peut remplacer la censure d'un organe étranger à la maison, il est susceptible, sur certains point, de le compléter utilement.

A ce titre, il est dans son principe universellement admis, même dans le cas où les règles distributives de compétences ne contiennent aucune disposition expresse à cet égard : son existence est considérée comme impliquée par la notion même d'organisation administrative, et il suffit pour qu'il puisse s'exercer que le législateur ne l'ait pas formellement exclu. Le conseil d'Etat Français, au motif qu'il donne « à tous les intérêts en présence des garanties indispensable » a élevé le contrôle hiérarchique au rang des principes généraux du droit : il s'impose donc non seulement aux autorités contrôlées, mais aussi aux organes de contrôles particulièrement aux ministres lesquels ont l'obligation d'examiner les requêtes dont ils sont

386 ***BRAIBANT (G), QUESTIAUX (N) et WIENNER (C),*** « Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens(étude comparative) »,ED, CUIJAS, année 1973,p.263 .

387 ***IBID, p.263.***

saisi sans pouvoir se retrancher derrière une prétendue liberté des décisions des agents inférieurs[388].

De ce fait, il en découle que le contrôle hiérarchique peut s'étendre normalement à un contrôle de l'éthique des agents publics. Le supérieur hiérarchique doit apprécier la conformité de ses subordonnés aux règles de l'éthique.

Certes, aujourd'hui chacun s'accorde à dire que la pratique actuelle du contrôle hiérarchique doit évoluer. La hiérarchie doit être sensibilisée à intégrer l'éthique dans son rôle de contrôle et d'encadrement. L'objectif est de mettre en œuvre une véritable politique de contrôle qui vise à prévenir contre les transgressions[389].

Cependant, la vulnérabilité aux déviations éthiques s'offre particulièrement aux supérieurs hiérarchiques qui peuvent eux-mêmes être corrompus. Les exemples dans ce cadre sont divers, on peut citer à titre d'exemple, les agissements de ***MOHAMED AMAR***, ex - ambassadeur du royaume à Madagascar depuis dix ans et doyen du cop diplomatique .il est accusé de « détournement de fonds» et «d'ingérence» dans les affaires internes du pays.[390]Dès lors, l'éthique des grands rèsponsables est une exigence parce que les manquements à l'éthique d'un haut responsable ou d'un supérieur hiérarchique incitent ses collaborateurs et ses subordonnés à des comportements dévoyés qui vont pourrir l'éthique à l'intérieur de l'administration. En effet, lorsqu'on a moindre scepticisme de l'éthique des supérieurs hiérarchiques, on risque de contaminer ceux qui dépendent d'eux.

A cet égard, pour instaurer un véritable éthique au sein de la hiérarchie, il faut instituer un contrôle inverse en protégeant l'administration ou l'agent qui cout le risque personnel majeur en dénonçant l'implication de son propre chef hiérarchique dans des pratiques douteuses de corruption, de détournement de pouvoir et de prévarication. Il est impératif de s'ouvrir sur les expériences étrangères en instituant ce qu'on appelle « ***le Whistblewing***»[391]

[388] ***BRAIBANT (G), QUESTIAUX (N) WIENNER (C),*** op.cit. 264.

[389] ***CHAMBON (F) et GASPON (O),*** op.cit., p.55.

[390] Voir le site www.jeuneafrique.com

[391] Le principe du ***whistleblowing*** découle de la règle du « …qui tam…apparue au XIIIe siècle en Angleterre. Cette règle pose qu'un citoyen peut agir au nom du roi lorsque les intérêts de celui-ci sont en jeu. Dans ce cas, il participe à l'action en justice et peut profiter des bénéfices qui en résulteraient. Cette règle a été reprise dans la plupart des pays de ***Common Law***. Aux Etats unis, c'est durant la guerre de succession que ce dispositif a connu sa création à travers le ***False Claims Act*** de 1863(aussi connu sous le nom de ***Lincoln Law***). C'est ainsi que ce dispositif visait à favoriser la dénonciation de faits allant dans un intérêt contraire à celui de l'Etat ou de

pratiqué aux Etat Unis, et en Grande Bretagne et mis en place par la commission Européenne[392].

Ce système d'autodiscipline et d'auto contrôle consiste à organiser au sein même de l'administration la dénonciation des manquements de fraude ou d'actes illégaux par la désignation d'instances spécifiques chargées de recueillir les plaintes et de garantir la protection èffective de l'agent qui serait amené à dénoncer .

Ce type de contrôle bénéficie aux Etat Unies d'une plus grande promotion. Les bureaux de vérification législatifs et les commissions d'éthique de plusieurs Etat fédérés offrent des services de communications téléphoniques communément appelés « hotline »pour dénoncer les fraudes et les abus.

Dans le même esprit, on trouve sur Internet une liste Intitulée ***« Who to cantact when you suspect fraude in the USA*** », laquelle donne les adresses et les numéros de téléphone du bureau du procureur général de chacun des 50 Etats américains.

b- Le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable

Le fameux principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est l'un des plus anciens principes des finances publiques qui permettent le contrôle du respect des règles de l'éthique par les agents publics.

En effet, le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable constitue une règle fondamentale de la comptabilité publique. Ce principe de la séparation et d'incompatibilité entre l'ordonnateur et le comptable des deniers publics est consacré dans

---

la nation en permettant au « relator » de profiter d'une partie des dommages versés à l'Etat par des fournisseurs indélicats. En Angleterre, à la suite du scandale de la ***Bank of Crédit and Commerce International***, elle a proclamé le ***Public Interest Disclosure Act*** en 1998. Ce cadre législatif vise à étendre la protection dont disposent les ***Whistleblowers*** (perte d'emploi, harcèlement, notamment) à toute les personnes qui signalent des pratiques dangereuse quelque soit leur nature.
Dans le cas Anglais comme dans le cas Américain, le Whistelblewing visait alors de paliers les limites de l'Etat en matière d'enquête et de police généralement en matière de moyens d'action publique source : ***TRISTON BOYER***, « Les dispositifs d'alerte dans les entreprises : Whistelblewing vous droit d'alerte », revue management et avenir, n° 62,2013, P. 92- 93.

[392] Lutte du conseil de l'Europe contre la corruption et crime organisé. Voir le site ***www.Coe.fr/corruption***, *consulté le 7/10/2018.*

toute la législation du droit budgétaire. En France, ce principe d'or des finances publiques a été inscrit initialement dans une ordonnance du 14 septembre 1928. Cette règle a été réaffirmée par l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique[393].

Au Maroc, le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est régi par le décret royal n°330.66 du 21 Avril 1967, portant règlement général de comptabilité publique[394] lequel a donné naissance au décret n°2 -76-576 du 30 Septembre 1976 portant règlement de la comptabilité des collectivités locales et de leurs groupements .abrogé par les trois nouveaux décrets des collectivité territoriales relatifs à la comptabilité publiques[395].

Certes, l'exécution des recettes et des dépenses publiques est organisée, dans les systèmes des finances publique, autours de deux catégories d'agents ; les ordonnateurs et les comptables.

Les ordonnateurs ordonnent le recouvrement des recettes ou le paiement des dépenses. Le comptable éxécute les recettes et les dépenses après avoir procédé à un certain nombre de contrôles.

Alors, Cette règle instaurant une dialectique entre deux rèsponsables ne dépendant pas l'un de l'autre et ouvrant la possibilité d'arbitrage à un niveau approprié, est une règle de bonne gestion. Il est bon que les opérations financières soient distinctes des opérations administratives engageant l'Etat disait ***M. LOZE[396]*.**

Le principe de séparation n'interdit pas seulement que la même personne cumule les deux fonctions. Cela ne serait pas original car même dans le secteur privé ce cumul est rare.

[393] ***GUILLERMINET (C),*** « la nouvelle fonction comptable de l'Etat ou le devenir du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics », Rev, Gestion et finances publiques, N° 5,mais, 2010, P.328.

[394] Décret royal n° 330-66 du 21/04/1967 (10 moharrem 1387) portant règlement général de comptabilité publique. (B.O. n° 2843 du 26/04/1967, p. 452).

[395] IL s'agit du :

- Décret n° 2.17.449 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des régions et de leurs groupements;
- Décret n° 2.17.450 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des préfectures et provinces et de leurs groupements;
- Décret n° 2.17.451 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des communes et des établissements de coopération entre les communes.

[396]***LOZE (M),*** « Les finances de l'Etat », la Porte, 1971, P.4.

Le principe de séparation interdit surtout que le comptable soit sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur.

Certes, en séparant totalement celui qui ordonne la dépense de celui qui la règle, en rendant le comptable totalement indépendant de l'ordonnateur, ce système apporte une garantie quasi-absolue contre la tentation des dépenses[397] irrégulières ou le détournement pour usage personnel de fonds publics. La règle de séparation répond donc à un souci de sécurité.

Cependant, ce système est souvent mis en doute dans la pratique .outre sa rigidité et sa lenteur, la malhonnêteté passe en effet par sa méconnaîssance ou son contournement. Ainsi, pour s'affranchir à cette règle, certains ordonnateurs n'hésitent pas à pratiquer la gestion de fait en s'immisçant dans les fonctions des comptables ou en recourant à des associations qu'ils subventionnent sur le budget de l'administration et qu'ils gèrent personnellement .

Une autre méthode plus courante est celle de la pratique de fausses factures que certains ordonnateurs utilisent pour échapper au principe de la séparation. En effet, un ordonnateur peu scrupuleux s'entend avec un tiers pour lui facturer des fournitures ou services inexistants. Lorsque le tiers complice reçoit le paiement du comptable, il reverse une partie du règlement à l'ordonnateur[398].

B- les contrôles internes périodiques

Le contrôle interne périodique s'exerce au Maroc par les inspections générales qui sont des organismes indépendants et spécialement constitués, investis du pouvoir de contrôler un domaine de l'administration et de communiquer leurs conclusions aux supérieurs hiérarchiques du ministère dont elles dépendent.

L'objectif de l'inspection générale est d'améliorer la qualité des services publics en procédant par des vérifications périodiques à un contrôle général des administrations. Le contrôle porte aussi bien sur la rentabilité et l'èfficacité que sur l'éthique et la moralité des services publics.

[397] ***EZKIYOUH (A),*** op.cit, p .303.
[398]***EZKIYOUH (A),*** op.cit p.304.

Traditionnellement, deux organes concourent à ce type de contrôle : les inspections générales des ministères (a) et l'inspections générale des finances (b).

a- L'inspection générale du ministère (IGM)

Depuis son indépendance en 1956, le Maroc a adopté progressivement ses institutions de contrôle sous l'effet soit de crises financières ou politique et surtout grâce à la poussée démocratique et à l'èffort d'ajustement structurel de la gestion de la chose publique.

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'établissements 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[399].

Les inspections générales des ministères sont un outil essentiel pour le contrôle interne .le décret n° 2.11.112 du 23 Juin 2011, fixe leurs attributions et les règles relatives aux modalités de leurs fonctionnements et de l'exercice de leurs missions.

Pour mettre en œuvre les dispositions de ce décret, la circulaire du premier ministre n° 8/2011, invite les différents ministres à accorder une grande attention à l'activation des nouvelles dispositions règlementaires concernant les inspections générales des ministères, en leur donnant les moyens nécessaires pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions de la manière requise, en assurant la promotion d'une nouvelle culture de responsabilisation basée sur le respect de la loi, la transparence, l'intégrité et le dévouement au service de l'intérêt général.

[399] Manuel d'audit interne pour les inspecteurs généraux des ministères. Ce manuel a été produit dans le cadre du projet de gouvernance locale(PGL) soutenu par l'agence Américaine pour le développement international **(USAID)** .2007.

L'inspection générale du ministre est définie à peu près de manière identique dans tous les textes organiques des ministères. « elle a pour rôle d'informer régulièrement le ministre auquel elle est directement rattachée sur le fonctionnement des services, d'instruire toute requête qui lui est confiée et procéder sur ses instructions à toute inspection ,enquête et étude.

A cet égard, L'inspection générale est considérée comme une auto censure « self – contrôle » ; un contrôle de l'administration sur elle-même, sa particularité est qu'elle fait partie de l'administration tout en étant extérieure à la hiérarchie des services. Elle est liée directement au ministre organe politique autant qu'autorité administrative.

Les inspections générales des ministres se sont développées au Maroc parallèlement à la constitution d'une administration publique moderne pour le contrôle de la moralité administrative selon lequel l'action des services et le comportement des agents publics ne doivent pas s'écarter des normes de conduite éthique de façon à compromettre la bonne marche et l'image de l'administration[400].

Ainsi, au-delà du contrôle de rentabilité et d'èfficacité qui se présente comme impérieux au bon fonctionnement des services, les inspections générales des ministères peuvent, au nom de l'éthique et de la moralité administrative, dénoncer dans leurs rapports ,le manque de conscience professionnelle, la corruption, l'absentéisme, la fuite des responsabilités…,etc. elles peuvent, en outre, contrôler l'utilisation rationnelle des deniers publics et des moyens matériels de l'administration ainsi que la conformité des agents publics à l'intérêt général.

Habituellement, chaque ministère peut disposer d'une inspection placée sous l'autorité directe du ministre. Mais, en réalité, peu de ministères ont réellement fait fonctionner cet organe de contrôle. Le sort qui est réservé est souvent la marginalisation ou l'abandon. La preuve est que plusieurs ministres ont rédigé des textes organisant ces inspections, mais qui n'ont jamais été soumis à l'examen pour l'adoption. Pourtant, personne ne peut minimiser le rôle qu'elles peuvent jouer dans la promotion de l'éthique et des valeurs fondamentales en matière de gestion publique[401].

En effet, l'IGM a été pendant longtemps confinée dans un rôle de police et d'investigation des dysfonctionnements. Elle est souvent crainte par les administrés à cause

[400] ***EZKIYOUH (A),*** op.cit, p. 308.
[401] ***IBID,*** P.309 .

de son caractère répressif. Cette image peu reluisante est due en grande partie à la rigidité du statut régissant. En effet, les attributions de l'IGM ont toujours été limitées dans un simple article qui est pratiquement identique à tous les organigrammes des ministères. Cet article dispose que l'inspection générale a pour rôle "d'informer régulièrement le ministre, à qui elle est directement rattachée, sur le fonctionnement des services centraux et extérieurs, d'instruire toute requête qui lui est adressée et de procéder sur ses instructions à toutes inspections, enquêtes ou études". Cette disposition explique la marginalisation de ces organes au niveau de certains ministères, puisque le recours à leurs services dépend plus de la volonté de chaque ministre.

Mais, quelques soient les avancées, il y a encore un profond malaise sur l'intensité du recours systématique à ce mode de contrôle interne. Aujourd'hui, la carence de ce contrôle est la faiblesse de ses bases juridiques et sa dépendance directe du ministre.

A cet égard, la question cruciale qui se pose est la suivante : ne faut –il pas se doter d'un texte général unifiant la structure des inspections pour chaque ministère ?

Il semble que cette démarche est possible dans la mesure où la conception rationnelle d'un Etat de droit exige qu'une structure agrégative d'inspection doit dépendre en premier lieu du chef du gouvernement. Cela permettra, sans doute, de mettre fin à l'absence de coordination entre les différentes instances de contrôle interne. Il permettra, en outre, de remédier et mettre fin à la prépondérance d'une opinion générale qui considère les inspections générale comme des instances à caractère répressif destinées pour traiter des règlements de compte[402].

Grosso modo, on peut déduire un certains nombres des carences influençant négativement la performance de cet organe ;

❖ Sur le plan juridique et institutionnel

- L'inadéquation de leur cadre juridique avec les nouvelles missions de l'administration ;
- Une perception des missions qui est fonction de la vision du ministre ;

[402] ***BADREDDINE (Y),*** « IGF, cours des comptes, inspections générales des ministères, des vérités bonnes à dire », L'opinion du 14 Mai 2001,P.13.

- L'absence de positionnement institutionnel, dans les différents textes, des IGM par rapport aux autres cops de contrôle ;
- Des textes institutionnels qui ne définissent pas les relations hiérarchiques entre les inspections générales, les services extérieurs.

❖ Sur le plan organisationnel

- L'absence d'organigramme officiel traduisant la structure des inspections pour certaines des IGM ;
- L'absence de manuel d'organisation fixant les attributions et taches de chaque entité ou membre de l'inspection générale ;
- Certaines inspections générales des ministères ne disposent pas de manuels de procédures générales ;
- Les activités exercées par les inspections ne sont pas homogènes et varient d'une inspection à une autre ;
- L'absence d'un système d'information à même de permettre la maitrise des flux d'information ;
- L'absence de définition de critères de performance des inspections générales par les différents textes les régissant ;
- Sur le plan des moyens humains et matériels
- Ressources insuffisantes pour accompagner les mutations survenues aux plans interne et externe ;
- Une absence d'autonomie des moyens en général et budgétaire en particulier ;
- Inèxistence d'un statut propre qui ne permet pas toujours de disposer du personnel souhaité ;

- Absence d'un système de motivation des ressources humaines.

b- le contrôle de l'inspection générale des finances(IGF)

Dans le souci de l'éthique et de bonne gestion, le législateur marocain avait institué dès 1960 l'inspection générale des finances.[403] Cette dernière participe à l'exercice des prérogatives de contrôle qui sont dévolues par les textes de lois et règlements au ministère des finances.

L'ancienneté du texte fondateur de l'IGF n'affecte pas l'exercice de ses missions car, d'une part, le dahir du 14 Avril 1960 décline un champ d'intervention très large englobant toutes les formes de gestion des fonds publics, et d'autre part, les nouvelles missions de l'IGF sont prévues par des textes juridiques habilitant de manière expresse l'institution à intervenir dans le champs choisi par le législateur (lois organiques sur les collectivités territoriales, loi organique relative à la loi des finances, accord avec les bailleurs de fonds étrangers…etc.)[404].

L'inspection générale des finances, « organe de contrôle à caractère administratif rattaché directement aux ministres des finances, n'exerce pas un contrôle permanent et systématique sur tous les services et les entités publiques ». Elle travaille sur la base d'un programme annuel arrêté par le ministre des finances en tenant compte des demandes formulées par les autres ministres.

En somme, les prérogatives de l'IGF en matière de contrôle et d'audit sont très étendues. Au champ d'intervention initialement défini par le texte fondateur et englobant l'ensemble des gestionnaires de fonds publics , il y a lieu d'adjoindre les missions confiées à l'IGF en vertu des accords de prêts et dons conclus avec les bailleurs de fonds, et celles qui lui sont dévolues par la loi organique relative à la loi de finances ,les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et d'autres textes particuliers.

Une telle épaisseur en termes de compétences transversales en matière d'audit et de contrôle n'est dévolue à aucun autre organe de contrôle et seule la cours des comptes compte un spectre d'intervention aussi large.

[403] Dahir n° 1-59-269 du 14 avril 1960, relatif à l'inspection générale des fiances, BO, n° 2478 du 22 Avril 1960,p .843.

[404] Entretien avec ***ABDELALI BERRIA,*** inspecteur général des finances, ReV ,AL maliya ,n° 61,Novembre ,2016,P.9.

A cet égard, il y a lieu de signaler que « le champs des compétences et des attributions consacrées à l'IGF paraîssent couvrir une dimension générale, large et polyvalente de nature à répondre aux besoin et attentes de contrôle de gestion des finances publiques et, de surcroît, à compléter, le cas échéant, le contrôle des différentes inspections internes spécialisées et des autres corps de contrôle organisés dépendant des administrations et services publics ». Des lors, l'IGF peut proposer toute modification susceptible d'améliorer l'éthique dans l'organisation et le fonctionnement de ceux-ci, d'évaluer les actions engagées et apprécier l'èfficacité et les résultats des moyens utilisés[405].

Cependant, malgré cette panoplie de prérogatives qui habilitent l'IGF à jouer un rôle important dans la lutte contre les abus et les dérapages en matière de gestion publique l'institution demeure peu èfficace.

Autrement dit, en plus de cinquante ans d'éxistence, le travail de l'IGF ne semble pas avoir eu un grand succès, cela pour plusieurs raisons : la première tient à son statut, la seconde au contexte politique du pays et la troisième à l'histoire de l'institution.

Concernant son statut, il faut remarquer que l'IGF est un corps de contrôle à caractère administratif qui n'est pas habilité à exercer des poursuites et à prononcer des sanctions. En cas de découverte d'irrégularités, ses constatations font l'objet non d'une décision immédiate mais simplement d'un rapport.

S'agissant du contexte politique, l'institution depuis sa création en 1960 jusqu'à la fin des années 1990 a été imprégnée par une politique de **« *laisser faire* »** des gouvernements qui se sont succédés à la tête de l'Etat, qui se sont très peu souciés de l'éthique au niveau de la gestion publique.

Pour l'histoire de l'institution, on peut dire que l'IGF est passée depuis sa création par quatre phases.

- La phase de l'affirmation et de la construction qui s'étend de 1960 à 1980 au cours de laquelle l'institution a jeté les bases d'un contrôle digne de ce nom.

[405] ***EL KTIRI (M),*** « IGF au Maroc : interrogation sur le passé et perspective pour l'avenir », REMALD, n° 5, 1996, p .71.

- La phase d'éclipse et surtout de marginalisation qui avait atteint son apogée l'lorsque le ministre de l'intérieur ***D.BASRI*** s'oppose aux missions de l'IGF dans les collectivités locales et créé bizarrement en 1993 l'inspection générale des finances locales.

- La phase de renaîssance qui a débuté avec le gouvernement d'alternance et qui se caractérise par la révision et la modernisation de l'institution.

- La phase du jumelage et de renforcement institutionnel de l'IGF afin d'accompagner la dynamique constitutionnelle apportée par la constitution de 2011 pour mieux répondre aux exigences de la bonne gouvernance des finances publiques et de la transparence financière, de la moralisation de la gestion publique ainsi qu'à celle de la modernisation administrative.

Dans le même sillage, il y a lieu de signaler qu'il existe d'autres raisons qui expliquent le déclin de cet organisme.

D'abord, comme son nom l'indique, l'IGF est un corps d'inspection et non de contrôle, du fait que son action ne s'exerce pas de façon permanente, mais par épreuve, non sur pièce, mais sur place, au cours d'une mission dite « tournée »[406].

Ainsi, à l'opposé de la cour des comptes, l'IGF se distingue par deux particularités majeures :

- Elle n'est pas investie d'un pouvoir d'initiative propre d'où l'importance accordée au ministre des finances dans le guide et le déclenchement de tout processus de vérification.

- L'absence de suites nécessairement génératrices d'effets dérivés[407].

Un autre handicap de taille auquel se heurte l'IGF est celui des ressources humaines, en effet, L'effectif global de l'IGF est de 85 personnes dont 65 Inspecteurs des Finances. Le taux de représentativité féminine parmi les Inspecteurs des Finances est de 9,23%[408].Ainsi, par cet

[406] ***JEMMALI (M),BENBRAHIMA (A),*** « Cours de finances publiques »,présenté le 15-7-1988,lors de stage de la 23 éme promotion de l'IGF, cours renéo ,ministère des finances ,p .30.

[407] ***KADIRI (J),*** op.cit, pp.368-369.

[408] Voir le site internet ***www.finances.gov.ma***

effectif, l'IGF se trouve dans l'incapacité de couvrir tout le territoire et de contrôler tous les services.

Dès lors, on comprend pourquoi la corruption s'amplifie dans des établissements publics ou les détournements de fonds ne cessent de s'accroître. Les responsables publics conscients de la carence des contrôles et le manque de moyens humains, à cet effet, n'hésitent pas à faire des caisses de l'Etat les leurs.

Paragraphe 2 : les contrôles exercés par les organismes externes à l'administration

Les contrôles préalables et les contrôles correctifs internes ont leurs limites. Les premiers ne peuvent déceler et empêcher toutes les erreurs ; des illégalités échappent à la vigilance des juristes ou des citoyens consultés sur les projets ; il arrive aussi que l'autorité investie du pouvoir de décision passe outre à leurs avis, pour des raisons d'opportunité administrative ou de convenance politique. Quant aux contrôles internes, ils sont à la fois nécessaires et insuffisants. Il faut que l'administration ait la possibilité, de son propre mouvement ou à la suite d'une plainte, de corriger ses erreurs, de revenir sur des décisions illégales, arbitraires ou inopportunes. Mais elle ne fera pas toujours usage de cette faculté, dans certains cas, elle n'admettra pas l'èxistence de l'erreur ou la nécessité de la corriger.

C'est pourquoi il est apparu nécessaire de compléter les techniques de contrôle interne par des contrôles « externes », qui sont exercés par des autorités indépendantes de l'administration[409]. Il s'agit, en l'occurrence, de trois types de contrôle qui peuvent participer de l'extérieur au contrôle de l'éthique en gestion publique : le contrôle juridictionnel de la cour des comptes et des régionales des comptes, le contrôle politique exercé notamment par le parlement et le contrôle exercé par des organismes de médiation entre le citoyen et l'administration appelé en France et dans les pays anglo-saxons autorités administratives indépendantes.

A- Le contrôle exercé par les juridictions financières

L'administration et ses agents sont soumis au contrôle du juge et, principalement, des tribunaux administratifs qui peuvent intervenir indirectement pour exercer un contrôle sur les

[409] ***BRAIBANT (G),QUESTIAUX (N) et WIENER (C),*** op.cit., p.281.

actes administratifs dont la légalité est contestée par voie de recours pour excès de pouvoir ou par voie de l'exception d'illégalité. Ce contrôle est un élément central pour tout système fondé sur la loi[410].

Mais, le contrôle juridictionnel qui intervient plus directement dans l'appréciation de l'éthique en gestion est celui qui est effectué par les juridictions financières. C'est la raison pour laquelle il convient dans premier temps d'étudier le contrôle de la cours des comptes(a) avant d'examiner dans un deuxième temps le contrôle exercé par les cours régionales des comptes(b).

a- Le contrôle de la cour des comptes

Le système de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc a connu une évolution importante, passant d'un simple mécanisme administratif de contrôle des comptes des comptables publics à un vrai dispositif de contrôle, porté par la Cour des comptes et orienté de plus en plus vers la performance et la bonne gouvernance publique.

Ce contrôle revêt un caractère important puisque les deniers publics forment une partie très importante et essentielle de la chose publique. La performance et la confiance dans la gestion des finances publiques se trouvent parfois entachées par les erreurs, les fraudes, les gaspillages qui sont imputables non seulement aux comportements des gestionnaires publics, mais également aux choix politiques de ceux qui agissent au nom de l'Etat.

L'existence d'un dispositif èfficace de contrôle des finances publiques est à même de permettre de rétablir la confiance des citoyens dans l'Etat et les autres entités publiques (collectivités territoriales, établissements publics).

Le rôle de la Cour des comptes à ce niveau n'est plus à démontrer. La Constitution de 2011 a renforcé son rang d'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume, qui garantit son indépendance. Elle est davantage impliquée dans la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics[411].

[410] ***ROUSSET (M),*** « le contentieux administratif », op.cit., p.263

[411] ***KERS (L),*** « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la cour des compte ?, voir le site internet : www.finances.gov.ma

L'ampleur des tâches de cette institution ainsi que la nécessité de rendre plus effectif lde son action rendaient impératif le soutien du législateur à travers la loi n° 55.16 amendant et complétant la loi n° 62.99[412] formant code des juridictions financières et la promulgation de la loi organique n° 130 .13 relative à la loi de finances[413].

Par ailleurs, la doctrine soucieuse de la moralisation du service public, n'a pas manqué de mettre l'accent sur le rôle que devrait avoir la cour des comptes pour combler les lacunes et les insuffisances du contrôle administratif des finances publiques[414].

Devant ses attributions étendues de la cour des comptes, cette dernière est-elle capable de les remplir d'une façon èfficace et èfficiente surtout que le champ pratique démontre la succession des évènements de dépravation et de détournements de deniers publics vécus par le secteur public et le service public ?

A vrai dire, malgré le caractère ambitieux de ses attributions, le contrôle de la cour des comptes connaît plusieurs handicaps. C'est d'abord la cour des comptes manque des moyens humains. En effet, l'èffectif des magistrats était beaucoup en déçu des besoins, à titre d'exemple leur nombre était de 303 en 2009 alors qu'il en fallait plus de 500[415].

Ce manque en moyens humains se traduisait sur le plan pratique par le fait que les dossiers n'étaient pas étudiés convenablement et dans les délais appropriés voire même que certains organismes publics n'ont jamais fait l'objet d'un contrôle de la cour des comptes, c'est d'ailleurs l'une des justifications qui a amené le législateur à envisager l'institution des cours régionales des comptes qui peuvent se concevoir dans le cadre d'une division plus rationnelle du travail, d'une redistribution fonctionnelle plus équilibrée et plus favorable à un traitement de proximité des organismes et des documents à contrôler[416].

[412] La loi n° 62-99 formant code des juridictions financières promulguée par le dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 (13 juin 2002) (B.O n° 5030 du 15 août 2002.

[413] Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, B .O, n° 6370, p. 3105.

[414] ***OUZAANNI REGALA (A)*** , « contribution à l'étude des marchés de l'Etat au Maroc »,thèse de doctorat, Grenoble, 1983,P.308.

[415] Rapport d'activité annuel de la cours des comptes relatif à l'exercice 2009, présenté à sa majesté le Roi.

[416] ***OUZZANI (R),*** « Place et rôle de la justice financière dans le contrôle supérieur des finances publiques », REMALD, n° 43, Mars-Avril, 2002, P.36.

Cette faiblesse apparaît d'autant plus nettement que cette juridiction fait face à des tâches accrûtes notamment de nouvelles compétences consultatives qui lui ont été attribuées puisque désormais la cour des comptes assistera le parlement et le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de l'article 148 de la constitution de 2011.

Cet accroîssement des compétences risque de constituer une autre occasion de récidive, vers la reconduction du même phénomène de décalage des moyens et des taches, et par la même compromettre l'efficacité de la cour des comptes comme dans l'ancien système[417].

Ensuite, il y a lieu de noter également l'insuffisance des outils juridiques offerts à la cour des comptes. Il nous semble, à cet égard qu'un élément peut concourir à l'affirmation de cette insuffisance : il s'agit en l'occurrence des garanties aussi bien juridictionnelles qu'institutionnelles des membres des institutions supérieurs de contrôle financière.

L'article 2 du dahir n° 1-79-175 du 14 septembre 1979 portant promulgation de la loi n° 12-79 relative à la cour des comptes dispose que la cour des comptes « se compose de Magistrats qui sont :le président, les vices présidents ,les conseillers et les auditeurs ».

De même, l'article premier du dahir n° 180-383 du 25 décembre 1981 formant statut des magistrats de la cours des comptes affirme que « les magistrats de la cour des comptes forment un corps régi par le président statut dont l'application est assurée par la chambre des conseillers [418]».

Sur un autre plan, l'article 3 de la loi en vigueur sur la cour des comptes dispose que « les magistrats jouissent de l'inamovibilité prévue en faveur des cours et tribunaux ».

Néanmoins, sur le plan pratique, il serait difficile d'affirmer que l'inamovibilité accordée aux magistrats de la cour des comptes est la même que celle accordée des cours et tribunaux[419].

[417] ***IBID,*** , p .37.

[418] Dahir n° 180-383 du 25 décembre 1981 formant statut des magistrats de la cour des comptes .B.O, n° 3560 du 21 /01 /1981, p .26.

[419] ***BENIZIDIYA (A),*** « Le juge des comptes au Maroc », Mémoire de D.E.S, droit public, FSEJ, Rabat, Octobre 1986, P.70.

En outre, les magistrats de la cour des comptes ne jouissent pas de privilèges de juridiction tel qu'il est prévu pour les magistrats conformément aux articles 266, 267,269 et 270 du code de la procédure pénale.

Pour s'en apercevoir, il suffit de se référer à la question que s'est poser la doctrine concernant la cour des comptes en soulignant :

« Quel juge et quel genre de tribunal ?sommes- nous là en présence d'une catégorie nouvelle de juge ».

Décidément, par ces constatations d'ordre juridiques et doctrinales, on aborde quelques imperfections d'ordre général se rapportant au statut marocain de contrôle supérieur des finances publiques et du rôle qui lui est assigné en matière de la moralisation de l'administration publique.

Force est de constater, en outre, qu'en dépit de l'élargissement des compétences des juridictions financières, le législateur précise que les magistrats des juridictions financières ne relèvent pas du système judicaire ordinaire et ne sont pas soumis au conseil supérieur du pouvoir judiciaire conformément à l'article 165, titre I er livre III de la loi 62-99. Or, cette garantie d'ordre juridique qui permet de renforcer la position des juridictions financières en générale et les magistrats de la cour des comptes en particulier ne semblent pas bien acquis.

b –le contrôle des cours régionales des comptes

Le rendu des comptes de la gestion publique est devenu une obligation pour toute administration étatique. Cette obligation se présente avec plus d'acuité pour les administrations publiques locales. Le citoyen, du fait qu'il participe au financement de l'action et de l'activité menés par les administrations publiques a le droit de savoir la qualité de la gestion publique et il y réserve de plus en plus d'exigence.

Afin de permettre au citoyen de jauger la qualité de la gestion publique, des institutions de contrôle dont les cours régionales des comptes ont été mises en place[420].

[420] ***LANZO (R .- TH),*** « Les chambres régionales des comptes et la problématique du contrôle de la gestion financière des collectivités territoriales », Master, ENA, France, Février 2007, P.3.

Le rôle le plus novateur en matière de contrôle juridictionnel est assurément celui que peut jouer, depuis la loi n° 62-99 de 13 Juin 2002, des cours régionales des comptes.

A cet égard, la cours des comptes va cesser de contrôler le secteur public local en déléguant cette compétence aux cours régionales des comptes.

En effet, l'article 117 de la loi 52-06[421] conformément aux dispositions de l'article 149 de la constitution dispose que les cours régionales des comptes **(CRC)** sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres collectivités territoriales et de leurs groupements. L'article 118 de la même loi dispose : ***« Dans la limite de son ressort, la cour régionale :***

1-juges les comptes et contrôle la gestion des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupement ;

2- contrôle la gestion des entreprises concessionnaires ou gérantes d'un service public local et des sociétés et entreprises dans lesquelles des collectivités territoriales, des groupements, des établissements publics relevant de la tutelle de ces collectivités et groupement possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire capitale ou un pouvoir prépondérant de décision ;

3- contrôle l'emploi des fonds publics reçus par des entreprises, autres que celles citées ci-dessus, des associations, ou tous autres organismes bénéficiant d'une participation au capital ou d'un concours quelque soit sa forme de la part d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou de tout autre organisme soumis au contrôle de la cour régionale ;

4 -exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, tout fonctionnaire ou agent ;

- Des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

- Des établissements publics relevant de la tutelle de ses collectivités et groupements ;

[421] Dahir 1-7-199 de 30 novembre 2007 portant promulgation de la loi n° 52-06 modifiant et complétant la loi n° 66-99 formant code des juridictions financières, B .O, n°5680, p .1337.

- De toutes sociétés ou entreprises dans lesquelles des collectivités territoriales ou des groupements possèdent, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou d'un pouvoir de décision.

- le wali et le gouvernement sont soumis à la juridiction de la cour régionale l'lorsqu'ils agissent entant que ordinateur d'une collectivité territoriale ou d'un groupement.

5 - concourt au contrôle des actes relatifs à l'éxécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements ».[422]

Outre ces compétences, la loi 52-06 a été instituée une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics.

Par ces compétences, les cours régionales des comptes sont donc appelées à contribuer aux èffort de moralisation au niveau local en instituant la transparence financière dans la gestion publique locale[423].

Cette contribution est beaucoup plus importante aujourd'hui d'autant que la gestion publique locale se caractérise par une certaine déficience .en effet, de nos jours plusieurs projets ratés dans les communes font légion. A cet égard, la cour des comptes a décelée tant des handicaps concernant la gestion publique locale dans son rapport de 2014 concernant la gestion déléguée des services public locaux[424].

Cette situation est due au développement de la corruption et de la gabegie au niveau local. Indéniablement, la décentralisation a multiplié le nombre des centres de décision, et le nombre d'ordonnateurs de recettes et de dépenses.

Parallèlement, le contrôle a postériori organisé par les pouvoirs publics a été caractérisé par sa faiblesse. Par conséquent, de véritables pôles mafieux se sont constitués dévoyant la démocratie locale et prenant en otage l'avenir de la commune.

---

[422] Dahir n° 1-7-199 de 30 novembre 2007 portant promulgation de la loi n° 52-06 modifiant et complétant la loi n° 66-99 formant code des juridictions financières précité.

[423] ***EL YAAGOUBI (M),*** « Les cours régionales des comptes et la démocratie locale au Maroc », REMALD, n°, 43,Mars-Avril,2002,P.27.

[424] Voir la synthèse du rapport de la cour des comptes sur la gestion déléguée des services publics locaux, Octobre 2014, P. 9 et suivant.

Dans le cas présent , les cours régionales des comptes pourront épingler à postériori ce genre d'erreurs et de comportement et aider à créer une culture de responsabilité et une dynamique pour l'instauration de l'éthique au sein de l'administration publique locale en interrelation avec la cour des comptes. Mais, cela dépend des pouvoirs qui leurs sont conférés, le degré de leurs économie et l'inamovibilité des magistrats.

Concernant le premier point, il faut rappeler que les attributions des cours régionales des comptes sont énormes mais dont l'èfficacité semble incertaine en raison de la faiblesse de leurs moyens humains et matériels.

Le second point tient à la question de l'étendue de l'indépendance des cours régionales des comptes qui risquerait d'être limitée voire anéantie compte tenu des larges pouvoirs du parquet et aussi du ministre de la justice.

Alors que les organisations internationales recommandent l'entière liberté aux institutions supérieures de contrôle, pour permettre à celle-ci de déterminer la programmation et la conduite de leurs contrôles, indépendamment de tout autre pouvoir.[425] Les dispositions de l'article 162 de la loi 52-06, confirment du moins implicitement le contraire surtout en matière de la saisine de cette juridiction ainsi qu'au niveau de l'èfficacité des poursuites disciplinaires ,qui peuvent ne pas avoir lieu ,sous l'effet des aléas d'une certaine opportunité, elles stipules à cet effet : « si la cour régionales relève des faits de nature à justifier une sanction disciplinaire. Le procureur du Roi signale ces faits à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire à l'égard de l'intéressé, laquelle fait connaître à la cour, dans un délai de 6 mois, par une communication motivée les mesures qu'elle a prises ».Outre le manque d'indépendance de ces juridictions, d'autres problèmes risquent d'être posés, éventuellement celui relatif au retard des procédures, corrélativement à celui de la dilution des responsabilités.

Enfin, le dernier point relève du fait que les magistrats des cours régionales des comptes ne sont pas soumis à la juridiction du conseil supérieur de la magistrature, la loi 62-99 prévoit un conseil de la magistrature des juridictions financières présidé par le président de la cour régionales des comptes qui aura la tâche d'appliquer le statut des magistrats des juridictions financières.

[425] Conclusion du quatrième congrès ***EURO SAI*** sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle **(I.S.C)**, source : REMALD, n° 11, Juin, 2000, p.114.

Pourtant, malgré ses insuffisances, aucun contrôle ne peut remplacer le rôle que peut jouer le contrôle juridictionnel en matière de promotion de l'éthique, même celui exercé par les autorités politiques[426].

B-Le contrôle politique des finances publiques

Avant le protectorat, il n'èxistait pas, au sens moderne du terme, comme le souligne ***R. MARCHAL***, de notions de finances publiques ou de budget d'Etat au Maroc. Il existait, néanmoins, des semblants de finances publiques basées sur l'interprétation du Coran et de la Tradition (deux sources du droit musulman) portant sur l'impôt ***(la Zakat, le Khoms et d'autres taxes)*** et les dépenses (objectif principal : la solidarité mais progressivement les besoins du palais et de l'armée). Le protectorat, institué dès 1912, a cherché à inscrire les finances publiques du Maroc dans le cadre du droit positif en s'inspirant des textes de droit français. De 1956 à 1963, les lois de finances sont élaborées, adoptées et mises en œuvre en vertu des dispositions du dahir n° 1-58-041 du 6 août 1958 portant règlement sur la comptabilité publique du Royaume inspiré du texte français du 31 mai 1862. Depuis 1956, le Maroc tente de fonder son propre ordre juridique des finances publiques, qui fut couronné dans un premier temps par la promulgation du texte constitutionnel en 1962. La constitutionnalisation du droit des finances publiques, bien que datant de la première Constitution entrée en vigueur en 1962, ne cesse d'évoluer à travers les différentes révisions constitutionnelles, les lois organiques relatives aux lois de finances et une jurisprudence encore limitée.

Depuis 2011, date de la dernière révision constitutionnelle, le droit des finances publiques a connu une certaine accélération : de nouvelles garanties constitutionnelles pour le contribuable et pour les deniers publics ont été consacrées ; une nouvelle loi organique relative aux lois de finances fut votée fin 2014[427].

Dans ce cadre, se manifeste l'importance du rôle du contrôle politique, à travers le contrôle budgétaire parlementaire qui est considéré comme une fonction essentielle pour renforcer la bonne gouvernance des finances publiques qui constitue un élément essentiel

[426] ***KADIRI (J),*** op.cit., pp. 410-411.

[427] Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° relative à la loi de finance, BO, n° 6370 du 1ER ramadan 1436 (18 juin 2015).

pour les Etats qui voudraient renforcer leurs capacités nécessaires pour le développement économique et la réduction de la pauvreté.

Le parlement doit veiller à ce que la mise en œuvre du budget se fasse en toute transparence, conformément aux autorisations accordées dans les lois de finances initiales et rectificatives, et dans le respect des textes et lois en vigueur.

L'expérience montre que la gouvernance des finances publiques peut être compromise par une faible indépendance du parlement par rapport à l'exécutif. Un parlement peut être inèfficace même s'il dispose des cadres juridiques garantissant son autonomie et des capacités humaines et matérielles lui permettant de remplir sa mission lorsque l'environnement général n'est pas associé à une volonté politique de faire appliquer la responsabilité de l'exécutif devant le parlement. En conséquence, l'amélioration de la gouvernance publique d'une manière générale est nécessaire pour le renforcement du rôle du parlement dans le processus budgétaire.

a –la procédure de contrôle en cours d'exécution

D'après l'article 75 de la Constitution marocaine 2011, le parlement « vote la loi de finances, déposée par priorité à la chambre des représentants ». L'objectif du contrôle parlementaire est de contraindre le gouvernement à rendre publiquement des comptes sur l'exécution du budget que le parlement lui a confié. Alors le parlement au moyen des lois de finances exerces 3 sortes de contrôle il s'agit du :

- contrôle à priori : loi des finances initiale ;
- contrôle en cours d'exécution du budget : loi des finances rectificative ;
- contrôle à posteriori : loi de règlement.

Ce qui nous concerne dans ce cadre, c'est la procédure en cours d'exécution ou la loi de finance rectificative.

Qu'est-ce que le contrôle en cours d'exécution ?

la loi de finance rectificative est une loi de finance qui modifie la loi de finance initiale en cours d'exercice en cas de changement politique majeur tel par exemple un changement de

Gouvernement, soit en cas de changement de situation économique entraînant une nécessité d'ajustement comme par exemple en cas d'absence de croissance prévue initialement.. L'obtention d'un équilibre étant impérative, cette loi rectificative a donc été instaurée. Ces Collectifs Budgétaires de fin d'année ont pour but unique de modifier ou plutôt rectifier cet équilibre initialement prévu par la loi de finance initiale. Un contrôle en cours d'exécution est nécessaire et obligatoire lorsqu'il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier de l'année prévu initialement se trouveraient bouleversées en cours d'exercice.

Durant cette procédure les députés n'osent renverser le gouvernement, la dissolution, le fait majoritaire les en dissuadent, et même s'ils ne craignent pas, en commission, surtout de multiplier les avertissements au gouvernement en refusant, tel ou tel crédit ou de poser des questions[428], l'impact de ce contrôle demeure faible.

Ainsi, les questions sont considérées comme un éclairement demandé par un parlementaire au ministre concerné à propos d'un point relevant de ses compétences, et ayant un rapport avec son ministre[429].

A cet égard, le nouveau règlement intérieur de la chambre des représentants, entré en vigueur en octobre 2013 a distingué les questions orales et les questions écrites par le biais desquelles,[430] les parlementaires peuvent demander des précisions et explications au gouvernement, concernant la politique budgétaire de l'Etat, ce qui leur permet d'avoir accès à la documentation financière du ministre des finances et par la même contrôler la politique du gouvernement en ce domaine.

Toutefois, force est de constater, d'une part la dégradation du pouvoir de contrôle des parlementaires concernant les questions orales en raison du temps insuffisant qui est imparti à chaque député, et bien que les questions écrites permettent d'accéder aux documents et aux informations du ministre des finances, leurs intérêt demeure faible compte tenu du fait que le député qui va les recevoir est souvent dans l'incapacité de les analyser à leur juste valeur, puisqu'il est désarmé devant la technicité des problèmes budgétaires, face à laquelle se perdent, même les meilleurs techniciens.[431] Dans le même sens, se pose la question du niveau

[428] ***MUSELLEK (R),*** « Notion essentielles de finances publiques »,Seiry, 1984,p.366.

[429]***KHOUDRY (D),*** « Gouvernance, fiances publiques et management intégré »Edition, Maghrébines, Casablanca, 2000, p.80.

[431] ***KADIRI (J),***op.cit., p.378.

d'instruction des élus Marocains qui a été soulevé un large débat au sein de l'opinion public marocain.

Force est de reconnaître que l'une des principales faiblesses de certaines démocraties porte sur la qualité de leurs représentants, nationaux comme locaux. Beaucoup des assemblées représentatives respectent certes les règles fondamentales du jeu démocratique en accueillant en leur sein tout citoyen proposé par son parti et légalement élu par sa base, mais le problème se pose lorsque cette démocratie peut se retrouver avec des députés, présidents de conseils régionaux ou communaux peu instruits et incapables d'assumer conséquemment la fonction pour laquelle ils ont été élus. En effet, les missions ; de contrôler l'action du gouvernement ou d'un territoire puis analyser, critiquer et voter le budget, exigent des compétences qui ne peuvent s'acquérir que par l'existence d'un certain niveau d'instruction[432]. Pour éviter cette situation, les partis politiques sont tenus à sélectionner des bons élus qui doivent d'être à la hauteur des exigences de la fonction[433].

Sur un autre plan, on peut considérer que les lois de finances rectificatives sont souvent considérées comme une simple formalité, du fait que leur examen et leur discussion sont beaucoup plus rapides, et ne tendent enfin de compte qu'à placer le parlement devant le fait accompli[434].

Visiblement, la faiblesse de ces outils de contrôle, ne peut que profiter à certains responsables, ceux-ci conscients de cet handicap, n'hésitent pas à détourner les finances de l'Etat à leurs intérêts personnel, ce qui fait subir de graves préjudices à organismes publics.

En effet, le contrôle parlementaire sur les finances de l'Etat était faible, c'est en tout cas ce qu'affirme le rapport de la commission d'enquête sur le ***CIH*** : « à défaut de moyens, le parlement ne pouvait pas contrôler les finances de l'Etat, surtout que lors des périodes

[432] La répartition des élus territoriaux par niveau d'instruction dans les élections locales du 4 septembre 2015 montre que 15,11% de ces élus n'ont aucun niveau d'instruction et que 58,62 % d'entre eux ne dépassent pas le niveau d'enseignement secondaire. Source : rapport de l'***ODDE*** « Le rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche ».2017, P.19.

[433] ***EL BOUHALI M.- B),*** « quand l'élu vole bas, il n'atterrit jamais », publication du 7 Mai 2015, voir le site ***www.huffpoestmaghreb.com.***

[434] ***MARTINEZ (j .- C) et Dimalta(P),*** « Droit budgétaire »,Litec, 1982,P.74.

antérieures, les traditions n'ont pas inventé des règles susceptibles d'activer son rôle de contrôleur[435] ».

En effet, La caractéristique principale du contrôle parlementaire est qu'il fonctionne dans le cadre des commissions permanentes actuellement après la création d'une commission permanente de contrôle des finances publiques. Le parlement peut constituer également des commissions d'enquêtes et d'investigations pour s'informer sur une question jugée importante : un évènement malsain, un scandale en rapportant avec la gestion publique, une affaire louche…etc.

Il s'agit d'un mécanisme de contrôle fondamental utilisé par les Etats démocratiques et les régimes parlementaires pour enquêter sur les agissements de leurs gouvernements et administrations[436].

Aujourd'hui, cette commission est règlementée par l'article 67 de la constitution de 2011 et La loi organique n°85-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires. À cet égard, l'article 2 de la loi n°58-13 dispose que : « les commissions d'enquête parlementaires peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou du tiers des membres de la chambre des conseillers …etc. [437] ».

Le législateur marocain se met donc au diapason des pays démocratiques, constitutionalisant ainsi un outil qui peut permettre d'une certaine façon de veiller à la moralité et à la régularité des actions entreprises par le gouvernement et l'administration en matière de gestion publique[438].

Cependant, des règles très restrictives régissent les conditions de création et d'exercice de ces commissions ainsi que leurs pouvoirs.

[435] Rapport de la commission d'enquête sur le CIH du 12 juillet 2002 au 9 Janvier 2001, B .O, n° 4874, du 15 Février 2001, p.477.(en arabe).

[436] ***MADANI (M),*** « Les commissions parlementaires d'enquêtes »,REMALD ,n° 44-45,Mai –Aout ,2002,p.159.

[437] Dahir n° 1-14-125 du 31 juillet 2014 portant promulgation de la loi organique n° 085-13 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquêtes parlementaires .B .O, n° 6484,24 chaoual 1435, p.3884.

[438] ***MOBARRAD (A.- L),*** « La nouvelle constitution marocaine de 1996 », REMALD, n° 10, « thèmes actuels »1997, P.39.

Selon la constitution, les commissions d'enquête ne peuvent être constituées qu'à l'initiative du Roi ou à la demande du tiers des membres de la chambre des représentants ou des conseillers.

Ces commissions d'enquêtes ont caractère temporaire ; elles sont créées pour une durée déterminée qui n'excède pas six mois, et prennent fin dès le dépôt du rapport dans ledit délai, (article 16 de la loi en vigueur).Mais, on s'interroge sur la valeur des conclusions de ces commissions d'enquête.

Juridiquement, les conclusions des commissions d'enquêtes ne constituent des décisions, elles ne sont que des éléments d'information à l'usage de l'institution parlementaire[439].

b- La procédure de contrôle parlementaire à postériori : la loi de règlement

L'objet de la loi de règlement est assez diffèrent de celui de la loi des finances de l'année et des lois des finances rectificatives.

Il ne s'agit plus de prévoir et d'autoriser mais de constater et de contrôler, et c'est à ce niveau que réside, l'importance du contrôle parlementaire qui permet aux députés de vérifier si l'exécution du budget est conforme à l'autorisation accordée et s'il n'y a pas de discordance entre les réalisations et les prévisions, l'examen de cette loi amène les parlementaires à contrôler également l'emploi des deniers publics.[440]En d'autre terme, on peut dire qu'après l'exécution du budget, le parlement doit être en mesure de vérifier si le budget initial éventuellement amendé par des lois rectificatives a été exécuté selon ses décisions, par l'application d'une loi de règlement considérée comme la manifestation la plus évidente du contrôle politique du parlement sur le gouvernement, au niveau de l'exécution financière. Elle permet, théoriquement, d'évaluer la conformité de l'exécution avec l'autorisation préalable constituée par la loi de budget.

C'est ainsi la nouvelle loi organique de finance prévue dans son article 64 dispose que : « La loi de règlement de la loi de finances constate et arrête le montant définitif des recettes encaissées, des dépenses dont les ordonnances sont visées, se rapportant à une même année

[439] ***MADANI (M),*** « Les commissions parlementaires d'enquêtes », op.cit. ,p .167.

[440] ***SBIHI (M)*** , « Le pouvoir économique et financier du parlement :un renforcement progressif »,voir le site web ***:www.min.gov.ma/french/fpagehtm***

budgétaire, et arrête le compte de résultat de l'année. Elle approuve le compte de résultat de l'exercice de l'année concernée, établi à partir des recettes et dépenses constatées conformément aux dispositions de l'article 32 ci-dessus. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice »[441].

Il s'agit en somme du moyen le plus èfficace reconnu par le droit positif marocain au parlement pour contrôler la manière dont sont dépensés les deniers publics, ainsi que les projets exécutés par voie de marchés dont la réalisation doit être conforme aux prévisions de la loi de finances.

Cependant, une question principale se pose sur la crédibilité de cette loi de règlement pour savoir si le gouvernement lui accorde l'intérêt nécessaire et s'il respecte les délais du dépôt du texte ?

En fait, l'examen du projet de la loi de règlement devrait faire l'objet d'un contrôle approfondi et sévère de la part du parlement pour éviter que les deniers publics ne soient dilapidés et détournés de leur but qui n'est autre que la satisfaction de l'intérêt général.

Hélas, la réalité montre d'autre réalité, les parlementaires se désintéressent de la loi de règlement. Ils s'accordent beaucoup plus de temps à l'examen de la loi de finances de l'année qui est pourtant moins près de la réalité.

De surcroît, la question du délai de dépôt de la loi de règlement, pose un problème sérieux en ce sens que l'article 65 prévoit : « Conformément à l'article 76 de la Constitution, le projet de loi de règlement de la loi de finances est déposé annuellement, en priorité, sur le bureau de la Chambre des représentants, au plus tard, à la fin du premier trimestre du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de la loi de finances concernée[442].

En effet, La discussion du projet de loi de règlement est l'occasion pour le parlement d'apprécier la portée des autorisations budgétaires face aux réalisations. A travers le vote de la loi de règlement et au-delà de l'aspect du contrôle budgétaire, le parlement exerce aussi son pouvoir de contrôle politique.

[441] Dahir n° O 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, précité.
[442] Dahir n°1-15-62 du 2 juin 2015, précité.

Les documents détaillés produits à l'appui du projet de loi de règlement, et notamment le rapport de la cour des comptes, sont autant d'informations qui sont mises à la disposition du parlement pour une meilleure appréciation des chiffres présentés par le projet de loi de règlement.

Cependant, force est de constater que l'intérêt manifesté par les parlementaires à ce projet de loi ainsi qu'aux documents l'accompagnant demeure faible au vu des possibilités offertes aux parlementaires de questionner le gouvernement sur les réalisations des objectifs ainsi que les multiples problématiques qui sont soulevées dans le rapport de la cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances.

Quand il s'agit de voter le projet de loi de règlement avec retard, on se trouve devant une dichotomie : d'une part, présenter des comptes fiables, ce qui demande beaucoup de temps, d'autre part, présenter le projet de loi de règlement le plus rapidement possible pour que son examen par le parlement présente un certain intérêt.

À cet égard, durant une grande période, les projets de loi de règlement ont été déposés avec des retards excédant parfois plus de six années. A titre d'exemple, le projet de loi de règlement de l'année 2012 a été discuté et voté au niveau de la commission des finances publiques de la chambre des représentants durant l'année 2015, en deux séances de cinq heures et 30 minutes. De même, les anciens projets de loi de règlement ont été discutés par le parlement avec beaucoup de retard : celui de l'année 2002 n'a été discuté par la commission des finances qu'en janvier 2007, ceux de 2003 à 2006 n'ont été débattus qu'en décembre 2009, et celui de l'année 2009, n'a été discuté qu'en janvier 2012, ce qui réduit d'autant d'intérêt de la loi de règlement en tant qu'outil d'évaluation de l'action de gouvernement.

L'opinion générale est que les compétences de fond du parlement en matière d'approbation du projet de loi de règlement sont importantes, mais qu'elles sont entravées par des phénomènes politiques. L'on constate que les projets de loi de règlement sont souvent discutés et votés tardivement par un nombre très faible de parlementaires et en un temps réduit, signe révélateur de la perte d'influence du parlement.

Dans ce sens, il y a lieu de noter que la mission du parlement au niveau du contrôle des fiances publiques demeure très limitée. Bien que la chambre des représentants ait été créée en avril 2014 la neuvième commission parlementaire permanente chargée du contrôle des

finances publiques, les députés ne peuvent pas actuellement contrôler sans passer par la cour des comptes. Ce qui ralentit considérablement le rythme d'action de cette commission qui a trois missions : le contrôle et le suivi de la dépense publique à travers la saisie de la cour des comptes, l'étude des rapports thématiques de cette institution ainsi que l'examen des textes relatifs au contrôle de la finance publique à commencer par la loi de règlement qui permet de contrôler le gouvernement en matière de dépense de budget. Actuellement les mécanismes dont disposent les députés sont insuffisants et ne leur permettent pas d'opérer un véritable contrôle. Il faut dire que les députés marocains n'ont ni les moyens ni les outils et les compétences nécessaires pour évaluer et contrôler une finance publique car il s'agit d'un domaine plus technique.

Pour pallier à cette carence, les parlementaires pourraient tirer profit, au maximum, des analyses que leur fournit la cour des comptes dans le cadre de son assistance légale au parlement, ce qui aidera les élus à porter un jugement fondé sur le respect des autorisations budgétaires et plus précisément sur la performance et l'impact des politiques publiques[443].

De même, le Maroc est appelé à s'inspirer des expériences internationales réussies pour améliorer la mission du parlement en matière de contrôle des finances publiques qui permet d'évaluer l'impact de la dépense publique et le degré de réalisation des objectifs escomptés dans le cadre de la réédition des comptes. L'expérience anglaise est saluée en la matière. En effet, une entité au sein du parlement britannique élabore des rapports hebdomadaires. Elle est composée de certains cadres spécialisés dont les analyses et rapports permettent d'éclairer les parlementaires.

Pour entre-carrer la problématique du manque d'expert au sein du parlement marocain pour assister les députés dans la mission du contrôle des finances publiques, certains parlementaires plaident pour des partenariats avec les universités pour que le parlement puisse avoir ses propre indicateurs ayant trait à l'économie marocaine sur la base du contexte national. Ce serait un outil important pour le parlement en matière de contrôle des finances publiques.

[443] Intervention de **ABDELLAH *SERHANE*** sous le titre : « Contrôle parlementaire et loi de règlement-le cas du Maroc »au séminaire internationale organisée par OECD en Turkie ,le 23- 25 septembre 2010 sous le thème : « The Changing Role of Parliaments in the Budget Process: Experiences of PUIC Countries and EU Member States.

Partie II: vers la mise de l'éthique publique au service d'un développement socio-économique

L'État n'a de sens, et sa construction politique n'est durable que si son « utilité sociale» est établie. Le développement de services publics répondant aux besoins et aspirations des populations est à la fois un impératif et un sacerdoce pour la puissance publique. La délivrance de services publics doit être perçue comme une mission régalienne de l'État qui seul, est en mesure de garantir l'équité et la justice dans l'accès des populations au bien-être social. C'est donc à l'aune de sa capacité à prendre en charge les besoins incompressibles des citoyens, à travers le service public, que se mesurent la crédibilité et la viabilité d'un État.

De la même manière, l'accès des populations aux services socio-économiques de base comme l'éducation, la santé ou le transport est une exigence morale, un droit, et une nécessité pour les populations qui aspirent naturellement à un développement harmonieux. Il constitue une question vitale pour les sociétés elles-mêmes, tant il est vrai que le « vivre ensemble » repose largement sur les avantages qui y sont attachés pour toute la communauté, et pour chaque citoyen. La satisfaction des besoins sociaux participe naturellement de la cohésion et de la stabilité des nations, de l'épanouissement individuel et de la prospérité collective des sociétés humaines. Dans ce sens, le service public est un élément fondamental de régulation sociopolitique, surtout dans un contexte de grande pauvreté.

Au Maroc, plus que demi-siècle après l'indépendance, le constat global qui s'impose est que les problèmes de l'administration sont nombreux ; l'ensemble des structures traditionnelles, le manque de vision et de projet commun, les mauvais choix de priorité dans les dépenses publiques, le clientélisme, la corruption et le favoritisme , ou encore la faible valorisation des compétences et des ressources en tous genres, la fourniture de services publics est aujourd'hui caractérisée par des insuffisances chroniques et des déséquilibres sociaux et territoriaux sans cesse grandissants.

Or, si le défi majeur du développement est le bien-être des populations, l'une des réponses à ce défi consistera dans la capacité des administrations publiques à offrir aux populations des services publics de base, en quantité et en qualité satisfaisantes.

Fondamentalement, la crise de la gouvernance en générale et de l'éthique administrative en particulier - qui est au cœur du sous-développement au Maroc est un

facteur déterminant de la crise du service public. Dès lors, la moralisation de l'administration est préalable pour toute initiative de réforme administrative, elle constitue un enjeu majeur pour la performance économique et sociale.

Afin de bien cerner cette partie, il nous semble judicieux d'orienter l'attention dans un premier chapitre sur la notion d'éthique comme un élément essentiel pour la consécration d'une administration de développement avant de se pencher dans un deuxième chapitre vers les perspectives de cette notion en matière de décollage socioéconomique.

Chapitre I:L'éthique: élément essentiel pour la consécration d'une administration du développement

La Moralisation est préalable pour toute initiative de réforme administrative du fait que la quasi-totalité des carences et des dysfonctionnements de l'administration incombent à la dégradation de l'éthique ou à son absence.

Comme la souligne la lettre royale adressée aux participants au colloque national relatif à la consolidation de l'éthique dans le service public, organisé par le Ministère de la Fonction Publique et de la réforme Administrative, du 29 au 30 octobre 1999 ***« l'éthique est l'un des fondements de l'Etat dont dépend la pérennité de ce dernier ou sa décadence… »***

L'importance de l'éthique de l'administration publique a engagé l'attention des spécialistes. En effet, la préoccupation afférente à l'éthique dans la fonction publique est devenue une question de taille aussi bien dans les pays développés que ceux en voie de développement pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, la réputation et le succès d'un gouvernement dépendent de la conduite des fonctionnaires publiques et de ce que pense le public de la conduite des responsables. Par conséquent, il est d'une importance capitale que les fonctionnaires agissent avec intégrité. Deuxièmement et plus important encore, un service public conforme à "l'éthique" est une composante importante d'une bonne gouvernance et à la réalisation du développement espéré.

Par référence à l'administration marocaine, les qualificatifs négatifs deviennent abondants dès qu'il s'agit de la décrire. En effet, celle-ci est décrite comme étant rébarbative, indifférente (ou méfiante dans le meilleur des cas), arbitraire, tentaculaire, paralysante,

inèfficience, etc. En outre, on lui associe tous les maux: gaspillage, corruption, lenteur, opacité…etc.

Or, pour faire de l'administration publique, et partant du service, un levier stratégique au service de la performance, du développement, de la compétitivité et du progrès tant économique que social, nous proposons dans le cadre de ce chapitre deux voies principales: La première consiste en un changement dans l'organisation et l'action de l'administration, changement qui peut minimiser les risques du comportement et des pratiques contraires à l'éthique d'où l'impératif de la réforme administrative(section 1), cette première voie n'aura d'importance que si elle est accompagnée d'une réforme de la justice, cette dernière est seule capable de garantir la non réversibilité des autres réforme et leur mise œuvre effective (section 2).

Section 1: la réforme administrative: alternative incontournable pour une éthique administrative

Depuis que les administrations existent, existe la réforme de l'administration ».Cette expression empruntée à ***GERARD TIMSIT***[444] semble s'appliquer parfaitement à la situation de notre pays ou les phénomènes de la réforme et de l'administration sont aussi anciens l'un que l'autre.

Bien que les premières reformes aient vu le jour immédiatement après le recouvrement de l'indépendance, la question d'une véritable réforme administrative globale n'a été amorcée qu'avec la publication du fameux rapport de la banque mondiale sur le Maroc en 1995[445].

Cependant, le rythme de réforme amorcée est très lent alors que les défis auxquels l'administration doit faire face sont de plus en plus nombreux, complexes et appellent des réponses urgentes et pertinentes. A ce propos, si à une certaine époque la réforme administrative devait se préoccuper d'impératifs internes liés à la nécessité de fournir un service public minimum dans des conditions acceptables, l'administration se trouve aujourd'hui interpellée sur un double front: interne et externe.

[444] ***GERAD TIMSIT***, « L'échec, mode d'emploi », PUF, 2000. P.367.
[445]***HAMMOUMI (M),*** op.cit, p.39.

Sur le plan interne, elle se doit faire à des besoins de plus en plus croissant, formulés par des citoyens plus que jamais conscients de leurs droits, et ce dans un contexte caractérisé par la rareté des ressources et des crises socio-économiques.

Sur le plan externe, la mondialisation ne pèse pas seulement sur les entreprises et les autres organisations du secteur privé, mais aussi à l'administration de nouveaux paradigmes, de nouveau rythmes de fonctionnement, d'évolution, de réforme et d'adaptation[446].

Aujourd'hui, la nécessité d'adapter l'organisation et les méthodes d'action de l'administration aux caractéristiques socio-économiques de notre temps, exigeraient une réforme adéquate de l'administration, une grande souplesse en fonction de la tâche qui incombe de nos jours à l'Etat social[447]. Cela implique obligatoirement la conjugaison de deux séries d'actions intimement liées, l'une à l'autre, en raison de leur importance et leur exigibilité pour l'administration, il s'agit de combattre le mal bureaucratique (paragraphe 1) et de rapprocher l'administration des administrés (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : combattre le mal bureaucratique

La bureaucratie '***Bureaucraty***' qui se caractérise par certains stéréotypes, tels que la lenteur, l'irrationalité, l'indécision ou l'aveuglement, est initialement une forme d'organisation du travail, elle désigne une administration encadrée par le droit qui s'appuie sur des règles juridiques. Les fonctionnaires dans cette organisation sont recrutés par concours, ils sont spécialisés et doivent obéir à leur supérieur hiérarchique, ce qui fait de la bureaucratie un très bon modèle de prévisibilité car reposant sur un savoir très précis et sur des compétences disciplinées.

Cependant, des dérives de la bureaucratie ont été mises en évidences par les sociologues des organisations qui montrent en effet que le formalisme de la bureaucratie peut entraîner une lourdeur et une rigidité de l'action administrative, voire une monopolisation du pouvoir au profit des seuls intérêts des bureaucrates[448].

[446] ***HAMMOUMI (M),*** op.cit, p.11.

[447]***HAOUT (H),*** « l'administration du développement au Maroc », op.cit. ,9.

[448]Une bureaucratie est une administration publique ou privée organisée dont le fonctionnement est standardisé et prévisible. Le pouvoir y est fondé sur la compétence et non sur la coutume ou la force. Le fonctionnement bureaucratique est impersonnel, les décisions sont fondées sur le droit (conception

En effet, la constatation de l'administration montre qu'elle repose dans son travail sur un pouvoir de commandement, en donnant des ordres, en édictant des obligations et en conférant des droits ou les retirant sans le consentement de leurs destinataires. De même, la décision administrative ne laisse aucune occasion au citoyen, ni d'être associé à la prise de décision ni de la contester ce qui aboutit à des abus du pouvoir ce qui nécessite une intervention urgente de démocratisation du système administratif (A). Par ailleurs, l'opacité administrative qui a prévalu dans l'administration pendant de longues années a instauré un système caractérisé par le mystère et le secret laissant tous les gestes administratifs possibles, ce qui a rendu urgent de clarifier la pratique administrative (B).

A- Vers une démocratisation du système administratif

Pour mener bien son action, l'administration peut recourir aux moyens que lui offre le droit privé, c'est à dire agir selon les modes de la gestion privée. Mais elle peut aussi et doit souvent user de moyens de droit public exorbitants du droit commun. Elle jouit de moyens de droit public dont sa qualité de personne publique lui donne la disposition et que l'on désigne prérogatives de puissance publique. Les prérogatives de puissance publique illustrent l'inégalité entre l'administré et l'administration.

L'èxistence d'une telle inégalité est à la base de la reconnaissance d'un domaine public de l'administration.

Wébérien). L'exécution des tâches bureaucratiques est divisée en tâches spécialisées définies précisément. Depuis, plusieurs sociologues ont montré que la rationalité mise en œuvre dans une bureaucratie ne produit pas forcément des conséquences rationnelles.

Le sociologue américain ***ROBER KING MERTON*** a démontré ainsi que le fonctionnement bureaucratique engendre des **effets pervers**. L'obligation des individus de suivre un comportement standardisé au sein de la bureaucratie entraîne chez eux un déplacement des buts. Les individus considèrent comme une fin ce qui ne devrait être qu'un moyen. Ils développent une sorte de « **personnalité bureaucratique** » qui consiste à considérer que la règle est « sacrée ». Le comportement ritualiste qui en découle induit de la rigidité source d'inefficacités. Il leur devient impossible de répondre aux exigences particulières de leur activité.

A son tour ***MICHEL CROZIER*** dans *Le phénomène bureaucratique* (1976) montre que l'organisation bureaucratique est génératrice d'un effet pervers majeur. Il l'appelle le « **cercle vicieux bureaucratique** ». Au sein de la bureaucratie, chacun cherche à accroître son pouvoir au détriment des autres individus en essayant de contrôler les zones d'incertitudes qu'engendre le fonctionnement bureaucratique. Pour ce faire, les individus cherchent à faire adopter des règlements qui augmentent leur propre autonomie. L'amplification de ces réglementations paralyse peu à peu le fonctionnement bureaucratique.

A cet égard, il arrive que des déviances peuvent découler de cette inégalité méritent d'être évitées compte tenu que certains fonctionnaires n'hésitent pas à confondre l'autorité avec les abus, ce qui leurs permet d'agir dans tous les sens de leurs intérêts.

Des lors, la démocratisation du système administratif s'avère impérieux pour atténuer le monopole du pouvoir dont bénéficie l'administration, et qui aboutit inévitablement à une attitude de soumission voire ajustement des gouvernants aux gouvernés, une attitude qui d'une part constitue un obstacle infranchissable contre la dénonciation des abus des gouvernants, et qui d'autre part autorise les comportements ostentatoires et favorise le gaspillage[449].

C'est dans ce sens, l'administration doit adopter une approche proactive des problèmes en basant sur un nouveau concept d'autorité (a) qui permet d'éviter toute sorte d'autoritarisme administrative, de même, il est indispensable pour l'administration de regagner la confiance du public en offrant plus de choix, de démocratie et de participation dans la prise de décision (b) [450].

a- Le nouveau concept d'autorité

L'administration publique au Maroc, sous le règne du roi ***Hassan II***, souffrait de plusieurs défauts. D'abord, le phénomène incontestable qui handicapait son évolution ou qui l'empêchait de devenir « une administration citoyenne », c'est à dire une administration au service des citoyens, est par excellence « le phénomène de la corruption » qui touche tous les services de l'Etat : concussion, clientélisme, favoritisme…etc. Ensuite, l'existence d'un Makhzen répressif, et l'absence des canaux de communications entre l'administration publique et les usagers (distance, fermeture, arrogance…etc.). S'ajoutant à cela « le système très concentré » de l'administration territoriale qui était caractérisée par une bureaucratie extrême : lenteur inertie, inèfficacité, etc.

Le début de règne de ***MOHAMMED VI*** va faire émerger dans le discours officiel « un nouveau concept de l'autorité » qui manifeste la volonté du roi de lutter contre les maux de l'administration et de prévaloir les libertés citoyennes. Devant des hauts fonctionnaires de

[449] ***KADIRI (j),*** op.cit., P.435.

[450] Le rapport de la banque mondiale de 1995 a souligné que l'une des causes essentielles favorisant la corruption dans l'administration marocaine est l'absence d'une réelle participation des administrés dans la prise de décision.

l'Etat et des élus locaux, le roi ***Mohamed VI*** va refléter, dans son discours du 12 octobre 1999, l'essence de ses idées de réforme et modernisation de l'appareil du Makhzen[451] :

« La responsabilité de l'autorité dans les divers domaines de ses compétences consiste à assurer la protection des libertés, à préserver les droits (…).

Nous voudrions à cette occasion expliciter un nouveau concept d'autorité et de ce qui s'y rapporte. Un concept fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix social.

Cette responsabilité ne saurait être assumée à l'intérieur des bureaux administratifs qui doivent en demeurant rester ouverts aux citoyens, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes, en les associant à la recherche des solutions appropriées »[452].

L'objectif de ce nouveau discours officiel du régime marocain est de chercher à manifester la volonté d'évoluer les classiques administratifs du Maroc, autrement dit, enraciner une autre culture au sein de l'administration qui rend avec la mentalité Makhzénienne autoritaire.

La décision la plus forte au début du régime du roi ***MAHAMED VI*** et le limogeage de l'homme fort du makhzen, le visage répressif des années de plomb, le ministre de l'intérieur ***DRISS BASRI***, le 9 novembre 1999.

En réalité, cette décision a été prise trois mois apres l'intronisation de Mohamed VI, pas pour la simple raison de la mauvaise réputation de ***BASRI*** ou aussi afin d'entamer une nouvelle page blanche et faire rupture avec l'homme qui reflète l'image d'un makhzen brutal ; car il y a deux autres raisons derrière ce limogeage, à notre sens :

- la première, l'inharmonie entre sa majesté le roi ***MOHAMED*** et le défunt ***BASRI*** : deux génération différentes, deux éducations différentes, deux mentalités différentes.

[451] ***OUAJJAT (A)*** ; « la problématique de la démocratisation au Maroc depuis l'indépendance », thèse de doctorat, université Panthéon-Assas /Paris, 2011, p.258.

[452] Extrait du discours de sa majesté le roi Mohamed VI adressé à la nation à l'occasion de la fête du trône le 30 Juillet 2000, source : REMALD, série : « Thème actuel », n° 25,2001, Pp.71 et S.

- la deuxième, tout chef d'Etat a besoin de ses hommes de confiance dans l'appareil de l'Etat tachent à appliquer ses décrets et ses ordres, du coup le nouveau Roi a limogé ***Basri*** afin de mettre ses hommes à lui à la tête de l'Etat.

DRISS BASRI a été remplacé par son rival ***AHMED MIDAOUI***, ancien haut fonctionnaire de l'intérieur que ***BASRI*** a écarté il y a 3 ans. D'ors et déjà, le ministre de l'intérieur va paraître comme un ministre ordinaire comme les autres ministres. Il n'est plus l'homme fort du Makhzen, ou le personnage clé du gouvernement. Le poste de ministre de l'intérieur va connaitre plusieurs personnalités dans la période de règne de ***Mohamed VI.*** En effet, le roi a nommé jusqu'ici plusieurs personnalités successives à la tête de l'intérieur : en plus de ***AHMED MIDAOUI,*** il y a aussi ***DRISS JETTOU***(le 23 juillet 2001), ***MOSTAFA SAHEL*** (le 7 novembre 2002), ***CHAKIB BENMOUSSA*** (le 8 juin 2004), puis récemment ***MOHAMED LEFTIT.*** Ce qui va paraître le ministre de l'intérieur comme un ministre ordinaire comme les autres ministres ou un haut fonctionnaire chargé d'une mission temporaire à la tête du département de l'intérieur.

L'objectif qui devrait être derrière cette rénovation est l'assainissement de l'administration. C'est à dire éliminer les agents d'autorité ou les hauts fonctionnaires qui représentent l'image du Makhzen répressif et corrompu, et les remplacer par des résponsables intègres qui donnent l'exemple à leur personnel en matière de l'administration citoyenne et qui veillent à l'application stricte de l'Etat de droit au lieu de l'Etat –Makhzen ou l'Etat policier[453].

Le « nouveau concept d'autorité » est un complément indispensable de l'évolution démocratique du Maroc. Le discours royal de 1999 a d'abord permis au souverain marocain de définir les principales rèsponsabilités des autorités, consistant « à assurer la protection des libertés, à préserver les droits, à veiller à l'accomplissement des devoirs et à réunir les conditions nécessaire qui exige l'Etat de droit ». Il s'agit donc de placer au premier plan le respect d'un cadre juridique résultant d'ailleurs à la fois de textes Marocains et de conventions internationales le nouveau concept d'autorité est fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la

[453] ***OUJJAT (A)***, op.cit. , pp.262-163.

préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale ».

A cet égard, on pourrait dire que le point focal de cette approche royale est la nécessité d'opter une politique de proximité, qui prend en compte les spécificités locales, et dans laquelle l'agent d'autorité intervient pour réguler et pour arbitrer bien plus pour imposer.

C'est pourquoi, et c'est sans doute le troisième point essentiel du discours de 1999, le souverain invitait les agents de l'Etat à sortir « des bureaux administratifs » pour rechercher une concertation avec les administrés sur le terrain « en les associant à la recherche des solutions appropriés ».

Ce nouveau concept voulu par le souverain montre aussi qu'il s'agissait de tourner la page de pratiques antérieures dans la redéfinition d'un cadre démocratique et moderne d'action de l'Etat. Où en trouve une expression récente au **titre XII** de la constitution marocaine de 2011, « de la bonne gouvernance », et le fait d'avoir ainsi constitutionalisé ces éléments, les plaçant au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, montre leur place éminente.

Le Maroc a aussi connu une réforme du cadre juridique régissant le statut des agents d'autorité selon une vision moderniste à même d'accompagner les mutations imposées par l'ouverture de l'administration territoriale sur son environnement. Peut- on parler d'une redéfinition du rapport administration-citoyen durant le règne de S.M. Mohamed VI[454] ?

Nul besoin de dire que les citoyens ont besoin d'une èfficacité positive fondée sur des cercles de qualités et une meilleure approche de la gestion du service public.

Pour se faire, il serait donc préférable que l'administration modifie la logique de son pouvoir et de son action et ce, dans deux sens:

Premièrement, il convient avant toute chose d'éliminer les facteurs générateurs de l'attitude de méfiance voire de peur que ressentent les administrés envers les détenteurs du pouvoir.

[454] Entretien réalisé par ***EL MAHJOUB ROUAN*** avec ***CHRISTOPH BOUTIN***, voir le matin Août 2014, p.18 et 19.

En effet, autant de facteurs méritent d'être supprimés dont le plus déterminant, semble-t-il, est relatif à un sentiment psycho-sociologie profondément enraciné dans les mentalités des uns (administrateurs) et des autres (administrés) ce qui en fait une tâche redoutable et difficile.

Les administrés craignent l'autorité de l'administration incarnée dans le système traditionnel du Makhzen dont l'action reposait essentiellement sur la contrainte et le commandement, au point que les administrés croient que l'agent public ou le fonctionnaire en général bénéficie d'un pouvoir absolu sans limite.

Cette vision a sans doute, fait de la corruption un moyen pour se rapprocher des responsables publics et par conséquent d'accéder aux prestations normalement gratuite.

Par ailleurs, les fonctionnaires devenus professionnels de la chose publique, sont convaincus de leurs supériorités par rapport aux administrés, ces derniers qui ne sont que des assujettis auxquels il convient d'imposer la discipline nécessaire.

Cette réalité est d'autant plus accentuée dans le milieu rural là où il est souhaitable d'améliorer le comportement des responsables administratifs avec la population en vue de contenir les abus et les actes arbitraires surtout des agents d'autorités.

Deuxièmement, la concrétisation du nouveau concept de l'autorité dans son contexte mondialisé, nécessite une redéfinition du rôle de l'Etat qui reste le producteur et le garant des normes sociale, économiques et politiques. Le renouvellement du rôle de l'Etat vient sans doute en partie pour intégrer les nouvelles règles du jeu global et étatique que l'autorité doit respecter et appliquer. L'Etat doit faire une rupture majeure entre l'ancien concept de l'autorité sécurisante et le nouveau concept de l'autorité citoyenne et humaine. Ce rôle de l'Etat doit s'agir aujourd'hui de remporter les «gros contrats» d'infrastructure, de générer de véritables courants d'exportation, de favoriser les petites et moyennes entreprises (***PME***), de diminuer les impôts (parce que trop d'impôts tue les impôts), d'intervenir pour instaurer un développement durable et solidaire, de créer une image positive du pays donc de ses produits et de ses capacités… etc.

La redéfinition du rôle de l'Etat, à travers le nouveau concept de l'autorité doit s'agir d'une reconstruction du binôme Etat/nouveau concept de l'autorité. Ceci doit se faire par

l'établissement d'un fonctionnalisme étatique subsidiaire, et d'un fondamentalisme nouveau-conceptuel de l'autorité. L'Etat comme fonction de régulation doit préserver les droits des citoyens et les droits du secteur privé, et l'autorité comme productrice des biens et services doit harmoniser les comportements des acteurs économiques, politiques et sociaux. Le binôme Etat/autorité doit se traduire par le passage de l'Etat unitaire à un modèle étatique polycentrique de plusieurs pôles du pouvoir diversifiés pour gérer les différentes actions du développement socio-économique durable.

Une autorégulation fonctionnelle et productrice doit être faite dans un cadre de partenariat entre l'Etat et des autres degrés d'autorité. La multiplication et le renforcement du rôle de l'autorité sont déterminants dans ce domaine parce que si le trop d'impôts, tue l'impôt, il est bien évident que le trop d'autorité tue l'autorité.

Le nouveau concept de l'autorité s'inscrit dans le sens large dans le libéralisme contrôlé et consacré par la constitution et par le respect de la légalité, c'est-à-dire soumission à l'Etat du droit et au contrôle du juge. Ceci nécessite une réflexion sur la place du droit dans la société marocaine, et sur les implications-heureuses ou moins heureuses- de ce droit. Le nouveau concept d'autorité doit concrétiser un ordre juridico-rational garant des libertés fondamentales et inséparables de la démocratie, il doit répondre à la portée supérieure de la mise en place d'un ordre juridico-planétaire progressif.

Le nouveau concept de l'autorité doit se traduire par la promotion des investissements intérieurs et extérieurs. Les investissements sont le cordon ombilical de l'économie marocaine, et représentent à cette dernière ce que représente le lait d'une mère pour le bébé. Il n'y a guère de développement durable sans investissement. Le discours royal du 30 juillet 2000 qui a reprôné le nouveau concept de l'autorité a précisé que cette autorité «ne se limite pas à l'administration territoriale, mais s'étend à tout détenteur d'autorité, puisqu'il a pour noble objectif de réconcilier le citoyen avec l'autorité et l'administration, de préserver la dignité et de promouvoir l'investissement». L'investissement, depuis le début du XX siècle, est le plus important incitateur du développement durable, social, solidaire et intégrant. Il est aussi le multiplicateur des valeurs et services, le conservateur du capital et richesse, le créateur des emplois. Avec l'ouverture de l'économie libre-échangiste - mondialisée, il devient le premier pilier financier de l'Etat et de ses composantes.

En fait l'impact réel de l'atténuation de l'autoritarisme administratif demeure tributaire de la participation de l'administré à la gestion des affaires publique.

b- La moralisation de l'administration par la technique de participation

La gestion démocratique est conditionnée, non seulement par des garanties institutionnelles, mais aussi par la participation de la population à la gestion des affaires et des compétences des collectivités territoriales.

Plusieurs dispositifs permettent de faire participer les citoyens à la vie locale, en dehors des périodes électorales. Certains de ces dispositifs disposent d'une reconnaîssance constitutionnelle, telle la consultation ou encore, le droit de pétition A cela, s'ajoute une voie particulière, celle de l'action contentieuse.

La participation par la consultation :

La démocratie participative se ramène à l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'accroître l'implication des citoyens dans les prises de décision et trouve son fondement dans les lacunes de la démocratie représentative qui connaît des limites dans l'implication des citoyens dans la prise de décision, sa mise en œuvre et son contrôle.[455]

A cet égard, on ne peut jamais concevoir une démocratie locale sans une démocratie directe permettant la participation effective des citoyens dans le processus de décision.

La décentralisation n'implique pas, seulement, un partage du pouvoir, des rèsponsabilités et des ressources, mais aussi, la permission d'un rapprochement de la décision de la population et des hommes[456].En effet, la réussite des politiques publiques locales dépend largement du rôle que peut jouer la population locale dans la définition et l'exécution desdites politiques[457].

[455]***GHAZALI (A),*** « Concept et finalité de la démocratie participative », Actes de la rencontre nationale organisée à Rabat le 10 mai 2012, conjointement par l'Association « Ribat Al Fath pour le développement durable » et la Fondation **konrad** -***ADNAUER-STIFTUNG***, sous le thème « La démocratie participative ».

[456]***BRAHIMI (M***), « De nouvelles modalités de contractualisation », in ***BUTZBACh***. (E). ***BIDEAU***. (C), La coopération décentralisée Franco-Marocaine: Premier inventaire et perspectives. Ministère français des affaires étrangères. IEREM. 1997. P. 55.

[457]***HAMDAOUI (A),*** « La régionalisation au Maroc ». Thèse en droit public, Tome I, université Mohammed V de Rabat. Année universitaire 1997-1998. P. 384.

Pour le cas du Maroc, la participation à la gestion démocratique des collectivités territoriales dans les anciennes chartes de la décentralisation prenait la forme d'un droit à l'information sur la gestion locale, droit qui permet seulement la possibilité de prendre connaîssance des délibérations du conseil local à travers l'affichage et la communication des documents y afférents. L'article 67 de la charte communale (loi 17.08)[458] indiquait, dans ce sens, que « les délibérations du conseil communal sont affichées dans le huitaine, par extrait, au siège de la commune. Tout électeur de la commune, a le droit de demander communication et de prendre à ses frais copie totale ou partielle des délibérations. Il peut les publier sous sa rèsponsabilité ».

A vrai dire, la volonté de faire participer les citoyens et les associations était exprimée par cette charte. En effet, l'alinéa 5 de l'article 38 prévoit que le conseil communal « encourage la création de coopératives d'habitat et d'association de quartiers », d'autant plus qu'il est, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 41, habilité à entreprendre «toute action de proximité de nature à mobiliser le citoyen, à développer la conscience collective pour l'intérêt public local, à organiser sa participation à l'amélioration du cadre de vie, à la préservation de l'environnement, à la promotion de la solidarité et au développement du mouvement associatif ». En conséquence, les élus locaux sont habilités à entreprendre des actions de sensibilisation, de communication, d'information, de développement de la participation et de partenariat avec les associations ou toute organisation agissant dans le champ socio-économique et culturel au niveau territorial.

Donc, il n'est pas niable de souligner que cette charte a parlé des formes d'une participation des citoyens et des associations. Cependant, elles sont exprimées en des termes généraux qui manquent de précision et de mécanismes et modalités de mise en œuvre effective, constat qui explique pour partie la faiblesse, voire, la crise du phénomène participatif au niveau local[459].

La même charte a essayé de se rattraper et d'atténuer de la généralité de ces mécanismes en soulignant la possibilité pour le conseil communal de créer une commission dite « commission de parité et d'égalité des chances », mais en vain, puisque ladite commission n'a

[458] Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, BO, n° 5714 du 5 mars 2009.

[459] ***ABBADI(D),*** « La gouvernance participative locale au Maroc ». Ed. Sciences Humaines. 2004. pp. 82-83.

qu'une fonction consultative limitée dans le seul cadre de ses compétences, donc, ne bénéficiant que d'un simple droit à l'information[460].

En conséquence, le droit à la participation et à l'information est de portée très limitée[461].

Dans un essai de dépasser les difficultés qui arc-boutent l'épanouissement de la participation, laquelle est devenue, d'autant plus, une nécessité technique et politique[462], la Constitution et les présentes lois organiques ont prévu des solutions portant presque sur toutes les formes possibles de la démocratie directe. Mais, l'on juge préférable de faire, au préalable, un bref rappel des dispositions constitutionnelles en la matière pour pouvoir situer, par la suite, le degré de leur explicitation et les modalités de leur concrétisation au plan législatif.

Du point de vue constitutionnel, la participation occupe, désormais, une place de choix en tant que fondement de l'Etat de droit et de la démocratie. La Constitution l'énonce, prioritairement et explicitement, dans son préambule : ***« fidèle à son choix irréversible de construire un Etat de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un Etat moderne, ayant pour fondements, les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance ».***[463]

L'importance symbolique de cette consécration est encore plus significative, si l'on remarque qu'elle a pris le devant, même, sur les constantes de la nation marocaine, puisque l'article 1 de la Constitution souligne que « ***le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative […] la nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes***

[460]L'article 14 de la loi 17-08 prévoyait qu'« il est créé auprès du conseil une commission consultative dénommée commission de parité et d'égalité des chances , composée de personnalités appartenant à des associations locales et d'acteurs de la société civile, proposés par le président du conseil communal […] la commission donne son avis, autant que de besoin , à la demande du conseil ou de son président sur les questions concernant la parité et l'égalité des chances et l'approche du genre social. Les membres de la commission peuvent présenter des propositions et des suggestions relevant de sa compétence ».

[461]***HARSI (A),*** « La réforme de la charte communale et les exigences d'une meilleure gouvernance locale ». REMALD, n°double 84-85, janvier-avril 2009. P. 21.

[462]***ROUSSET (M),*** « Pouvoir administratif et participation ». REMALD. n°32. 2000, Pp. 29-36.

[463] Voir le préambule de la constitution de 2011.

fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique[464] ».

Il est clair que cette priorité prise sur les constantes de la nation, prouve que la participation est l'une des bases des éléments qui la suivent. L'autre référence constitutionnelle est la citation indirecte de la participation[465]en tant que règle de bon fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organes publics. La participation est conçue comme l'un des éléments primordiaux de la bonne gouvernance tant nationale que locale.

D'autant plus que la constitution garantie l'indépendance des instances en charge de la bonne gouvernance[466].

Une autre forme de participation est prévue par la Constitution en faveur des citoyens et des citoyennes qui ont le droit d'avoir des informations détenues, entre autres, par les institutions élues dont les collectivités territoriales font partie. En effet, l'on estime, à juste titre, que le droit à l'information est intimement lié à la question de la démocratie participative au plan territorial[467].

L'importance est accordée, en outre, davantage aux jeunes au sujet desquels « il incombe aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures appropriées en vue d'étendre et généraliser la participation de la jeunesse au développement social, économique, culturel et politique du pays, d'aider les jeunes à s'insérer dans la voie active et associative et prêter assistance à ceux en difficulté d'adaptation scolaire, sociale ou professionnelle, de faciliter l'accès des jeunes à la culture, à la science, à la technologie, à l'art, au sport et aux loisirs, tout en créant les conditions propices au plein déploiement de leur potentiel créatif et innovant dans ces domaines [468]».

[464] Article 1 de la constitution de 2011.

[465]L'article 157 prévoit qu'« une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques des régions et des autres collectivités territoriales et des organes publics ».

[466]L'article 159 de la Constitution de 2011.

[467]***حارسي ع الله***."تطبيق المبدأ الدستوري للد ديمقراطية التشاركية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية: المدى والحدود و الجودة."مداخلة بالمائدة المستديرة المنظمة يوم 02 يوليوز2016 بالرباط بشراكة بين المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ومؤسسة هانس سايد الألمانية, تحت عنوان:»السنة الخامسة لدستور المملكة لفاتح يوليوز 2011 :حصيلة التطبيق و الآفاق«

[468] L'article 33 de la Constitution de 2011.

Le constituant ajoute qu'« il est créé à cet effet un conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative[469]». Dont la définition claire a été faite par l'article 170 [470] et ce pour assurer le suivi de conception et d'application des objectifs assignés à ce conseil qui, d'autant plus, portent sur tous les secteurs et matières intéressant les jeunes.

Concernant les personnes aux besoins spécifiques, des mesures significatives ont été prises, étant donné que la constitution prévoit que « les pouvoirs publics élaborent et mettent en œuvre des politiques destinées aux personnes et aux catégories spécifiques. A cet effet, ils veillent notamment à:

- Traiter et prévenir la vulnérabilité de certaines catégories de femmes et de mères et de personnes âgées;

- Réhabiliter et intégrer dans la vie sociale et civile les handicapés physiques sensorimoteurs et mentaux et faciliter leur jouissance des droits et libertés reconnus à tous[471]».

Il serait aberrant de nier que la Constitution marocaine a adopté une approche polyvalente dans le but d'assurer une base juridique à la protection des droits et libertés de toutes les catégories de personnes physiques et morales.

La Constitution est allée encore plus loin lorsqu'elle a reconnu aux étrangers établis au Maroc, le droit de jouir de toutes les libertés fondamentales reconnues aux citoyens et citoyennes marocaines y compris le droit de participer aux élections locales conformément à la loi, à l'application des conventions internationales et aux pratiques de réciprocités[472] .

Au plan des nouvelles lois organiques relatives à la décentralisation[473], la déclinaison de ces dispositions constitutionnelles s'est faite en quelque sorte par de nouvelles dispositions

[469] L'article 33 de la constitution précité.

[470]L'article 170 indique que « le conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative, créé en vertu de l'article 33 de la présente constitution, est une instance consultative dans les domaines de la protection de la jeunesse et de la promotion de vie associative. Il est chargé d'étudier et de suivre les questions intéressant ces domaines et de formuler des propositions sur tout sujet d'ordre économique, social et culturel intéressant directement les jeunes et l'action associative, ainsi que le développement des énergies créatives des jeunes, et leur incitation à la participation à la vie nationale, dans un esprit de citoyenneté responsable ».

[471]L'article 34 de la Constitution de 2011.

[472]L'article 30 de la Constitution de 2011.

[473] On parle essentiellement des dahirs suivant :

qui ont prévu que les conseils locaux créent, conformément aux dispositions de l'article 139 précité, des outils de participation, de dialogue et de concertation pour faciliter la participation des citoyens et des citoyennes, ainsi que des associations dans la préparation et le suivi des programmes et actions de développement et ce conformément aux modalités fixées par les règlements intérieurs desdits conseils[474]

L'èffort entrepris par ces nouvelles lois organiques pour renforcer la participation des citoyens et des citoyennes à la gestion démocratique des affaires et compétences des assemblées locales, tient au fait qu'elles se sont déployées pour impliquer toutes les catégories sociales intéressées par la consultation et ce en réservant, contrairement aux anciennes lois sur la décentralisation, aux formes de participation tout un chapitre dans chacune des lois précitées, intitulé « ***les instruments participatifs du dialogue et de concertation*** ».

De ce fait, ces lois ont prévu que les conseils locaux créent, conformément aux dispositions de l'article 139 précité, des outils participatifs de dialogue et de concertation pour faciliter la participation des citoyens et des citoyennes, ainsi que des associations à la préparation et le suivi des programmes et actions de développement et ce conformément aux modalités fixées par les règlements intérieurs.

Seulement, il faut remarquer que la loi organique n°113-14 a tenu à spécifier, contrairement aux deux autres lois organiques, qu'il est question d'une instance baptisée « ***instance de parité et d'égalité des chances*** ». Il semble que cette loi a fondé une instance semblable à celle qui était prévue par l'article 14 de la charte communale n°78.00 tel qu'il a été modifié et complété par l'article premier de la loi n°17.08, mais en l'élevant au rang d'une instance et non d'une simple commission.

- Dahir n°1.15.83 du 20 Ramadan (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°111-14 relative aux régions. B.O n°6440 du 9 joumada I 1437 (18 février 2016). P. 198. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P. 6586. (En arabe).
- Dahir n°1.15.84 du 20 Ramadan (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces. B.O n°6440 du 9 joumada I 1437 (18 février 2016). P. 242. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P. 6626. (En arabe).
- Dahir n°1.15.85 du 20 Ramadan (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes. B.O n°6440 du 9 joumada I 1437 (18 février 2016). P. 261. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P 6661. (En arabe).

[474]Les articles 116, 110 et 119, respectivement de la loi organique n°111-14relative aux régions, de la loi organique n°112-14relative aux préfectures et provinceset de la loi organique n°113-14relative aux communes.

Même si les trois lois organiques n'ont prévu que d'instances dont les missions ne seront que consultatives, donc, dépourvues de force de décision,[475] la volonté est claire de faire participer toutes les catégories de personnes y compris les jeunes et ceux dont les besoins sont spécifiques, puisque ces dispositions parlent de citoyens et citoyennes sans distinction.

Généralement, ces outils de démocratie participative, instaurés par les présentes lois organiques, ont mis sur pied des structures institutionnelles de proximité et des instances consultatives réunissant les principaux acteurs associatifs et économiques concernés, sans oublier le fait qu'elles ont tenu à souligner que ce sont les règlements intérieurs des conseils locaux qui se chargent de fixer les dénominations de ces instances, ainsi que les modalités de leur composition et de leur fonctionnement au lieu de confier ces missions au pouvoir réglementaire national.

Il s'agit là de l'un des amendements proposés par les membres des deux commissions du parlement lors de la discussion des projets de lois organiques relatives aux collectivités territoriales[476] et que le législateur organique a fini par adopter, apparemment, dans le but de renforcer la capacité organisationnelle des conseils locaux au sujet des questions qui les intéressent au premier plan.

A cet effet, les présentes lois organiques indiquent que les rapports d'évaluation, d'audit et de contrôle effectués, dans le cadre du contrôle interne par les collectivités territoriales, doivent être publiés par tous les moyens, afin que le public puisse les consulter,[477]d'autant plus que les présidents des conseils desdites collectivités, ainsi que les personnes morales de droit public ou privé qui gèrent un service public qui en relève, sont tenus d'élaborer et de communiquer au public des états comptables et financiers relatifs à leur gestion et à leur

[475]***HARSI (A),*** « Lecture analytique des lois organiques sur la réforme territoriale ». Communication à la table ronde Co-organisée par l'ENA et La REMALD à Rabat le 5 juin 2015 sous le thème : « La nouvelle réforme territoriale au Maroc : Enjeux actuels et futurs de la mise en œuvre ».

[476]Les rapports de la commission de l'intérieur des collectivités territoriales de l'habitat et de la politique de ville de la chambre des députés et de la commission de l'intérieur des collectivités territoriales de la chambre des conseillers portant sur la discussion des projets de lois organiques relatifs aux collectivités territoriales. Tome II. Session d'avril 2015. Année législative 2014-2015.

[477]Les articles 246, 216 et 272, respectivement de la loi organique n°111-14…précitée, de la loi organique n°112-14…précitée. et de la loi organique n°113-14…précitée.

situation financière. Ces états, ajoutent ces mêmes lois, peuvent être publiés par voie électronique[478].

Elles soulignent, également, que les présidents des conseils locaux procèdent, dans le cadre des règles de bonne gouvernance, à l'affichage des délibérations aux sièges desdits conseils dans un délai de dix (10) jours afin que les citoyennes et les citoyens puissent en prendre connaissance conformément à la législation en vigueur[479].Il s'agit d'une disposition déjà prévue par les anciennes lois sur la décentralisation, mais, sa reproduction consacre cette volonté de faire participer la population locale à la gestion des affaires des collectivités territoriales.

Au plus, ces lois enchaînent que les conseils locaux, leurs présidents, les instances y afférentes, les groupements interrégionaux, ceux inter-préfectoraux et provinciaux, les ECI, ainsi que les groupements de collectivités territoriales doivent respecter les règles de gouvernance précitées et sont tenus, à cet effet, de prendre les mesures nécessaires pour assurer, notamment, les mécanismes de la démocratie participative[480] .

Cette adhésion est encore plus garantie par la consécration du nouveau mécanisme du droit de pétition comme l'une des formes de ce que l'on appelle la démocratie directe.

Le droit de pétition :

La gouvernance locale, assimilée à la démocratisation de l'exercice de projets collectifs, se positionne comme une solution pour répondre aux nouvelles exigences des citoyens qui n'entendent plus réserver l'exclusivité des décisions à la seule puissance publique (élus et administration), qui souhaitent être consultés pour donner leur point de vue, et qui veulent être associés à la coproduction des projets qui les touchent directement[481] . De ce point de vue, le droit de pétition devient indissociable de la gestion démocratique des collectivités territoriales.

[478]Les articles 249, 219 et 275, respectivement de la loi organique n°111-14…précitée, de la loi organique n°112-14…précitée et de la loi organique n°113-14…précitée.

[479]Les articles 247, 217 et 273, respectivement de la loi organique n°111-14…précitée, de la loi organique n°112-14…précitée et de la loi organique n°113-14…précitée.

[480]Les articles 244, 214 et 270, respectivement de la loi organique n°111-14…précitée, de la loi organique n°112-14…précitée et de la loi organique n°113-14…précitée.

[481]***ZACRAOUI (M),*** « Gouvernance et démocratie », REMALD, n° 57-58 , novembre- décembre,2005, P. 30-31

L'inscription du droit de pétition dans le marbre constitutionnel [482] est une autre preuve concrète d'une orientation solennelle vers la valorisation de la démocratie directe au plan territorial. D'ailleurs, les mots « citoyens » et « citoyennes » ont été cités seize (16) fois dans la constitution, ce qui est loin de refléter une simple «lexicométrie»[483], mais un réel intérêt pour la question de la citoyenneté[484].

La consécration de ce droit par les lois organiques relatives à la décentralisation territoriale [485] qui prévoient d'une manière identique que conformément aux dispositions de l'article 139 de la Constitution, les citoyennes, les citoyens et les associations peuvent, selon les conditions fixées par les présentes lois organiques, présenter des pétitions dont l'objectif est de demander aux conseils locaux d'inscrire un point entrant dans le cadre de leurs compétences dans leurs ordres du jour, dénote, également, de la volonté d'implication effective de la population locale dans l'opération du contrôle de l'action des collectivités décentralisées et dans « la participation, le suivi, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques locales[486] ».

La participation prend, ainsi, une forme procédurale, expression d'une réelle institutionnalisation de celle-ci, dont la garantie la plus importante, semble-t-il, est l'obligation pour les présidents des conseils locaux de motiver le refus de la pétition en question qui intervient après délibérations desdits conseils et de le transmettre aux mandataires ou aux représentants juridiques des citoyens et citoyennes ou des associations auteurs de la pétition sus-indiquée.

Cette forme procédurale est encore plus claire s'agissant des conditions devront être remplies pour pratiquer le droit de pétition. Déjà, l'article 146 de la Constitution indique

[482]L'article 139 de la constitution dispose que « les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence ».

[483]***AOUCHAR (A),*** « L'égalité entre les hommes et les femmes dans la constitution marocaine de 2011 », in « La constitution marocaine de 2011 : Analyses et commentaires ». LGDJ-Montchrestien. Ed. Lextenso. P. 264

[484]***BRAHIMI (M),*** « La citoyenneté: élargissement de son champ d'action ». Actes de la conférence internationale sous le thème « La citoyenneté responsable, inclusive et participative », co-organisée les 8 et 9 octobre 2015 à Rabat par la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Agdal-Rabat et la Fondation Konrad Adenauer.

[485]Les articles 118, 112 et 121, respectivement de la loi organique n°111-14…précitée, de la loi organique n°112-14…précitée et de la loi organique n°113-14…précitée.

[486] زهرو (ر)، التدبير الحر للشأن الترابي: الجهات و الجماعات الترابية: من الدستور إلى القوانين التنظيمية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، مجلة مسالك، العدد 22-21 .ص. 2.

qu'une loi organique fixe les conditions d'exercice par les citoyennes, les citoyens et les associations du droit de pétition. En conséquence, les trois lois organiques prévoient des conditions différentes selon qu'il s'agit de citoyens ou d'associations.

Pour les citoyens, les nouvelles lois organiques ont prévu des conditions semblables pour les trois sortes de collectivités territoriales, à l'exception de celles concernant le nombre exigé de pétitionnaires.

Ainsi, les citoyens et citoyennes concernés doivent être parmi les habitants de la collectivité en question ou y exercer une activité économique ou commerciale et avoir, en plus, un intérêt commun à présenter une pétition. Dans le même sens, la loi organique relative aux communes et celle relative aux préfectures et provinces ajoutent qu'ils doivent réunir les mêmes conditions qu'on exige pour l'inscription dans les listes électorales.

Au plan des pétitionnaires, la loi organique relative aux régions indique que leur nombre varie selon la démographie de chaque région. Il est de l'ordre de 300 pétitionnaires pour les régions dont le nombre d'habitants est inférieur à un million, de 400 pour les régions dont le nombre d'habitants varie entre un million et trois millions et de 500 pour celles dont le nombre d'habitants dépasse trois millions . Pour les préfectures et les provinces, leur nombre ne doit pas être inférieur à 300, tandis que pour les communes, dont le nombre d'habitants ne dépasse pas 35000, le nombre des pétitionnaires ne doit pas être inférieur à 100, mais il est de l'ordre de 200 pour les autres communes. Quant aux communes d'arrondissements, le nombre des pétitionnaires ne doit pas être inférieur à 400.

Pour ce qui est des associations, les présentes lois organiques ont stipulé qu'elles doivent être reconnues par la loi et être dans une situation réglementaire conformément aux lois et règlements en vigueur, d'autant plus qu'elles doivent avoir un siège ou une section dans le territoire de la collectivité territoriale concernée, sans oublier que la loi organique relative aux préfectures et provinces renchérit que l'association en question doit disposer au moins de 100 membres, alors que les autres lois organiques sont restées muettes sur cette question.

A vrai dire, il ne s'agit que d'une condition superfétatoire visant à rendre complexe, le processus de participation au niveau préfectoral et provincial et ce sans fondement logique.

Il convient de remarquer que les lois organiques n'ont pas prévu des conditions trop favorables à la stimulation et l'encouragement de l'exercice du droit de pétition.

La participation par le recours pour excès de pouvoir contre les décisions locales :

Il s'agit d'une participation garantie indirectement par la Constitution qui prévoit dans son article 118 que « tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente ».

De fait, la participation des citoyens peut prendre une voie contentieuse. C'est, en effet, un moyen de contester une décision locale, dans l'intérêt propre du requérant qui se considère lésé par un acte d'une collectivité territoriale[487].

Si l'action contentieuse ne permet pas au requérant de participer à l'édiction de la décision contestée, elle lui offre la possibilité de prendre part au contrôle de légalité exercé sur les actes des collectivités territoriales.

Dans ce sens, les trois lois organiques relatives à la décentralisation ont maintenu, chacune dans une partie réservée au contentieux, les dispositions des lois antérieures en soulignant qu'aucun recours pour excès de pouvoir, autre que les actions possessoires et les recours en référé intentés contre les collectivités territoriales ou les actes de leurs exécutifs, ne peut, à peine d'irrecevabilité par les autorités compétentes, être intenté contre ces collectivités et leurs exécutifs qu'autant que le demandeur a préalablement informé ces collectivités et adressé au wali ou au gouverneur, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation et qu'il lui est immédiatement délivré un récépissé par l'autorité locale.

Ces mesures ont pour finalité de mettre au courant l'autorité chargée du contrôle administratif d'éventuels recours engagés contre les collectivités territoriales, et cedans le but de les aider à se défendre et même à régler les problèmes avant que l'action ne soit portée devant les tribunaux.

Evidemment, le recours obéit aux mêmes procédures qui s'appliquent à tout recours pour excès de pouvoir, notamment, le respect de délai de deux mois à partir de la publication

[487] ***ABIBI (J),*** op.cit, P.140.

de la décision litigieuse ou de sa notification pour intenter le recours et avoir un intérêt à agir qui comme les autres recours formulés contre l'Etat, fait l'objet d'une interprétation libérale de la part du juge administratif marocain.

De fait, à titre d'illustration, le tribunal administratif de Casablanca a considéré que le refus du président du conseil communal d'autoriser la requérante qui dispose d'un contrat de travail, à regagner son poste, et ce malgré la correspondance qui lui a été adressée, dans ce cadre, par l'autorité chargée de tutelle, est une décision entachée d'un excès de pouvoir[488].

B-Vers un système administratif plus transparent

La transparence pourrait être considérée comme une technique d'apprentissage de contrôle de l'action des services publics par les administrés ; un contrôle qui permettra d'éviter que des motifs et des arguments illégaux et injustes ne servent de fondements aux décisions administratives.

Par transparence donc, nous entendrons l'essentiel des procédés et règles juridiques qui visent à dissiper le mystère et le secret qui entourent l'administration[489].

D'ailleurs, et pour l'intérêt des administrés, et pour celui de la performance socio-économique, il est indispensable que la transparence de l'administration devienne une réalité. Cet objectif ne serait atteint que par la conjonction de deux séries d'èffort[490] : D'une part, conviendrait –il d'introduire une culture de communication dans l'administration (a), pour permettre une clarification des procédures administratives (b) d'autre part.

a- L'introduction du droit à l'information

Toute personne peut obtenir communication de tout document administratif le concernant. Le droit d'informer et le droit d'être informé sont des droits inaliénables reconnus à la personne humaine et légitimés par des conventions internationales et les Constitutions de certains Etats. Le principe du libre accès du public à l'information constitue l'une des pierres

[488]TA de Casablanca, 17/4/2002. Fouzia Ben Dgha c/La commune rurale ***Ouled Saleh***, n°226/2002. REMALD n°68. 2006. P. 155. Dans le même sens, Voir. TA de Rabat, 28/2/2008. Société Ateliers de production industrielle marocaine c/La commune urbaine de salé, n°424/2008. REMALD, n°83. 2008. P. 258.

[489] ***KADIRI (J)***, op.cit., p.450.

[490]***AKLA (A)***, op.cit., p.288.

angulaires de toutes sociétés modernes et démocratiques, grandes ou naissantes, l'une des priorités essentielles est de garantir à tout citoyen, l'accès à l'information et à la connaissance, notamment l'accès aux données publiques. C'est une mission des plus nobles, qui oriente et dicte aux gouvernements, les actions à mener pour développer et encourager les politiques de divulgation des informations garantissant l'atteinte de leurs objectifs d'ouverture, de transparence et de gouvernance[491].

Dans les organisations publiques les données occupent aujourd'hui, plus que jamais, une place centrale. Les différentes administrations cherchent, de plus en plus, à développer leurs capacités à mettre de façon directe et surtout spontanée à la disposition du public un certain nombre d'informations dans le cadre de ce qu'on appelle communément « une politique de divulgation proactive » (Proactive Disclosure Policy). « Gouvernement ouvert » et « ouverture des données publiques » favorisent l'innovation et la transparence. Ils sont désormais considérés, comme les piliers pour la mise en place des mécanismes de la bonne gouvernance des affaires publiques et l'instauration par la même des démocraties dites participatives.

La libération des données publiques « Open Data » est la meilleure illustration de conversion des gouvernements hermétiques en gouvernements privilégiant l'ouverture sur la société civile dans une démarche de diffusion, sans demande particulière, des documents administratifs et des données publiques dont le but de renforcer leur degré de transparence. Il est donc devenu impératif pour les gouvernements d'accorder une attention particulière à l'analyse et la mesure de leurs efforts organisationnels d'ouverture en coordination avec les fonctions du records management. Il s'agit, plus précisément, de s'assurer que les documents, les informations et les données créées, restent authentiques et soient accessibles, pour une amélioration constante et évolutive, des services, du contrôle de la corruption et pour le renforcement de la démocratie.

Pour faire face à ce défi, les différentes organisations publiques s'èfforcent de mettre en place des procédures et des solutions, notamment de dématérialisation, dont les principaux objectifs devront être de les aider à améliorer leurs capacités organisationnelles et

[491] « Etude de droit comparé sur l'accès au document administratifs réalisée par ***CONSTANZE LADEMANN***, rapport de stage à la CADA, juillet 2010, P.1.

managériales, de rendre plus accessible leurs patrimoines de documents administratifs et des informations publiques et de les mettre en valeur.

Dans cette mouvance, le gouvernement marocain s'est doté d'un arsenal juridique reconnaissant et garantissant les droits d'accès à l'information. Il s'agit principalement de la loi n°31-13 qui constitue un complément indissociable de l'article 27 de la constitution de 2011 qui dispose que: « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public (…) ». Ce droit n'est limité que par la loi pour des contraintes éventuelles liées à « la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes » et « l'atteinte aux droits et libertés ».

En effet, une lecture attentive des dispositions de loi n° 31-13 relative à l'accès à l'information ouvre la porte devant plusieurs critiques, de ce fait, on peut dire que les dispositions apportées par cette nouvelle loi est incompatible avec l'esprit de l'article 27 de la constitution et les traits, conventions et normes internationales. A cet égard, plusieurs limites peuvent être détectées:

Tout d'abord, si la constitution de 2011 limite l'accès à ce droit dans des cas très précis (les informations se rapportant à la défense nationale, à la sécurité interne et externe, à la vie privée des personnes ainsi que l'atteinte aux droits et libertés). Par ailleurs, On constate que la loi 31-13 est venue pour écarter d'autres champs dudit droit, à titre d'exemple on peut citer: (à la défense nationale, à la sécurité intérieur et extérieur de l'Etat et celles dont la divulgation est susceptible de porter atteinte aux relations avec d'autres Etats ou organismes, aux politiques monétaires, économiques et financières de l'Etat, aux droits à la propriété industrielle, aux droits d'auteurs et aux droits voisins…). De ce qui suit, il en découle que le texte rend très difficile l'accès à l'information en élargissant le champ d'acception de la liberté d'accès à l'information.

Ensuite, il y a lieu de signaler que la loi n° 31-13 complique la procédure d'acquisition du droit à l'information, dans ce sens, l'alinéa 1 de l'article 14 de ladite loi dispose que : "les informations sont obtenues sur la base d'une demande présentée par la personne concerné, la demande doit contenir le nom, le prénom, l'adresse…, ainsi que les motifs de la demande."

Ce qui est très critiquable dans ce sens, c'est le fait d'obliger le demandeur de citer les motifs de sa demande, surtout nous savons tous que le droit d'accès à l'information est un droit tout à fait universel, garanti par les normes internationales donc il ne nécessite pas une justification.

Enfin, il y a lieu de mentionner que l'article 16 de ladite loi (31-13) dispose que : « la personne rèsponsable devra répondre à la demande dans un délai de 30 jours renouvelable une seul fois », c'est à dire que la durée de la réponse sur la demande de la personne concernée peut durer 60 jours, ce qui compromet èffectivement les intérêts des administrés et par conséquent, influence négativement le but de légiférer le droit d'accès à l'information lui-même. Dans le même enchainement des idées, il y a lieu de souligner également que les dispositions de l'article 17 de la loi 31-13 sont prévues d'une façon très vague et ambigue, lorsqu'elles disposent que « la personne responsable devra répondre à la demande dans un bref délai en cas d'urgent », sans déterminer le délai possible et sans définir les cas d'urgents susceptibles de réduire le délai de réponse à la demande.

Grosso modo, afin de consolider le droit d'accès à l'information, des mesures suivantes doivent être prises simultanément:

- Fixer des objectifs réalistes d'accès èffectif à l'information du domaine public gouvernemental :

Le passage d'une culture du secret et de rétention de l'information à une culture de partage de l'information et de transparence publique ne peut se faire du jour au lendemain, même si la volonté politique est forte et clairement affirmée. C'est pourquoi, toute stratégie globale de promotion de l'accès à l'information publique doit se reposer sur des objectifs réalistes et bornés dans le temps. A chaque échéance, un suivi et une évaluation indépendante et impartiale des avancées opérées et des défis restant à surmonter doit être effectuée avant de fixer de nouveaux objectifs.

- Évaluer l'impact des programmes favorisant l'accès à l'information :

Une progression pour pallier les insuffisances, telle que décrite ci-dessus, impose d'évaluer l'impact des actions gouvernementales et des administrations en faveur d'un meilleur accès du public à l'information administrative. Ces actions, qui doivent

s'inscrire dans une stratégie globale et concertée, doivent faire l'objet d'un suivi régulier, fondée sur des indicateurs précis et définis eux-mêmes de manière concertée.

Les résultats de ces études d'impact, par exemple les études d'usage des services d'information ou de l'e-Gouvernement, doivent eux-mêmes être rendus publics pour informer le processus de décision tant au niveau des autorités publics que des forces vives de la société marocaine pour qui l'accès à l'information est fondamental.

Ce type d'études d'impact ne peut en aucun cas reposer uniquement sur des indicateurs quantitatifs unidirectionnels (la mise à disposition par les administrations d'un nombre donné de services d'information ou de services internet[492]). Bien que ces indicateurs soient pertinents, ils doivent être associés à des indicateurs plus qualitatifs sur l'usage réel et effectif que les populations font de ces services, et sur les conditions èffectives d'accès à l'information administrative.

La société civile a ailleurs un rôle crucial à jouer dans l'évaluation des programmes, et des services mis en place par les pouvoirs publics pour permettre l'accès à l'information administrative. A ce titre, Transparency Maroc et l'Association des Professionnels des Technologies de l'Information(APEBI) envisagent de collaborer pour élaborer un (index des sources disponibles sur le domaine informationnel public et un indice d'évaluation des sites Web de l'e-gouvernement ».[493]Ce type d'initiative, elle a pour objectif de créer une émulation entre les administrations, de proposer une critique constructive de l'offre d'information et de stimuler la divulgation de l'information publique de manière proactive, pourra constituer également une ressource de référence importante tant pour l'administration que pour le citoyen.

- Permettre et favoriser l'appropriation d'un droit pour la population :

Pour que l'accès à l'information administrative soit effectif pour tous, les citoyens doivent être conscients de leur droit, désormais constitutionnel (article 27 de la constitution de 2011). Un travail de sensibilisation et de conscientisation de populations elles-mêmes sur ce

[492] Voir sur ce point « les indicateurs de performance », au nombre limité retenus par la stratégie Maroc Numérique 2013 : nombre de services transactionnels en ligne, pourcentage des entreprises utilisant des services transactionnels, audience des sites « .ma »(http://www.egov.ma/page/IndicateurseGov.aspx).)

[493]Transparency Maroc- ***Unesco*** Rabat. Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information- Rapport de consultations sectorielles, Plate-forme de Plaidoyer, Janvier 2010, P.84.

droit d'accès à l'information constitue un chantier considérable pour les pouvoirs publics marocain, mais aussi pour les Medias –qui doivent jouer leur rôle de promoteur de ce droit-et pour la société civile qui devra au niveau national, régional et local faire de l'accès à l'information un thème mobilisateur et accompagner les populations dans l'exercice ce droit. Même lorsque le cadre juridique est favorable, le niveau d'exigence du citoyen est déterminant dans la capacité effective qu'il a à accéder à l'information publique et dans la qualité de l'information qu'il obtient.

Le travail de sensibilisation sur ce droit et son appropriation par les populations peuvent emprunter des voies diverses, avec de véritable compagne de communication et des programmes d'éducation au public sur ses droits[494].

Enfin, on a vu, les services publics d'information (centre de documentation, services en ligne) sont souvent méconnus désintéressés et sous-utilisés, un travail de communication sur l'existence même de ces services permettrait de capitaliser sur les efforts déjà entrepris par l'Etat marocain et ses diverses administrations. Pour y parvenir, l'information qui y partagée se doit être pertinente, accessible, actualisée et gratuite.

- Lutter contre les limites structurelles qui se posent à l'exercice du droit d'accès à l'information :

L'analphabétisme constitue un obstacle majeur dans l'accès à l'information publique pour les populations au Maroc. A cet égard, le taux d'analphabétisme, estimé à 32 % de la population marocaine, précise le haut-commissariat au plan dans la note d'information qui

[494] Voir sur ce point par exemple l'expérience menée depuis 2001 dans l'Etat Caribéen Trinité et-Tobago sur la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information avec des programmes d'éducation du public sur ses droits, des agents des services publics au sujet de leurs responsabilités ,l'organisation des conférences pour les hauts fonctionnaires ,un site Web diffusant de l'information sur ce droit, un manuel sur CD pour les services publics , des brochures expliquant la loi aux ménages, achemines par la poste, des programmes de vulgarisation a Radio et à la Télévision , des annonces et articles dans les journaux sur divers aspects de la loi et des affiches ciblant le grand public (sur ses droits et surs ses responsabilités)ainsi que les dirigeants et agents des services publics (sur leurs responsabilités), « des caravanes du droit à l'information » sillonnant le pays ,etc. . Cité dans Transparency Maroc-Unesco Rabat .Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information –Rapport de consultations sectorielles Janvier 2010, précité.

s'appuie sur les données issues du recensement général de la population et d'habitat de 2014, dont 41,9 % pour la population féminine et de 22,1% pour la population masculine[495].

Concernant les canaux de diffusion de l'information, si le marché de l'internet Marocain enregistre chaque année de fortes progressions (croissance de parc d'abonnés de 56,7% en 2009), en valeur absolue le Maroc ne comptait fin 2009 qu'environ 1187000 abonnés au service Internet avec un taux de pénétration de 3,81 %[496] .

La question de multilinguisme, si elle est un facteur de richesse culturelle, pose également un défi dans l'exercice du droit d'accès à l'information pour la population. La diffusion de l'information du domaine public doit à tout moment et dans tous les secteurs prendre en compte l'absence d'uniformités dans la pratique des langues arabe, amazigh et française par la population et une adaptation à la langue pratiquée par les usagers de l'information.

- Améliorer la gestion et la préservation de l'information :

L'adoption d'une stratégie nationale des archives publiques, devant relever de plus hautes autorités de l'Etat, dans le cadre de la création de l'institution Archive du Maroc est étape jalon incontournable, cela suppose notamment :

- La création d'un réseau national d'archive qui couvre les différents échelons administratifs : Archives du Maroc, Archives régionales, Archives municipales pour la principale ville du pays ;

[495] Le haut-commissariat au plan(HCP) indique dans une note d'information sur les aspects sociodémographiques et économiques de l'alphabétisation de la population marocaine publié à l'occasion de la journée internationale de l'alphabétisation le 8 septembre 2017 , que le taux d'analphabétisme ,estimé à 32% de la population marocaine, enregistrant ,ainsi ,une baisse des deux tiers sur un demi-siècle(54 ans) selon la note d'information qui s'appuie sur les données issues du recensement général de la population et d'habitat de 2014.la même source relève toutefois que 47,7% de la population rurale est analphabète au lieu de 22,2% pour la population urbaine.
Le HCP fait également savoir que malgré la baisse du taux d'analphabétisme, il reste relativement élevé chez les personnes âgées de 50 ans et plus, notamment chez les femmes .il était estimé à 87% en 1994 et se situe encore à 61% en 2014 .il est à préciser que le taux relatif au sexe féminin est 76,4% contre 45,6% en 2014 pour le taux relatif au sexe masculin.

[496] Source : Agence national de régulation des Télécommunications.Rapport annuel 2009(31/8/2010) : http //www.anrt.net.ma /fr/admin/download /upload/fil _fr2034.pdf .la croissance du parc d'abonnés à l'internet est liée à l'explosion de l'offre internet sans fil 3G qui domine désormais le marché Internet marocain avec une part de près de 60% du parc global 2009.

- L'affectation à ces administrations des équipements et moyens matériels et humains nécessaires ;
- Le recensement des Archives existantes dans les administrations centrales et locales ;
- L'identification des archives qui présentent une utilité administrative et le transfert de celles qui ont un intérêt historique dans l'institution chargée de leur conservation définitive à l'échelon national(archives du Maroc) et local (Archives régionales et municipales) ;
- L'élimination des documents inutiles ;
- La numération des documents les plus utilisés ;
- former les fonctionnaires de toutes les administrations au niveau central, régional et local.

Un travail de sensibilisation des fonctionnaires sur leur mission de service au public, et d'information du public est une priorité à tous les échelons de l'administration. Ils doivent être formés tant à la gestion de l'information avec des citoyens de manière générale. Cela suppose la mise en place de véritables programmes d'éducation des agents des services publics au sujet de leurs résponsabilités vis-à-vis du public.

b- La simplification des procédures administratives

Les formalités et les démarches administratives constituent un élément essentiel au dialogue entre l'administration et les administrés, mais la complexité de celles-ci ainsi que leur excès de formalisme constituent des facteurs nuisibles à l'èfficacité du dialogue.

Pour sauvegarder ce dialogue, l'administration doit procéder à une action de simplification et essayer de réduire au minimum le nombre des documents qui doivent être fournis par les particuliers, limiter le nombre des déplacements exigés ainsi que les

renseignements demandés, raccourcir la durée des procédures. Il s'agit en d'autres termes et selon une expression de ***GABRIEL ARDANT*** de lutter contre les formalismes artificiels[497].

Le formalisme consiste à donner une importance considérable à « la manifestation extérieure d'une règle, d'une mesure, d'une prescription, c'est le fait de s'en tenir à l'observation en quelque sorte littérale, d'un règlement en limitant le plus possible l'interprétation personnelle »[498].

Simplifier c'est clarifier et implémenter[499]. La simplification permet au service public de satisfaire dans ce sens les besoins des citoyens[500].

On entend par le terme « simplification des procédures administratives », la mise en œuvre d'une série de mesures concrètes et pragmatiques destinées à faciliter les interactions entre l'administration et ses usagers.

A cet égard, la complexité des procédures et l'allongement des délais constituent des facteurs d'improductivité pour l'administration comme pour les entreprises, alors que l'évolution économique et sociale du pays exige justement plus de simplifications pour réconcilier l'administration avec son environnement et aider l'entreprise à faire face au défi de la mondialisation des économies et des échanges[501].

La simplification des procédures et des formalités est donc la condition ***sine qua non*** d'un développement économique et social réel .L'une des missions de l'administration est d'accompagner, d'inciter, encourager et de faciliter le développement économique. Or, le formalisme et la complexité ne permettent pas à l'administration de répondre effectivement aux missions précitées[502].

---

[497]***ZAHID (H)***, « l'èfficacité de la procédure administrative non contentieuse », Mémoire de cycle supérieur, l'ENA, année, 1980-1981, Rabat, P.144.

[498] ***ARDANT (G***), « La double origine du formalisme », Revue Administrative, 1952, P.500.

[499]***SALAHEDDINE (J)*** : « Simplification des procédures administratives », Forum e-mtiaz, Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Rabat, jeudi ,18 décembre 2014, P.7.

[500]***EL YAAGOUBI (M)*** : « Le service public entre la crise et les défis », REMALD, série « Thèmes actuels »n° 35, 2002, p.33.

[501] Séminaire de formation sur « la simplification des procédures et des circuits administratif » (Rabat du 22 au 26 juin 1998) ;
Focus sur les actions réalisées dans le cadre du programme (juin 1998- bulletin N° 3), www.mmsp.gov.ma/upload /... /focus_sur_les_actions_realisées1.pdf, consulté le 13/07/2018.

[502]***EL YAAGOUBI (M)***, « Le service public entre la crise et les défis », op.cit.p.37.

En effet, la complexité et la multiplicité des procédures empêchent l'épanouissement de l'Etat de droit. La simplification des procédures permet de réaliser la légalité en générale et la légalité des rapports qui lient l'administration aux usagers en particulier[503].

La complexité peut décourager les meilleures volontés et étouffer dans l'œuf les plus ambitieux projets. Attestations, photocopies, actes de naîssances, fiches anthropométriques, légalisations, papiers timbrés…bref un ensemble de pièces qui sont nécessaires mais qui pour la plupart, peuvent être réduites dans un but de simplification[504].

Devant la multiplicité des démarches administratives, l'usager du service public marocain, solliciteur d'une autorisation administrative, d'un agrément ou de la reconnaîssance d'une facilité inscrite dans un texte, ne peut se résigner, à moins d'user de moyens occultes pour faire valoir ses droits. De même, l'usager du service public face à cet appareil administratif a tendance soit à désaffectionner de tout ce qui est administratif, ce qui n'est pas sans altérer l'image du service public. Soit à plier le milieu administratif à ses exigences par des moyens informels, ce qui risque de renforcer les voies de recours en parallèles, un exemple qui peut illustrer de manière claire cette multiplicité est celui des procédures budgétaires des collectivités territoriales qui nécessitent l'intervention de divers acteurs, à cet effet, tout un jargon de directions de divisions et de services a été mis sur pied[505].

Une multiplicité des procédures administratives sans coordination aboutit logiquement à un désordre dans l'action administrative ce qui aggrave le phénomène de l'opacité administrative et par voie de conséquence multiplie le recours aux secteurs informels et aux moyens occultes pour l'excès aux prestations administratives par les usagers[506]. Dans ce sens, si on interroge un citoyen, quel que soit son niveau intellectuel ou social, sur les causes de l'amplification de la corruption dans l'administration marocaine, il ne tarde pas à évoquer celle relative à la complexité des procédures administratives.

Aussi cette complexité tient à la confusion et l'indétermination des autorités compétentes et rèsponsables d'un service administratif. A qui s'adresser, parfois l'administré doit faire la navette entre plusieurs rèsponsable avant de parvenir au véritable rèsponsable,

[503] ***IBID,*** p. 37.
[504] ***BEN ABDELLAH(M.- A)***, « Les rapports entre l'administration et les citoyens », op.cit., P.11.
[505] ***KADIRI (J)***, op.cit., p81.
[506] ***EL YAAGOUBI (M***), « Les grandes contradictions de la réforme administrative au Maroc », REMALD, série, Thèmes actuels, n° 27, 1ére édition, 2001, pp.145-146.

mais la contrainte du temps, l'amène souvent à s'adresser à un intermédiaire qui connait mieux que lui les rouages de l'administration[507].

Il faut donc se doter d'une politique qui vise la simplification des procédures administratives, suppression des complications, réduction du nombre de pièces à produire par les citoyens dans leurs relations avec l'administration et fixation pour la remise de documents administratifs chaque fois que possible[508].

Selon l'étude lancée par le ***CESE*** en 2013, 96% des entreprises et 98% des résidents à l'étrangers juge cette mesure important ou très important. Le service redu à l'usager constitue en soi la finalité de l'action administrative, il doit être èffectué dans un strict respect de la loi, avec rapidité et èfficacité. Les contraintes internes à l'administration ne doivent donc pas peser sur l'usager, et les services publics doivent en performance rechercher les moyens et les améliorations pour alléger les démarches et les formalités que doivent accomplir les usagers pour bénéficier d'un service ou d'une prestation. Les èfforts de simplifications et clarification administrative sont en effet un levier essentiel de l'amélioration de la relation des services publics avec leurs usagers[509].

Dans ordre chronique, pendant longtemps la question de la simplification n'a été traitée qu'occasionnellement. Il fallait attendre le plan quinquennal 1973-1977 pour que le problème de la simplification des procédures administratives reçoive toute l'attention qu'il mérite.

En 1974, une lettre royale adressée au Premier Ministre au sujet de la réforme administrative[510], mettait l'accent sur trois questions parmi lesquelles figuraient celles des procédures administratives et de leur simplification.

Le thème de la simplification des procédures et circuit est aussi un thème qui se retrouve, dans les différents plans économiques et sociaux du Maroc. Mais le plan 1973-1977 lui a accordé une place primordiale dans le cadre d'une vaste réforme administrative[511].

---

[507] Une initiative louable a été prise dans ce domaine, à travers la lettre royale relative à la gestion déconcentrée de l'investissement qui a été envoyée au 1er Ministre, lui ordonnant la création d'un guichet unique pour l'investissement.

[508] Déclaration du 1er Ministre faite devant la chambre des représentants le 21 novembre 2002, le Matin du 23 novembre 2002.

[509] « La gouvernance des services publics », avis du Conseil Economique, Social et Environnemental », auto-saisine AS n° 13/2013, op.cit.

[510] ***ZAHID (H)***, « l'inèfficacité de la procédure administrative non contentieuse »,op.cit., p.156.

Depuis la fin des années 1990, la simplification des procédures administratives est placée au premier rang des priorités des gouvernements du Royaume du Maroc. Elle est considérée comme un levier stratégique pour renforcer la transparence, mieux servir le citoyen et améliorer le développement social et économique.

Le Maroc a entrepris des initiatives en matière de la simplification des procédures, parmi lesquelles il y a des mécanismes qui ont été mis en place pour les activités sectorielles, notamment la Commission Nationale des Procédures du Commerce International[512]. En plus, il y a la réforme de décembre 1992 engagée dans le but d'une bonne gestion des ressources humaines.

Dès 1992, le Maroc s'est engagé dans la simplification des procédures administratives et de la réglementation pour les entreprises. En intégrant l'utilisation des technologies informatiques et en suscitant la coopération d'intervenants locaux. Par exemple, la Commission chargée de la simplification des procédures administratives créée en 1999, a fait le bilan des procédures administratives et en révélé 750 susceptibles d'être simplifiées, dont 300 l'ont èffectivement été.

Dans le même ordre d'idées, la Charte des Investissements a prévu « qu'il sera procédé à l'allègement et à la simplification des procédures administratives liées à la réalisation des investissements ».

A cet égard, un organe administratif chargé de l'accueil, de l'information et de l'assistance des investisseurs a été institué en vertu de l'article 21 de la Charte de l'investissement, sous l'appellation de « Agence Nationale de Promotion des Investissement ». Les missions de cette agence sont mises en œuvre par la Commission

[511] Les quatre points de la reforme préconisée par le plan sont comme suit :
- La déconcentration administrative.
- La réforme des structures.
- La simplification des procédures et circuits administratives.
- La réforme des statuts des personnels.

[512] C'est une commission créée en 1986 par le Ministère du Commerce Extérieur qui a listé toutes les procédures concernant l'import, l'export et la douane. Cette commission a joué un rôle important dans la simplification des procédures administratives au Maroc.

Interministérielle des investissements, créée par le circulaire du Premier Ministre n°44 /98 du 28 septembre 1998[513].

Par ailleurs, la circulaire du Premier Ministre n°31/99 du 23 novembre 1999 a prévu la création d'une Commission pour superviser le processus de simplification des procédures administrative. C'est un cadre institutionnel pour la simplification au niveau sectoriel et national[514]. Et un guide pratique pour la simplification des procédures, a été préparé par le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative avec le soutien du Programme des Nations Unis pour la Modernisation de l'Administration.

La simplification des procédures administratives figure au premier plan dans le programme d'action du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics. Les objectifs visés à travers cet important chantier est d'alléger les formalités administratives et de faciliter l'accès des usagers aux prestations publiques les plus sollicitées. Dans cet esprit , les opérations menées jusqu'à présent , ont permis d'inventorier un nombre important de procédures administratives, de les examiner et de les vulgariser.

Dans ce sens, au cours de l'année 2008, il y a lieu de constater l'inventaire de 125 procédures administratives, sur un total de 773 procédures inventoriées à ce jour et dont, plus de 500 ont été mises au portail de l'administration publique. Egalement, le Ministère a inventorié 124 modèles et imprimés administratifs qui ont une relation étroite avec les procédures déjà simplifiées et mise au portail de l'administration.

Dans le but de redouter une nouvelle impulsion à ce chantier de simplification sur le plan sectoriel, le Ministère de la modernisation des Secteurs Publics a procédé la redynamisation des cellules sectorielles.de plus, il a procédé l'organisation d'une demi-journée de réflexion sur la simplification le 03 juin 2008. Cette demi- journée était l'occasion pour la sensibilisation des acteurs de ce chantier de l'importance de la simplification en matière de la gestion administrative[515].

[513] ***ZAROUK (N)*** , « La concrétisation du nouveau concept de l'autorité dans la promotion des investissements », REMALD, série, « Thèmes actuels », n° 25, 2001, p.60.

[514] Circulaire n° 31/99 du 23 novembre 1999.Source : Ministère de la Fonction et la Réforme Administratives. Direction de la Réforme Administrative.

[515] Bilan des réalisations du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics marocain au titre de l'année 2008, Septembre 2009.

En l'an 2010, les 94 procédures étudiées par le comité nation chargé de la simplification ont été mises en ligne sur e portail du secteur public ***www.service.ma***dans le but de les faire connaître et d'informer l'usager[516].

Dans cette optique, le gouvernement marocain a procédé à la création d'un département ministériel chargé de la modernisation du secteur public et de la simplification des procédures administratives. D'autres structures contribuent à faire de l'administration un élément dynamique du développement socio-économique : des cellules d'assistance et de conseil auprès des délégations du Ministre du Commerce et de l'Industrie (MCI), les Chambres des Commerces, ou encore les Centres Régionaux d'Investissements (CRI), qui ont permis de réduire les délais de création d'entreprise.

Le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics joue aussi un rôle dans la simplification des procédures administratives en ligne à travers un système d'administration électronique(e-gouvernement). Cependant, il ne cordonne pas le processus de réforme administrative dans les secteurs, et notamment le domaine des affaires[517].

Par ailleurs, l'initiative Maroc Numérique qui définit la stratégie nationale pour la société de l'information et l'économie numérique 2009-2013 vise à inciter à l'informatisation des ***PME*** pour accroitre leur productivité et leur compétitivité[518].

En outre, il convient de signaler qu'une stratégie pour la simplification des procédures des affaires a été mise en œuvre. Cette stratégie a intégré l'informatisation de toutes les procédures import-export, ce qui réduit considérablement la charge des formalités administratives. Le Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics est aussi concerné par les stratégies d'administration en ligne, notamment la déclaration et le paiement en ligne des impôts et l'immatriculation auprès de la sécurité sociale.

[516] Bilan des réalisations du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics marocain au titre de l'année 2009, juin 2010.

[517] Stratégie de développement du climat des affaires Maroc, Dimensions : politiques pour de meilleures Règlementations et Procédures pour des entreprises, Programme MENA-OCDE pour l'investissement, www.oecd.org/mena/investment, P.13.

[518]Maroc Numeric 2013 est un plan stratégique que chapeaute le Ministre du Commerce, de l'Industrie et des nouvelles Technologies, Lancée en octobre 2009 sous la présidence du Roi Mohammed VI. Cette stratégie a été dotée d'un budget de 5,2 milliards de dirhams. Le plan Maroc numérique 'articule autour de quatre axes : favoriser l'accès à l'internet et à la connaissance, le programme e-gouvernement, améliorer l'informatisation destinée aux petites et moyennes entreprises, et soutenir les acteurs TI locaux ou exerçants en offshore.

En somme, les réalisations en matière de la simplification des procédures administratives sont diverses, elles concernent tant des secteurs et intervalles. Ainsi, des propositions ont été faites pour réformer les procédures et les formalités, parmi lesquelles certaines suggestions ont été prises en considération et des mesures ont été réalisées en la matière. Dans ce sens, on peut citer les suggestions suivantes[519] :

- L'abrogation des procédures et des formalités qui n'ont plus justification ;
- La lutte -contre le phénomène de la stratification ;
- La clarification des structures ;
- La réduction des délais d'accompagnement des formalités administratives ;
- L'unification ou le regroupement des lieux des démarches à accomplir.

En plus des suggestions proposées si dessus, il semble aussi important de planifier la révision et la simplification de la législation actuelle pour assurer que l'action est suivie selon un agenda prédéfini jusqu'à la fin du processus. Une action qui reste limitée à des activités ad hoc risque de n'être appliquée qu'à quelques cas seulement. Pour assurer une planification appropriée et une politique continue et engagée, l'action peut être dans premier temps mise en œuvre comme un projet pilote, et lancée plus tard comme un programme global de révision et de simplification[520].

Certains pays, créent un organisme principal pour superviser le processus de réforme réglementaire, en mettant en place et en appliquant les programmes gouvernementaux de base pour la réforme règlementaire et la simplification administrative ;cet organe peut prendre la forme d'un organisme de surveillance.

[519] Propositions émises dans le n°2 Bulletin édicté par l'OMAP cité par ***EL YAAGOUBI (M)***, in « Le service public entre la crise et les défis », op.cit., P.37.

[520] Plusieurs reformes ont été faites pour améliorer l'environnement opérationnel des entreprises. En citant quelques exemples :
Un certain nombre de mesures relatives à l'investissement a été consolidé dans une Charte des Investissements (loi cadre n°18-95) et un comité national de simplification des procédures liées à l'investissement a publié un manuel en ligne recensant 41 procédures.
Le système fiscal a été unifié et simplifié dans le Code des Impôts.
La loi n° 21-05 a été amendée pour harmoniser les procédures de création des sociétés à responsabilité limitée (SARL). Stratégie de développement du climat des affaires Maroc, Dimension : politique pour de meilleures règlementation et procédures pour les entreprises.
Programme MENA- OCDE pour l'investissement, voir le site : www.oecd.org/mena/investment, op.cit., p.17.

Au Maroc, des organes chargés de la simplification des procédures ont été créés, comme la ***CNEA***, la Commission Chargée de la simplification des procédures Administratives, [521]la Commission Nationale de Simplification des Procédures Internationales, le Comité National de Simplification des Procédures liées à l'investissement (CNPI) …etc. Mais la centralisation en ce qui concerne les textes n'est toujours pas claire et plusieurs administrations continuent de travailler sur les reformes selon leurs besoins.

A ce jour, il n'existe pas d'organe institutionnel unique et central spécifiquement chargé de l'élaboration et la mise en œuvre de la révision et de la simplification des textes législatifs et des procédures au Maroc. Les deux exemples concrets de mise en œuvre est celui de la Commission Nationale de Simplification des procédures du Commerce International cités plus haut et de la CNEA, dont la raison d'être est d'organisée la coordination et le pilotage stratégique des réformes liées à l'environnement des affaires[522].

De ce qui suit, il en découle que le chantier de la simplification des procédures constitue donc au Maroc l'une des priorités dans le processus de modernisation de l'administration, qui vise l'amélioration de l'èfficacité de l'administration vis-à-vis des usagers, de manière à les servir de façon rapide, transparente et claire.

Paragraphe 2 : rapprocher l'administration des administrés

Le rapprochement de l'administration de son public, est un thème qui commence à devenir classique dans le débat théorique du droit et de la science administrative.

Cependant, ce rapprochement demeure dans la plupart du temps formel, consistant souvent en un rapprochement des structures administratives, et non un rapprochement humain et moral du personnel administratif. C'est pour cette raison nous donnons à ce concept de rapprochement une double signification, c'est d'une part un rapprochement physique, consistant en un èffort de transplanter le plus possible les structures administratives, et le personnel administratif dans toute les circonscriptions administratives quel que soit leur importance, et quel que soit leur situation géographique. D'autre part, ce rapprochement

[521] La circulaire du Premier Ministre n°31-99 relative à la simplification des procédures et circuits administratifs, a mis en place un cadre institutionnel, au niveau sectoriel et transversal, en vue de l'unification des efforts déployés en matière de simplification des procédures administratives et des commissions sectorielles de simplification.

[522]***SAKI (I)***, « la relation entre le service public et les usagers au Maroc : état des lieux et perspectives »,thèse en droit public, fsej de Fès, année 2016-2017, p.366.

consiste aussi en un èffort de faire participer tous les citoyen aux affaire publiques et la réalisation des projets de développement socio-économique sans avoir cette contrainte de recourir à l'illicite, est donc un rapprochement qualitatif visant à donner un vrai sens à la décentralisation administrative.

A cet égard, le rapprochement de l'administration des administrés tant au niveau central qu'au niveau local, est par la force des choses, intimement lié au degré d'ouverture de la dite administration à son public(A),toutefois, et cela va de soi que la réussite de cette politique de rapprochement dépend du rôle immédiat que peuvent jouer d'autres interlocuteurs principaux de l'administration que sont la société civile, les partis politiques et les médias (B).

A-Pour une administration ouverte à son public

L'èspace administratif est un èspace clos ; il a ses acteurs et ses interlocuteurs sélectionnés et choisis par l'administration elle-même.

Les usagers ne peuvent se permettre de s'intégrer dans son fonctionnement interne, et les possibilités classiques qui leur sont offertes pour exiger l'adaptabilité et la mutabilité des services publics demeurent sans portée pratique.

L'usager est en situation de faiblesse et se trouve le plus souvent en solliciteur ou quémandeur. Il ne s'adresse guère spontanément à l'administration pour demander un renseignement, un service. Il attend le plus souvent d'être contraint d'entrer en contact avec elle, et, dans ce cas, il doit se pilier aux différentes formalités et procédures élaborées sur l'initiative de l'administration[523].

Dans le même sens, le mauvais comportement de certains agents publics vis-à-vis des usagers ne peut en aucun cas favoriser la moralisation de la vie publique et la par conséquence, la réconciliation administration –administré

Les moyens de communication proposés ne favorisent pas une ouverture plus large de l'administration vis-à-vis du public.

D'ailleurs, et pour l'intérêt des administrés et pour celui de la performance socioéconomique, il nous semble judicieux de se pencher vers la construction d'un service

[523] ***SEDJARI (A)*** ,« Etat et administration : tradition ou moderne », éd, Guessous, 1995, pp ,44-45 ;

d'accueil èfficace(a) et une amélioration des conditions tant morales que matérielles des fonctionnaires (b).

a- Pour une administration de plus en plus accueillante

L'accueil du public constitue cette étape, qui dans la relation entre l'administration et administré détermine le contact direct entre l'administration représentée par les agents publics de l'Etat, et les citoyens représentés par l'administré désireux de solliciter un service ou d'entrer en rapport avec un service public de l'Etat.

L'accueil comme avançait un auteur, ne peut consister en un simple « sourire stéréotypé à l'américaine dont l'administré a besoin, c'est une promesse de bon accueil véritable et de préhension ». L'accueil du public consiste aussi en l'accueil simple et humain, dont lequel le fonctionnaire prend son temps, pour écouter, et « ne pas prétendre savoir d'emblée, ne pas couper la parole et les moyens de l'interlocuteur, c'est donc entendre et réunir, accepter et réunir, accepter chaque jour d'accueillir.

On peut délimiter l'opération de l'accueil à partir du moment où l'administré entre dans une administration publique pour demander un service donné, jusqu'au moment où il quitte cette administration[524].

Dans ce sens, il s'avère que la relance d'une réflexion sur l'amélioration de la qualité de l'administration apparaît que plus nécessaire aujourd'hui ,pour redonner son véritable sens au service public et pour la mise en place de relations plus souples, plus humaines, plus ouvertes et plus tolérantes avec les administrés afin que ceux-ci n'empruntent la voie de l'illicite pour accéder à leurs services[525].

Pour que l'opération d'accueil ait lieu dans les meilleures conditions, il faut la réunion d'un certain nombre de moyens. Cependant, il est certain qu'à ce niveau il y a une insuffisance manifeste. Les moyens d'accueil constituent l'ensemble des éléments qui rapprochent physiquement et moralement le fonctionnaire rèsponsable, de son public. Nous

[524] ***CATHERINE (R),*** « le fonctionnaire français », Edition, Albin Michel, 1961, P.361.
[525] ***KADIRI(J),*** op.cit., p.468.

mettons ici l'accent sur l'infrastructure matérielle d'accueil appropriée et développer l'infrastructure humaine adéquate par la formation du personnel d'accueil[526].

Premier et souvent seul point de contact de l'administration avec l'usager, l'accueil est en effet un vecteur d'image essentiel : c'est lui qui induit la confiance ou la défiance. Il constitue également un enjeu primordial pour le climat interne des administrations, la façon dont l'institution est perçue agissant directement sur la fierté d'appartenance et la motivation des agents. Enfin, l'amélioration de l'accueil représente aussi un levier efficace pour permettre une rationalisation des méthodes de travail, comme cela a pu constater dans des secteurs tels que la banque et l'assurance, mais aussi dans les structures administratives qui ont conduit des démarches dans ce sens.

Pour toutes ces raisons, les citoyens et usagers doivent pouvoir disposer de l'aide des agents administratifs pour l'accomplissement des formalités qui les concernent. Le personnel doit être qualifié et formé à la relation accueil et à la gestion de la relation avec les usagers : il doit bénéficier de l'encadrement et la formation nécessaires pour pouvoir s'adapter facilement et sans discrimination aux différentes catégories d'usagers qui requièrent ses services.

Généralement les èfforts de formation se traduisent :

- Soit par l'inclusion de nouvelles matières relations publiques techniques de communication, dans les programmes d'enseignements plus généraux, c'est ce que préconisent certains doctrinaires marocains en envisageant l'introduction de nouvelles démarches de formation telles que : l'identification et la définition des besoins, diffusion de films, visites organisées sur les lieux…etc.[527].

- Soit par la mise en place de stages spécifiques, de quelques semaines, destinées aux personnels chargés de l'accueil au téléphone et au guichet, certaines entreprises en y recourent souvent[528].

L'accueil doit être organisé, dans le respect de normes et conditions standardisées. À titre d'illustration : espaces dédiés, facilement et clairement accessibles, fléchés et structurés ;

[526] ***AKLA (A)***, op.cit, p. 304.

[527] ***SEDJARI (A)***,« Etat et administration : tradition ou modernité », Edition Guessous ,2ème Edition 1995, P.136.

[528] ***CHANKIER (L)***, « les rapports entre les entreprises publiques et les usagers », « l'évolution des rapports entre l'administration et les usagers », Etude comparative sous la direction de ***WIENNER (C),*** Economica, P.92.

port du badge obligatoire, distributeurs de tickets pour une gestion de l'attente, en vertu du principe d'égalité, prise de rendez-vous avec ventilation sur des plages horaires pour limiter l'ampleur des files d'attente…etc.

Des mesures ciblées peuvent cependant être prises en direction des catégories spécifiques et/ou vulnérables, en vertu du principe de discrimination positive et d'équité :

• en faveur des handicapes, parce que l'accès au service public leur est difficile. Ils ont besoin d'un accompagnement individualisé (personnel dédié qui les prend en charge et les fait servir en priorité) pour accomplir leurs devoirs de citoyen, mais aussi bénéficier de leurs droits (principe d'accessibilité)[529] ;

• en faveur des illettrés et des analphabètes, parce qu'ils ont besoin de plus d'attention pour se faire comprendre, accompagner, expliquer les procédures et le moyen pour eux d'y accéder. L'utilisation de pictogrammes peut faciliter leur parcours au sein des services. Les agents doivent être sensibilisés à la spécificité de leur prise en charge, faire preuve de pédagogie, dans le respect de la dignité et du principe de neutralité ;

• en faveur des populations excentrées/isolées, parce que leur éloignement des services publics en rend difficile et coûteux l'accès et les marginalise (principes d'accessibilité mais aussi d'égalité et de continuité). Des services publics de proximité pourraient prendre la forme d'une mise en commun de moyens, de guichets uniques, de formations communes, éventuellement de réorganisations fonctionnelles conduisant à des regroupements de services, étant entendu que la dématérialisation des services, en plus de leur ouverture à des prestataires de confiance, est de nature à apporter des réponses plus èfficientes à ces populations qui peuvent compter sur l'appui de parents, de connaissances ou du service d'intermédiaire de proximité.

• en faveur des entreprises : dans un contexte concurrentiel qui nécessite de nos entreprises une grande agilité, ces dernières ne doivent pas être pénalisées par des délais

[529] Le nombre de personnes en en situation d'handicap au Maroc ***s'élève*** à ***1.703.424*** personnes en ***2014,*** soit ***5,1%*** de la population, selon le haut-commissariat au plan (HCP).
La prévalence du handicap est relativement plus élevée en milieu rural (***5,5% : 727.833*** personnes) qu'en milieu urbain (***4,8% : 975.591*** personnes), précise le HCP dans une note sur les personnes à besoins spécifiques au Maroc d'après les données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de ***2014***.

administratifs qui ne sont pas conformes avec cette exigence et qui risquent même de compromettre leur réactivité économique ; ainsi la mise en place de procédures accélérées soigneusement étudiées, qui peuvent même, dans certains cas, être offertes en parallèle avec les voies de base, et à titre optionnel et payant, sont-elles à envisager.

S'il est normal que la communauté, par principe de solidarité, soutienne la discrimination positive en faveur des citoyens à besoins spécifiques, telle qu'indiquée plus haut, les besoins de soutien de la compétitivité des entreprises ne doivent pas être satisfaits au détriment de la qualité des services gratuits et ouverts à l'ensemble des citoyens, et les surcoûts ne doivent pas être supportés par la communauté. Pour cela, il serait tout à fait équitable et justifié d'exiger que les bénéficiaires de ces procédures dites accélérées supportent les surcoûts engagés par l'administration, notamment pour les aménagements, l'augmentation des effectifs et pour tout autre moyen nécessaire à la gestion desdites procédures (les enquêtes de terrain auprès des entreprises ont montré une très large adhésion à ces principes)[530].

Dans cet esprit, la question d'amélioration d'accueil mérite l'attention des rèsponsables publics et doit de plus en plus susciter autant d'intérêt de leur part car, en somme ,c'est grâce à un accueil de qualité que l'on arrive à faire reculer la corruption et à humaniser les rapports autrefois tendus entre l'administration et son public, et par conséquent acquérir le développement escompté.

Cependant, il convient de rappeler que si le fonctionnaire est une nécessité vitale pour toute institution, aucun développement ne peut être réalisé sans amélioration des conditions de vies de ces fonctionnaires par une politique salariale incitative.

b-Revalorisation des agents de l'administration

C'est par la mobilisation du personnels de l'administration que les choses évolueront en matière de moralisation des services publics, parce que les meilleurs procédures du monde, les meilleures règlementations du monde, ne vaudront que par la qualité des agents chargés d'en assurer ou d'en contrôler l'application, par leur détermination à respecter les règles de la transparence, les droits de l'homme, les exigences de la démocratie. Ceci ne peut se réaliser

[530]Avis du conseil économique, social et environnemental, « la gouvernance des services publics, op.cit, P.12.

qu'à travers la revalorisation tant matérielle que morale des fonctionnaires qui s'avère bel et bien plus qu'une nécessité.

En effet, les salaires inadéquats dans le secteur engendrent énormément de comportements contraires à l'éthique et le fait d'assurer une rémunération qui couvre les besoins de la vie est essentielle pour le rendement et l'èfficacité du secteur public, mais aussi et surtout pour l'intégrité des agents de l'administration[531].

D'aucuns soutiennent que l'augmentation des traitements des salaires constitue un remède, un moyen efficace de lutte contre les comportements non éthique[532] .Cependant, cette nécessité d'augmentation des salaires des fonctionnaires s'oppose d'une façon très apparente avec l'avis rendu par le dernier rapport de la cour du compte.

Dans un rapport, rendu public lundi 20 novembre 2017, la Cour des Comptes dresse le bilan des initiatives prises par les pouvoirs publics depuis la fin de la décennie 1990 pour réformer la fonction publique. Un secteur qui, en 2016, employait environ 860.253 personnes, dont 583.071 fonctionnaires civils de l'État, 147.637 fonctionnaires dans les collectivités territoriales et 129.545 agents d'établissements publics.

Selon ce rapport, le rapport de la masse salariale au PIB est relativement élevé au Maroc, contrairement à ses voisins de la région ***MENA***. Entre 2008 et 2016, la masse salariale est passée de 75,4 à 120 milliards de dirhams (MMDH), soit de 11,38% à 11,84% du PIB.

Cette masse salariale a progressé annuellement de 5,3% en moyenne, contre un taux de croissance annuel moyen de 3,92% pour le PIB. « Ce décalage montre que le volume des rémunérations servies aux fonctionnaires augmente plus rapidement que la croissance du PIB », souligne la Cour des comptes.

Par ailleurs, entre 2008 et 2016, la masse salariale a augmenté de 59,2%, là où la progression des effectifs des fonctionnaires civils n'a augmenté que de 9% sur la même période. Cette forte progression de la masse salariale découle surtout « des niveaux de rémunération qui ont augmenté sous l'effet des promotions de grade et d'échelon en plus des

[531] ***AYEE (J. - R)***,op.cit,p.11.

[532] ***EL YAAGOUBI (M)***,« le contrôle de la moralité administrative au Maroc », op.cit., P.18.

différentes décisions de revalorisation salariale qui étaient souvent prises en réponse à des situations conjoncturelles exceptionnelles », relève encore le rapport[533].

Dans ce sens, si la masse salariale a un impact néfaste sur l'équilibre économique et financier de l'État, la question qui se pose est celle de savoir comment peut- on revaloriser l'agent public de l'administration sans porter atteinte aux équilibres macro économique?

Pour notre part, nous estimons que la solution idéale de ce problème réside dans la réduction de l'écart extrême qui existe entre les hauts et les bas salaires.

Les fonctionnaires de l'administration subalternes perçoivent un salaire mensuel très bas pour un travail pénible. Par contre, il y a d'autre fonctionnaire reçoivent un salaire très haut pour un travail simple. Donc l'écart qui existe entre les salaires est considéré un facteur primordial des actes non éthiques.

De ce fait, le système de rémunération est considéré comme dépassé, à cause de la multiplicité des statuts et des indémnités y afférentes, la rémunération de base assise sur le système indiciaire a perdu sa signification. En effet, le volume des indèmnités liées au grade constitue aujourd'hui une part de 76% en moyenne de la rémunération mensuelle brute. Ce système s'est davantage compliqué par l'adjonction d'autres éléments de rémunération qui ne sont prévus par aucun statut. Ceci engendre des situations inéquitables. A titre d'exemple, certaines catégories de personnel, bien qu'exerçant les mêmes fonctions perçoivent des rémunérations différenciées sur la seule base des statuts. Ainsi, un ingénieur dans la fonction publique ne touche que 56% et 66%du traitement respectif de l'ingénieur de l'O.D.E. et de la C.N.C.A. L'iniquité du système de rémunération apparaît aussi dans les écarts substantiels entre les niveaux de rémunération ; l'écart entre les niveaux minimal et maximal est actuellement de 1 pour 21. Le tableau suivant montre d'une façon flagrante les écarts des salaires entre les hauts et bas fonctionnaires :

[533] Rapport de la cour du compte Marocaine sur l'évaluation du système de la fonction publique Marocaine, Octobre 2017.PP.12 ,13 et 14.

Bas salaire des fonctionnaires		*Haut salaire des fonctionnaires*	
Valeur du salaire en (DH)	*Nombre des Fonctionnaires*	*Valeur des salaires en (DH)*	*Nombre des fonctionnaires*
Entre 4000 et 6000	224000	Plus de 50000	120
Entre 3000 et 4000	64000	Entre 40000 et 50000	300
		Entre30000 et 40000	1230
		30000	2000

Source : rapport du Ministère de la fonction publique 2014

Dans l'ensemble, le système de rémunération en vigueur s'avère complexe, inéquitable et surtout sans finalité managériale. En raison de son poids sur les finances publiques et de son lien étroit avec les chantiers de réformes liés à la gestion des ressources humaines (évaluation et promotion, mobilité…), la refonte du système de rémunération s'avère indispensable en ce qu'elle conditionne la réussite des autres réformes[534].

Il est donc impératif de rechercher une certaine équité dans les salaires aussi bien au sein de l'administration qu'entre le secteur public et le secteur privé, la stabilité et la paix sociales ne pouvant qu'être renforcées par une telle initiative[535].

Dans un autre niveau, nous pensons que la revalorisation matérielle s'avère déterminante pour contenir les comportements contraires à l'éthique des fonctionnaires,

[534] Rapport de la cour du compte Marocaine sur l'évaluation du système de la fonction publique Marocaine, Octobre 2017,précité. P.12.

[535] ***BIROUK (M),*** « la rationalisation des dépenses publiques au Maroc : mythe et réalité », REMALD, n° 28, juillet-Septembre 1999, Pp.105-106.

cependant, et au fil du temps, elle pourrait devenir vaine si elle n'est pas accompagnée d'une revalorisation morale assurant plus de sécurité, plus de garantie et surtout plus de dignité aux fonctionnaires.

En effet, et compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent lourde sur la fonction publique, l'administration publique peut recourir à divers leviers non financiers pour motiver ses agents, ils sont nombreux, èfficaces et importants, il s'agit notamment des prestations sociales offertes aux fonctionnaires ainsi que la prise en considération des mécanismes stimulant le mérite et les encouragements multiples qui pourraient se traduire par des avantages non pécuniaires, soit collectifs comme la mise à dispositions des équipements sociaux ,centres d'estivages, des initiatives de nature culturelle et artistique, soit individuels tels que ,les stages, les bourses d'études…etc.

Encore-il, dans la même perspective organiser la couverture sociale du fonctionnaire pour parvenir à la moralisation de l'administration publique, à ce niveau, il est impérieux de mener des actions de prévoyance(le capital décès, l'allocation retraite, l'indemnité journalière…etc.), de solidarité et d'entraide tendant à la couverture des risques pouvant atteindre la personne humaine.

Il va dire que si on arrive à garantir un minimum de sécurité dans les domaines précités (la couverture sanitaire, la prévoyance et les œuvres sociales…etc.), l'agent public ne peut qu'adhérer délibérément aux principes éthiques devant régner dans le secteur public.

Mais cela requiert l'actualisation de certaines dispositions juridiques régissant le mouvement mutualiste au Maroc, parce qu'en fait, nous sommes beaucoup en retard par rapport à d'autre pays voisins, si la Tunisie couvre 98% de l'ensemble de sa population, le Maroc n'en couvre que 62% de sa population[536].

B –Le soutien de l'administration par les autres forces vives de la société

Dans la voie de la démocratisation et la moralisation de la vie publique, il ne doit surtout pas être en question de jeter le discrédit, par une espèce de perversion de la pensée, sur

[536] Le Maroc reste loin dernière la Tunisie, où le taux de couverture médicale atteint 98%, il a néanmoins fait des efforts depuis 10 ans. En 2006,le taux de couverture médicale de la population était de 25% avant de passer à 33,7 % en 2010 et 62 % en 2014 .voir le rapport d'activité de l'agence nationale de l'assurance maladie (ANAM) au titre de l'année 2015 ,Régime d'assistance médicale(RAMED),p.5 .

un secteur d'activité à l'exclusion des autres. Autrement dit, l'administration n'est pas entièrement responsable des actions immorales, comme elle n'est pas la seule appelée à en apporter les solutions.

Dans ce sens, la moralisation administrative dépend du rôle immédiat que peuvent jouer en la matière d'autres interlocuteurs principaux de l'administration que sont les institutions actives de la société civile[537]. A ce niveau nous distinguons trois acteurs principaux de la société civile : des acteurs qui revêtent un caractère associatif tels que les associations (a), les mass-médias(c), et d'autres qui ont un caractère politique(b).

a- Le rôle incombant les associations : la société civile

La «Société civile» est une expression qui est devenue de plus en plus à la mode, ces dernières années. Notons que tous ceux qui en parlent ne définissent pas le concept de la même manière. Ce qui, justement, ne facilite pas l'utilisation ou la compréhension du concept de «Société civile».

De manière globale, la Société civile peut se définir à travers deux façades :

D'un côté, la société civile est considérée comme « un domaine au sein de la société, qui est apparu entre les sphères étatiques, économiques et privées – ou encore : entre Etat, marché et famille. Ce domaine est considéré comme un espace public composé, de nos jours, par un grand nombre de groupements plus ou moins indépendants de l'Etat, plus ou moins bien organisés, dotés de différentes formes d'organisation telles que les groupes d'initiative, les clubs ou les associations. » Il est important de comprendre que la Société civile dont on parle toujours, ne forme aucunement un groupement homogène qui pourrait être représenté par une seule voix. Par ailleurs, il ne s'agit pas non plus d'une masse de citoyens isolés, qui représenteraient leurs intérêts de manière individuelle. Les personnes se regroupent plutôt librement suivant leurs centres d'intérêt ou leur orientation personnelle et professionnelle, au sein de clubs, d'associations et/ou de mouvements sociaux, pour faire des échanges et agir ensemble en vue d'objectifs communs.

[537] ***KADIRI (J),*** op.cit, Pp.477-488.

De l'autre côté, «société civile» signifie « le développement de société », autrement caractérisée par le terme de démocratisation[538].

Ce qui la caractérise véritablement, c'est qu'il s'agit de groupements privés, nés dans le privé, ayant le statut d'organisations privées, mais chargés des missions d'intérêt général. On peut donc dire qu'ils ont les pieds dans le privé et la tête dans le public. Ils forment un pont entre le privé et le public.

L'èfficacité de leur action dépend de leur capacité à maintenir cet équilibre ; ces groupements perdent en effet leur crédibilité lorsqu'ils deviennent des organisations purement privées, marchandes, commerciales ; mais ils perdent également leur crédibilité lorsqu'ils deviennent des organisations politiques. Dans les deux hypothèses où ils perdent leur équilibre privé/public, ils cessent d'être le trait d'union entre les deux secteurs, et ne sont plus les acteurs efficaces de la promotion de l'éthique et du professionnalisme.

Le Maroc est souvent présenté par certains observateurs comme étant le berceau d'une société civile des plus dynamiques de la région MENA. D'aucuns estiment que le rôle pro-démocratique de ladite société civile serait même la clef de voûte de ce qu'il est convenu d'appeler le modèle marocain de démocratisation. Ce modèle que l'on désigne aussi par l'expression « l'exception marocaine » est incarné par le processus de démocratisation engagé par le régime, qui entend emprunter une troisième voie, autre que celle du changement radical (Égypte, Tunisie, Libye) ou du maintien du statut tel que (l'Algérie, Soudan, certaines monarchies du Golfe). Dans cette optique, la transition vers la démocratie serait le fruit d'un long processus de fermentation politique et sociale au cours duquel la société civile serait à la fois facteur générateur et gardien de la démocratie[539].

Transposé dans le contexte marocain, plusieurs associations de profils divers s'intéressent aux problèmes de l'éthique et de la démocratie en renforçant leurs influences publiques par leur organisation en réseau .Elles ont ainsi à symboliser de manière forte, en marge des partis politiques, une demande pour un nouveau contrat social fondé sur la légalité et l'Etat de droit. Dans cette perspective, il s'avère que le renforcement de la société civile et

[538] ***CVETEC (N) et DAIBER (F),*** « Qu'est-ce que la société civile ? »,Ed, KMF-CNOE en partenariat avec la Freidirich-Ebert-Stitung (FES) , texte original en Allemand traduit par ***Voahanitriniaina (R-A)***,octobre 2009,P.8.

[539] ***EL HACHMI(M)***, « société civile et démocratisation au Maroc : le grand malentendu », Ed, Institut européen de la Méditerrané (EURO MED), Juin 2014, P.7.

son rôle croissant dans la promotion des bonnes pratiques de la démocratie, montrent que les valeurs d'éthique et de professionnalisme sont devenues un enjeu de la bonne gouvernance.

Depuis une longue durée, le discours politique et le débat sur le développement accordent, à juste titre, une plus grande importance aux activités de la société civile. On s'accorde désormais à reconnaître que la collaboration et la participation de la société civile sont souvent un facteur essentiel dans la réussite des initiatives de développement. La société civile est plus proche des communautés que la plupart des acteurs gouvernementaux, ce qui comporte des avantages majeurs pour mobiliser la population à des niveaux qui peuvent s'avérer difficiles à atteindre par les autorités, et pour répondre aux besoins des communautés.

A cet égard, il en découle que la rénovation du service public et l'orientation de l'Administration vers la réalisation de performances et la prestation de services de qualité aux usagers, a nécessité des changements profonds dans la mentalité des dirigeants et des gestionnaires et un nouveau profil culturel. Il s'agit notamment de développer une culture organisationnelle par le biais de la communication et de l'information ainsi que par les pratiques de concertations de groupe. Les Organisations de la Société Civile (OSC) avec l'avènement de la bonne gouvernance, connaîssent une évolution très marquée et doivent développer une approche de contrôle, puis jouer des rôles importants dans ce nouvel environnement en sensibilisant les dirigeants et les gestionnaires aux différentes faiblesses de la gestion administrative, en les assistant à concevoir les réformes administratives et en veillant au respect de la légalité des actions de l'administration au sens large du terme.

Les OSC peuvent s'impliquer dans la promotion de l'éthique et du professionnalisme de plusieurs manières, notamment :

- le développement de la fonction de contrôle et de vérification ;
- l'organisation des débats publics ;
- la vulgarisation des principes de l'éthique et du professionnalisme ;
- le plaidoyer et le lobbying.

- **Le développement de la fonction de contrôle et de vérification** :

Les OSC n'avaient pas une tradition de contrôle financier et du contrôle de conformité des opérations de dépenses et de recettes aux lois et règlements. La tendance tente d'émerger mais reste encore très embryonnaire. Les tentatives d'évaluation des performances sont réduites, d'ailleurs, les OSC n'en ont même pas les compétences requises. Cependant, l'évolution de l'environnement sociopolitique dans plusieurs pays du monde caractérisé notamment par la démocratisation de la vie publique, le renforcement du rôle de la société civile, la volonté de consolider la gouvernance et les multiples réformes du secteur public, doivent amener certaines OSC à s'intéresser davantage des types de contrôle tel que la vérification intégrée de la gestion publique. La vérification intégrée qui porte à la fois sur les contrôles financiers et les contrôles de gestion, y compris les systèmes d'information et les pratiques de compte rendu permettra aux OSC de suivre l'activité de l'Etat au niveau de la bonne gestion financière des deniers publics et de la réalisation au meilleur coût des objectifs prévus, obligeant ainsi les fonctionnaires à développer l'éthique et le professionnalisme dans l'exercice des missions d'intérêt général.

- **Vérification de la légalité :**

Les OSC peuvent s'inscrire dans un rôle de vérificateur – gardien de la légalité. Dans ce nouveau rôle, le vérificateur, outre l'examen de la légalité financière de la gestion administrative, s'intéressera notamment à d'autres aspects non moins importants comme l'égalité devant l'application de la loi et devant les prestations de l'administration, la transparence des institutions et des décisions, la mise en place de mécanismes institutionnels de consultation et de participation à la prise de décision, le recours à des consultations sur des questions majeures…etc. Dans ce cadre, les OSC assureront un rôle comparable à celui du Médiateur en veillant au respect des normes légales dans les relations de l'administration avec les usagers.

- **Organisation des débats publics :**

Le débat public fait participer le plus grand nombre au processus de décision. Il permet en outre de remettre dans le courant de la discussion ce qui est abusivement monopolisé par les experts et les spécialistes – risque imminent de la réforme administrative, notamment des réformes sectorielles. L'information surabondante quand elle est peu ordonnée, rend les problèmes perceptibles mais n'indique pas les solutions.

État et la société civile ne sont ni incompatibles, ni antagoniques. Ils doivent collaborer en tant que partenaires stratégiques du développement. Il s'ensuit qu'il faut aussi donner à la société civile les moyens de fonctionner èfficacement au sein de ce partenariat. L'expérience a montré qu'un État fort repose sur un marché solide et une société civile dynamique et citoyenne. De fait, le principal obstacle au développement dans les pays les moins avancés et les pays en développement de façon générale est que les responsabilités sont trop souvent transférées d'institutions du secteur public faibles à un secteur privé très faible ou quasiment non existant. Pour réussir, les réformes administratives entreprises dans les pays en développement doivent s'appuyer sur les points forts respectifs du secteur privé, de la société civile et de l'État.

- **Vulgarisation des principes de l'éthique et du professionnalisme :**

Les OSC peuvent jouer un rôle important dans la vulgarisation des principes de l'éthique et du professionnalisme à travers notamment :

- les réunions publiques et les protestations publiques comme une marche sur le parlement ou sur une administration indélicate au regard des règles élémentaires de l'éthique et du professionnalisme ;

- les pétitions contre une administration indélicate au regard des règles élémentaires de l'éthique et du professionnalisme, les publications dans la presse et les alertes pour engager l'attention des médias ;

- une pression face à face sur les personnes influentes d'une administration où les règles élémentaires de l'éthique et du professionnalisme sont bafouées ;

- un dialogue multi-acteurs ou des négociations avec les responsables syndicaux, les responsables et tous agents publics sur la nécessité et les enjeux du respect des règles élémentaires de l'éthique et du professionnalisme (ce que les anglophones appellent the dialogue stakeholders) ;

- la participation dans les processus de politique qui pourrait inclure la soumission de déclaration de position sur l'éthique et la responsabilisation ;

- des activités artistiques sur les questions de l'éthique et du professionnalisme dans l'administration ; des affiches publiques sur les principes et règles de l'éthique et du professionnalisme ;
- Des séminaires de formation sur les sujets spécifiques de l'éthique et du professionnalisme ;
- l'édition des CD-ROM sur l'éthique et le professionnalisme ;
- la réalisation des manuels, des guides ou des chartes de l'agent public.

- **Le plaidoyer et le lobbying :**

Le plaidoyer est utilisé ici comme un terme dénominateur pour tout processus dans lequel un groupe de gens (une organisation, un réseau, une coalition) adresse un message en direction d'un auditoire (la cible) afin de le persuader. Cet auditoire peut inclure des personnes influentes, des institutions, les médias et par conséquent le public.

Le lobbying est une approche directe dirigée vers les personnes capable d'influencer des décisions. C'est donc une méthode particulière de plaidoyer fréquemment utilisé dans le contexte de processus de politique.

La société civile est un complément essentiel des gouvernements capable de leur venir en assistance au moyen du plaidoyer et du lobbying. Elle tire de son autorité de cette capacité.

Dans le même enchaînement des idées , il y a lieu de profiter l'occasion de citer l'apport primordial de certaine associations et organisations notamment celles des droits de l'homme (AMDH), transparency Maroc, l'organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH) et la ligue des droits de l'homme (LDH)qui peuvent briser le tabou à travers les diverses manifestations de sensibilisation dont les plus importantes sont les journées nationales de lutte contre la corruption et les partenariats avec divers département ministériels en matière de moralisation de la vie publique.

Toutes ces manifestations ont amené le gouvernement, d'une part à reconnaitre ces associations, d'autre part à reconnaitre la nécessité de collaborer avec le collectif associatif dans ce domaine.

De ce qui précède, il apparaît que le travail associatif considéré désormais déterminant en matière de lutte contre la dépravation de la vie publique et la consécration de la transparence administrative conformément aux dispositions de la constitution de 2011et les lois régissant la vie publique.

b- Le rôle incombant aux acteurs politiques

Le premier acteur concerné dans ce domaine, sont les partis politiques. En raison des moyens constitutionnels et juridiques dont ils bénéficient, d'aucun soutiennent leurs poids comme les principaux acteurs de la démocratie et de la vie politique dans l'encadrement de la société et l'orientation des comportements individuels[540].

Les partis politiques aident les citoyens à se positionner sur des questions politiques, à organiser la pression et influencer les décisions politiques. La liberté de choix se trouve facilitée du fait que chaque parti expose son propos. Les partis politiques sont conçus pour combattre et conquérir le pouvoir plutôt que pour effectivement gouverner[541].

Si dans plusieurs pays, les partis politiques disposent d'une base solide dans la société. Au Maroc, ils n'ont guère de lien avec la population au nom de laquelle ils affirment parler. Par conséquent, ils risquent de se couper totalement des gouvernés, de rompre les canaux officiels de communication et de s'isoler pour devenir la cible virtuelle de mouvement de contestation organisée ou inorganisée à l'exemple de l'Iran du Chah[542].Cette situation est due au fait que l'action des partis est considérée comme instrument de promotion sociale et moyen d'enrichissement illicite. En effet, face à un Maroc qui aspire à rejoindre le rang des pays émergents, les compétences de nos élus constituent plus que jamais un facteur décisif. Sur le terrain, la réalité est tout autre, Force est de reconnaître que l'une des principales faiblesses de certaines démocraties porte sur la qualité de leurs représentants, nationaux comme locaux.

---

[540] Selon l'article 7 de la constitution de 2011 : « les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyens et des citoyennes, ainsi qu'à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques… », Voir également l'article 2 du dahir n° 1-11-166 du 24 Kaada 1432 (22 octobre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 26-11 relative aux partis politiques, B .O ,N° 5992- Hija 1432 (3-11-2011).

[541] ***GIRARDIN (B)***, « l'éthique un défi pour la politique »,Ed Globthics focus 5,2014,P .127 ,voir le site de la bibliothèque numérique : www.Globethics.net

[542]**AGNOUCH (A)**, « le masochisme politique du pouvoir marocain », l'indépendance Magazine du 20 décembre 2002, P. 3.

L'examen du niveau d'instruction de nos élus politique montre la présence excessive de l'analphabétisme au sein de ces conseils, ce qui engendre certainement des effets néfastes sur les institutions, sur les relations de proximité avec les citoyens et sur les projets de développement. Quoiqu'ils s'appartiennent à la majorité ou à l'opposition, ils impactent négativement la gestion quotidienne des instances où ils officient. Le vrai danger réside dans le fait qu'ils sont faciles à manipuler puisqu'ils n'ont pas de projets à défendre. Ils suivent souvent et, parfois aveuglément, le leader politique ou le notable qui dicte ses propres choix et décisions.

Le pire encore, les élus analphabètes ne maîtrisent pas les questions d'ordre technique et ignorent les procédures en vigueur. Et souvent, ce sont les directeurs généraux ou les chefs de services qui prennent les décisions à leur place et font signer à ces élus des documents dont ils ignorent le contenu[543]. A cet égard, le tableau ci-dessous montre la répartition des membres des conseillers des collectivités territoriales par niveau d'instruction et par Sexe selon le résultat d'élection du 4 septembre 2015.

Niveau d'instruction Type de conseillers	Sans		Primaire		Secondaire		Supérieur		Total
	F	M	F	M	F	M	F	M	
Conseillers communaux	1370	3369	1444	7363	1835	7426	1864	6007	30663
Conseillers préfectoraux et provinciaux	0	53	3	208	19	443	35	602	1363
Conseillers Régionaux	2	5	8	36	70	97	175	285	678

Source : Rapport de da direction générale des collectivités territoriales : « la décentralisation en chiffre 2014-2015 ».

[543] ***BENTALEB (H)***, « Analphabètes et édiles : triste spécificité marocaine », journal de libération, publié le 9 novembre 2017.

Ce tableau montre la présence d'acteurs analphabètes ou avec des niveaux d'instruction très bas au sein des conseils communaux, préfectoraux et régionaux ainsi que dans la vie politique en général aurait selon plusieurs observateurs des retombées négatives sur la gestion de la chose publique, déplore la direction, accusant un manque de compétences, notamment en ce qui concerne les questions techniques, ce qui influence directement la gestion des instances dans lesquelles sont présentes.

Le fléau de l'analphabétisme toucherait également le parlement. Quelque 2% des 395 députés que compte la Chambre des représentants sont concernés. En effet, selon les statistiques annoncées par le président de la Chambre des représentants, ***HABIB EL MALKI***, lors de la clôture de la dernière session printanière, 2% des députés n'ont jamais fréquenté les bancs de l'école et 20% des représentants de la nation ont suivi des études dans les différents lycées du Royaume, mais sans obtenir leur bac[544].

Cette situation dramatique de nos élus crée automatiquement une situation de méfiance des citoyens à l'égard du système politique en général, et par conséquent, Le virus antipolitique continue à se répandre dans les comportements des citoyens marocains : le jugement sur les partis, et leurs représentants, reste marqué par un grand désintérêt et par le manque d'estime[545].

Dans ce sens, les résultats électoraux constituent le meilleur indicateur traduisant la méfiance des citoyens. Or, il faut souligner dans ce cadre que le taux de participation au suffrage électoral de 7 octobre 2015 ne dépasse pas (43 %), légèrement en baisse par rapport au taux de participation aux élections législatives de 2011 (45,4 %)[546].

C'est dans ce sens d'ailleurs s'inscrit le discours du Trône du 29 juillet 2017 qui a critiqué sévèrement la situation de l'administration et les partis politiques. Dans ce discours, le roi ***Mohamed VI*** s'interroge *: «* ***Si le Roi du Maroc n'est pas convaincu par certaines***

[544] Ces chiffres sont divulgués par le président de la chambre des représentants **Habib Malki** lors de sa conférence de presse en marge de la clôture de la session printanière du parlement 2017 .voir le journal *Al Akhbar* et *Al Ahdath Al Maghribia, édition du lundi 14 aout 2017.*

[545]***BORDIGNANT (F)*** , « citoyens, institutions et politique », Revue, Influence Méditerranée, n° 69, 2009, P.87.

[546] Rapport préliminaire du conseil national de droit de l'homme(C.ND.H) sur l'observation des élections législatives du 7 octobre 2016.

pratiques politiques, s'il ne fait pas confiance à nombre de politiciens, que reste-t-il, donc, au peuple [547] ? ».

Les partis politiques sont appelés d'abord, à exiger un niveau d'instruction minimum de nos élus pour éviter le spectacle d'assemblées nationales où visiblement certains députés, il importe d'y envoyer des hommes et des femmes à la hauteur des exigences de la fonction. Le cas échéant, on continuera de voir des députés qui, malgré leur bonne volonté, épuiseront de longues années de mandat sans la moindre contribution concrète ni aux débats, ni aux propositions de lois. Il est temps de tirer vers le haut niveau de représentation du parlement, des régions et des communes.

Ensuite, il appartient à la classe politique de former leurs élus, du fait que ces derniers sont chargés d'élaborer et exécuter le budget, de mobiliser des ressources, d'assurer la gestion foncière et environnementale, le nombre d'élus ont besoin d'être formés pour mener à bien leur mission. Nous pensons dans ce sens que les partis politiques assument une grande responsabilité dans ces choix.

Enfin faut-il que ces mêmes partis politiques soient conscients de leur rôle en matière de démocratisation et d'ouverture de l'administration vers son public, un rôle qui s'èffectue par l'acquisition d'une conscience politique à travers l'exercice des libertés publiques, la pratique démocratique et l'existence d'une opinion publique informée et éclairée ce qui suppose avant tout le recours à la transparence seule alternative pour rationaliser l'action politique et les formations politiques[548].

Dans le même enchaînement des idées, il importe de mentionner que l'homme politique doit être exemplaire dans sa vie privée non seulement parce que la pacification de ses mœurs est la condition de l'exercice désintéressé du pouvoir, mais aussi en raison de ce que son comportement accrédite aux yeux des individus composant la population, la « valeur » des règles morales. Au contraire toute pratique immorale affaiblit la croyance en la valeur des vertus, et par voie de conséquence des effets anomiques dans l'ensemble de la société.

[547] Extrait du discours Sa majesté le Roi Mohamed VI à l'occasion de la fête du Trône le 29 Juillet 2017.
[548] ***KADIRI(J)***, op.cit., p.480.

c- Le rôle incombant aux medias

Plusieurs documents attestent que le canadien ***MARSCHALL MACLUHAN*** (1964) est celui qui a rendu populaire le terme de média. Il désignait alors les prolongements de nos sens. Selon ***LAMZET BERNARD*** et ***SILEM HAMED***, le terme désigne tout « support de diffusion de l'information : peinture sur les rochers des premiers hommes (peintures rupestres), affichage électronique moderne, la Radio, la télévision, le téléphone, la presse imprimée, le livre, l'ordinateur, satellite de télécommunication, le disque et le lecteur de disques, etc. Cette approche en extension montre qu'un média est un moyen de communication que l'on peut définir, d'une part, par son mode d'émission et, d'autre part, par son mode de réception. Le mode d'émission est d'essence technologique, le mode de réception est lié aux sens humains (voir, entendre, sentir, toucher, goûter)[549].

Sans doute, les médias indépendants, libres et pluralistes jouent un rôle crucial dans promotion de l'intégrité dans la gestion publique et la consécration de la bonne gouvernance en assurant la transparence, rèsponsabilité et la participation, qui sont des aspects fondamentaux d'un développement fondé sur les droits de l'homme. Leur rôle dans la sensibilisation aux problèmes de l'éthique est indiscutable pour deux raisons :

D'une part, la presse est généralement très rapide pour dénoncer les cas de corruption et de mauvaise gestion .Elle peut ainsi stigmatiser avec le maximum d'effet et d'èfficacité le caractère néfaste de l'indélicatesse des agents publics.

D'autre part, les médias et notamment la presse audio-visuelle en raison de leurs capacité d'atteindre toutes les couches sociales, ils ont pour vocation d'être l'un des supports par lequel se matérialise la libre expression en ce sens que non seulement ils offrent l'éspace public par excellence à l' exercice de cette libre expression, mais aussi ils contribuent à la formation de l'opinion publique par la prise de conscience collective des enjeux politiques, économiques, sociaux et culturels qui se posent à tous les niveaux de la société[550].

[549] ***BERNARD (L)***, ***HAMED (S)***, « Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'information et de la communication », Ed Ellipse, Paris, 1997, p.360.

[550] ***BACHIRI (M)*** ,« médias et gouvernance en Afrique : concept et cas pratique », publication de ***l'UNESCO***, Janvier 2010, p.7.

Des lors, si l'on veut réellement réhausser l'éthique dans l'administration publique, il faut engager à fond dans la bataille ces armes modernes. Aujourd'hui, leur puissance s'est beaucoup accrue et devenue de plus en plus influente.

Au Maroc, si avant les années 1990, la culture des médias marocaine baignait dans une structure autoritaire, administrative et partisane, la vague de libération politique et de démocratisation qui a marqué la seconde moitié des années 90, et qui s'est consolidée sous le règne du roi ***MOHAMED VI*** dés son accession au pouvoir en 1999, a considérablement altéré le paysage Médiatique marocain[551].

« Et comme la réforme du champ politique resterait incomplète sans le parachèvement de la réforme globale du paysage médiatique. Nous sommes déterminé à poursuivre les réformes fondamentales du paysage médiatique nationale, y compris par l'élaboration d'une législation régissant les sondages d'opinion. A cet égard, nous attendons du gouvernement qu'il favorise l'émergence d'entreprises de médias professionnels, les libres et les crédibles. Il devra également permettre à la presse écrite de se doter, en concertation avec les différents auteurs concernés et dans un cadre contractuel, d'un ordre professionnel qui tiendrait lieu d'organe de représentation et de régulation, et qui veillerait au respect de la déontologie de la profession, afin de la prémunir contre toute pratique susceptible de porter atteinte à la noblesse de sa mission [552]».

A la suite de ce discours royal, tous les secteurs (la presse écrite, radio ou télé diffusée, Numérique) se sont largement développés lors de cette période.

En ce qui concerne la presse écrite, vu son rôle dans la construction de la paix et à la démocratisation des nations, les premières assises nationales de la presse ont été organisées avec la participation des différentes composantes du secteur dont la fédération marocaine des éditeurs de journaux, le syndicat national de la presse marocaine et un panel de journalistes marocains et étrangers.

Cette rencontre a abouti à la signature d'un contrat programme pour la modernisation des entreprises de presse dans le but d'aboutir à une pratique journalistique libre,

[551] Rapport de l'Open society fondations sous-titre : « Cartographie des medias numérique : le Maroc »,30 Mai, 2011, P.6.

[552] Extrait du discours de Sa majesté le Roi Mohamed VI à l'occasion de la fête du Trône en 2004.

profésionnelle en tenant compte des principes de la rèsponsabilité dans le cadre de l'Etat de droit.

En application des dispositions du contrat programme, une convention collective a été signée entre le syndicat de la presse nationale marocaine et la fédération marocaine des éditeurs de journaux dans le but d'organiser les relations de travail entres les entreprises de presse et les journalistes professionnels.

Dans le même enchaînement des idées, l'intérêt actuel est porté sur la nouvelle loi n°88-13 relatifs à la presse[553]. A noter que les principales nouveautés introduites par ce texte, tel qu'approuvé par la Chambre des représentants, s'articulent autour de la suppression des peines privatives de libertés qui ont été remplacées par des amendes, la reconnaîssance juridique de la presse numérique, la protection du secret des sources des journalistes, la garantie du droit d'accès aux informations, conformément à la loi, l'engagement de l'Etat à asseoir la protection institutionnelle des journalistes contre les agressions, l'instauration des garanties de neutralité, de transparence, d'égalité des chances et du pluralisme de l'aide publique accordée aux entreprises de presse[554].

Pour sa part, le secteur de la communication audiovisuelle a connu des mutations inédites, particulièrement après que l'Etat ait mis fin à son monopole sur le paysage Audiovisuel. Conséquence logique de cette levée du monopole, la création de la haute autorité de la communication audiovisuelle (***HACA***), et la publication de la loi sur la communication audiovisuelle.

Toutefois, cette nouvelle ouverture connaît des limites très strictes ; plus spécialement, La liberté de la presse comme le droit de l'homme ont connu des revers durant les Trois dernières années. Bien que le pluralisme et la diversité des médias jouissent d'un Statut avancé dans le monde arabe, les autorités et les structures gouvernementales Etatiques continuent d'utiliser des sanctions légales et financières pour contenir les Médias les plus critiques. A cet égard, il y a lieu de mentionner les rapports issus des Organisations internationales qui s'intéressent au domaine des médias et notamment L'organisation

[553] Rapport annuel du ministère de la communication sur » la presse écrite et les medias audiovisuels publics » en 2005, P.2.

[554] Dahir n° 1-16-122 du 6 Kaada 1437(10 Aout 2016) portant promulgation de la loi n° 88-13 relative à la Presse et à l'Edition, B.O , n° 6522 (1-12-2016), P.1861 .

Reporters Sans frontières », cette dernière relève que le Maroc se place en 133e position, au lieu de la 131 en 2016[555]. ***RSF*** explique « que les autorités du Royaume exercent des pressions politiques et économiques sur les médias marocains indépendants pour les dissuader de traiter des sujets hautement sensibles. »

Au niveau maghrébin, le Maroc se retrouve juste devant l'Algérie (134e), mais loin derrière la Tunisie (97e).

Conscient du rôle primordial dans le processus de la démocratisation, socioéconomique le Maroc a eu lieu le 15-16 – 2016 la 5éme Conférence Internationale de la Liberté des Medias sur le thème (communication et liberté : le défi de perceptions). L'évènement était organisé par le Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences Sociale (***CERSS***).Cette conférence a été organisée à un moment clé pour les médias au Maroc car, en effet le 21 Juin 2016 le projet de loi n°88-13 relatif à la presse et à l'Edition, a été adopté à l'unanimité par la chambre des représentants.

La question de la perception des médias marocains dans les classements des organisations internationales tel ceux de ***RSF***, Freedom house ou le « Media Sustainability » d'IREX a été abordée largement[556].

Or, pour dissuader les comportements malhonnêtes, il convient tout d'abord d'améliorer les conditions de travail des journalistes. De ce fait, la majorité des journalistes des secteurs de la presse écrite et des radios privées ne bénéficient ni des contrats de travail, ni d'assurance sociale ou de plan de retraite. Dans ce sens, le ministère de la communication et le ministère de travail devraient assurer le respect des lois en vigueur dans les professions des journalismes afin d'assurer aux journalistes des contrats de travail, des assurances maladie et des plans des retraites. Les entreprises de presse et de média en général doivent être soutenues d'un point de vue fiscal pour encourager les meilleurs journalistes de rester à bord.

Ensuite, le gouvernement doit consacrer des fonds pour la création d'un centre de recherche nationale qui étudierait et évaluerait les changements qui s'opèrent dans les médias radio et télédiffusée. Ces recherches seront consacrées à l'étude entre autres : les relations

[555] Voir le Rapport annuel de l'organisation Reporters sans frontières de l'année 2016 et de l'année 2017.

[556] La 5éme conférence internationale sur la liberté de la presse organisée par Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences sociale (CERSS) le 15et16 ,2016 sous le thème : « communication et liberté : défi et perceptions ».publié sur le site web : **www.uds.com.**

entre les médias et la démocratie, l'analyse du contenu des différents produits médiatiques et l'impact des médias sur l'ensemble de la culture marocaine en générale[557].

Enfin, le rôle des deux chambres du parlement dans la nomination du membre de HACA devrait être accru, et la société civile doit avoir le droit de nommer un ou deux membres d la ***HACA***[558].

Section 2 : la réforme de la justice : outil indispensable pour la moralisation du système administratif

S'il est bien un domaine qui n'inspire aucune confiance chez le citoyen marocain, c'est certainement celui de la justice.

La justice marocaine n'obtient la confiance ni des citoyens, ni des opérateurs économiques ni même de ceux qui la font. Les indicateurs de référence en matière de corruption comme les enquêtes nationales désignent ses services parmi les plus affectés par la corruption. Pour leur part, les évaluateurs et les acteurs économiques considèrent qu'elle représente le principal obstacle à l'investissement après la fiscalité. Les appréciations qu'en font aussi bien les organismes étrangers que les professionnels nationaux sont également très peu flatteurs.

La défiance manifestée à son égard est alimentée par sa dépendance manifeste à l'égard du pouvoir politique et de celui de l'argent. Elle s'illustre ouvertement par l'impunité dont bénéficient ceux qui abusent des immunités de droit qui leur sont conférés, mais aussi tous ceux qui se prévalent de protection dans les hauts lieux. Des faits divers impliquant des

[557]Rapport de l'Open society fondations sous-titre : « Cartographie des medias numérique : le Maroc », précité, Pp.89-90.

[558] Selon l'article 9 de la loi n° 11-15 portant réorganisation de la haute autorité de la communication audiovisuelle : le conseil supérieur se compose du président. Président de la haute autorité.et de huit membres.

Le président et quatre membres nommés par Sa majesté le Roi :

Deux membres nommés par le chef du gouvernement pour une durée du 5 mois renouvelable une seule fois :

Deux membres nommés. Par le président de la chambre des représentants et l'autre par le président de chambres des conseillers pour une durée de cinq ans renouvelable une fois.

membres de familles influentes au classement sans suite des affaires de détournement de biens publics en passant par la violation ouverte de la loi pour plaire aux puissants, la Justice donne l'impression que sa mission est de servir les puissants et non pas de proclamer la prééminence du droit[559].

De ce qui précède, il en découle que la réforme du système judiciaire constitue un pilier essentiel pour consolider la confiance et la crédibilité dans les institutions et l'édification de la démocratie véritable. C'est pour cela que le roi, que Dieu le préserve, avant même la constitution de 2011 et l'adoption de la charte de la réforme judicaire[560] a consacré une grande surface dans ses discours, notamment son discours historique du 20 août 2009, dans lequel il est considéré la Justice comme un rempart inexpugnable pour la défense de l'Etat de droit, et un fondement essentiel de la sécurité judiciaire et de la bonne gouvernance et un facteur d'impulsion du développement.

Il s'avère donc nécessaire de remédier aux maux originaux et conjoncturels de l'appareil judiciaire afin d'entreprendre une action urgente de redressement, de réhabilitation et de moralisation de la justice.

Sous cet angle, il convient d'évoquer dans un premier temps les réformes devant être entreprises dans la justice administrative (paragraphe 1) et dans un second temps les réformes de la justice financière (paragraphe 2).

[559] Publication de l'observation de la corruption, Transparency news n° 11, Septembre 2011, P.3.

[560]La réforme de la justice a été l'un des plus importants chantiers nationaux ayant marqué l'année 2013 au Maroc, à travers la mise en œuvre de plusieurs actions dans le but de consacrer et consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution du Royaume.
Ces actions issues, entre autres, du dialogue national sur la réforme de la justice ont été couronnées par la publication par le ministère de tutelle des projets relatifs à la loi organique du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et au statut de la magistrature, confirmant ainsi sa détermination d'aller de l'avant dans la réforme du système de la justice.
L'année 2013 a également été marquée par l'Accord Royal sur le contenu de la Charte de la réforme du système judiciaire, élaborée par la Haute Instance du Dialogue National sur la Réforme du Système Judiciaire, qui a présenté dans ce sens un projet de recommandations sur la réforme du système judiciaire.
A cet égard, SM le Roi Mohammed VI a noté avec satisfaction, dans le discours du Trône du 30 juillet 2013, "l'aboutissement à une charte de la réforme du système judiciaire, pour laquelle toutes les conditions requises sont désormais réunies". "Il nous appartient donc à tous de nous mobiliser pour mener à son terme cette importante réforme. Mais quelle que soit l'importance de cette réforme, des textes réglementaires et des mécanismes èfficients qui ont été mobilisés à cet effet, il n'en reste pas moins que c'est la conscience répensable des parties prenantes qui sera le véritable test pour évaluer cette réforme, voire la clef du succès de ce secteur tout entier", avait souligné le Souverain.

Paragraphe 1 : la réforme de la justice administrative

Depuis son intronisation, le roi ***MOHAMED VI*** a affirmé sa volonté pour la consécration de l'Etat de droit, le nouveau concept de l'autorité résume parfaitement cette nouvelle orientation[561].

Encore faut-il, pour atteindre cet objectif, qu'une culture nouvelle de changement doit être adoptée dans le but de doter l'administration publique d'une grande flexibilité dans les modes et les pratiques de gestion répondant aux exigences de l'environnement national et international[562].

Une culture qui mérite d'être traduite en acte, et ce par le renforcement de l'aptitude du système juridictionnel à faire respecter la légalité et l'Etat de droit.

Qu'elles sont donc les voies susceptibles d'améliorer la justice administrative et de la rendre en mesure de lutter contre toutes les formes d'abus et d'autoritarismes administratifs ?

Nul besoin de dire, qu'à ce niveau, la vulgarisation du contrôle juridictionnel et sa mise à niveau (A) , ainsi que la recherche d'une solution pour remédier au problème épineux de l'inexécution des décisions de justice (B),constituent des mesures parmi d'autres qui devraient adoptées pour corriger le système juridictionnel de protection des administrés contre les actes abusifs des agents publics.

A- La vulgarisation de la justice administrative

D'emblée, il convient de souligner que nos propositions sur la vulgarisation et la mise à niveau de la justice administrative porteront plus sur les aspects touchant de près la

[561]Le nouveau concept de l'autorité fait référence à l'étape cruciale de la reconstruction nationale et du parachèvement de l'édification institutionnelle de l'Etat. A l'aube du III° millénaire, Sa Majesté Mohammed VI a constaté que l'autorité doit connaître une profonde mutation pour préparer le Maroc à relever les défis exogènes et endogènes en prenant activement part dans la mondialisation qui a rendu tout Etat un «business-man»; un «made in»; sans frontières et sans souveraineté. Ceci se voit nettement dans le discours Royal fondateur, inventeur, innovateur, créateur du nouveau concept de l'autorité (discours du 12 octobre 1999), lorsque Sa Majesté le Roi a dit: «…, mais aussi pour entrer de plein pied dans le prochain siècle si proche et relever les grands défis en vue d'accompagner l'innovation scientifique et technologique et les exigences de la mondialisation».

[562] ***BEN SAID (H)***, « gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : étude de cas Canadiens et leçon pour le Maroc », mémoire en gestion pour de l'obtention du grade de Maitre en science, école des hautes études s commerciales affilée à l'université Montréal, Avril, 2000, p.2.

moralisation de cette institution ainsi que sur les facteurs permettant autant que possible de faire du contrôle juridictionnel un moyen pour contrainte l'administration à respecter les principes de justice et d'équité et par le même sur les facteurs susceptibles d'inciter les justiciables à recourir aux mécanismes juridictionnels, plutôt qu'aux moyens douteux facilement accessibles et parfois èfficace.

Ainsi, donc inspirer confiance aux justiciables, implique à notre sens l'introduction de certaines réformes dont les plus importantes doivent aller dans deux sens :

Le premier sens est relatif au rapprochement de la justice administrative des administrés (a) et le deuxième sens concerne en particulier la formation de ceux qui ont la délicate tâche d'appliquer la justice (b)[563] .

a- Rapprocher la justice administrative des justiciables

« *La justice administrative pourrait être considérée comme le baromètre de la démocratie* ».

Un État souverain digne de ce nom, doit consacrer cette institution universelle et assurer la garantie de l'accès à la justice pour permettre aux citoyens de jouir effectivement de leurs droits et prérogatives. L'accès à la justice étant un droit naturel de l'homme, doit être garanti à toute personne qui s'estime lésée par une infraction pénale, une faute civile ou administrative, de pouvoir saisir les juridictions compétentes. La notion d'accès à la justice est difficile à cerner. Certains considèrent cette expression comme le passage d'un état formel à un état réel du droit de voir sa cause entendue par les cours et les tribunaux[564]. Pour d'autres, l'accès à la justice, permet à toute personne ; qui y a un intérêt légitime et qui présente la qualité requise, de saisir une juridiction, pour que celle-ci statue sur le bien-fondé de sa prétention[565].

L'accès à la justice s'analyse comme un concept regroupant les différentes exigences procédurales pour assurer la mise en œuvre de ce droit. Ce concept comporte deux aspects complémentaires intimement liés : l'accès au juge et l'accès au droit, l'un étant un moyen

[563] ***KADIRI (J)***, op.cit, P.491.

[564] ***ARNUAD (A . - J***), Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Coll. Droit et société,2ème éd., LGDJ, Paris, 1993, p. 331.

[565] ***FRISON- Roche***, ''Le droit d'accès à la justice et au droit'', In Libertés et Droits fondamentaux, édition, Dalloz, 2011, p.524.

d'accès à l'autre. L'accès au juge s'entend du droit qu' « à toute personne, physique ou morale, d'accéder à la justice pour y faire valoir ses droits [566]». Il s'étend également à toutes les garanties institutionnelles d'un bon procès (l'indépendance, l'impartialité et la motivation des décisions de justice), c'est-à-dire, les qualités[567] que le juge saisi du recours doit avoir « et que ***SERGE GUINCHARD*** qualifie du droit à un bon juge». L'accès au droit comme alternative d'accès au juge, s'appréhende à travers la faculté qu'a tout individu de connaître ses droits pour s'y conformer et exiger le respect, voire les protéger [568].

De ce fait, tous les systèmes juridiques du monde reconnaîssent l'importance de l'accès à la justice consacrée par les Déclarations de Droits de l'Homme qui le considèrent comme un droit fondamental de l'Homme de la personne humaine, le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques du 19 décembre 1966 qui en fait un cadre de référence et en impose le respect à tout État partie et enfin la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) du 27 juin 1981).

Remédier au problème de l'inaccessibilité des administrés à la justice administrative, passé inévitablement par une politique qui visera le rapprochement de la justice des justiciables, En effet, plus le juge proche du citoyen, plus les autorités administratives se soumettent, si non complètement, du moins partiellement au droit ce qui va empêcher l'utilisation de la fonction publique à des fins privées, et plus les administrés se sentent protégés.

Cependant, toute politique de rapprochement ne peut contribuer à l'amélioration de la justice administrative que si elle est basée sur deux actions :

Une action visant un rapprochement territorial et une action visant un rapprochement procédural.

[566]***GUINCHARD (S***), « L'impartialité du juge et de l'arbitre – Etude de droit comparé », édit. Bruylant, 2006, p.199

[567]***JOSEF FOUDA (G),*** « L'accès au droit : richesse et fécondité d'un principe pour la socialisation juridique et l'état de droit en Afrique noire francophone », AFRILEX, 2000/01, p. 5.

[568]***SOUVIGNET (X),*** « L'accès au droit, Principe du droit», Jurisdoctoria, n° 1, 2008, p.25.

Le rapprochement territorial de la justice administrative des justiciables peut s'avérer d'une nécessité impérieuse, par conséquent, il serait souhaitable de multiplier le nombre des tribunaux administratifs pour les faire correspondre au nombre des provinces et préfectures[569].

Ceci dit, la création des tribunaux administratifs a certes, contribué largement à la déconcentration de la justice administrative et par conséquent à l'accroissement des recours intenté contre les autorités administratives devant le juge administratif.

A cet égard, selon l'agence judicaire du royaume l'Etat à un peu plus de 14.200 litige administratif en 2015 contre 11.364 en 2011[570].

Néanmoins, et en dépit de cette évolution de la justice administrative nous estimons, que le fait de s'adresser au juge administratif, ne constitue pas encore une habitude faisant partie des pratiques juridiques devant être en cours au Maroc en raison de l'ignorance et l'analphabétisme des justiciables.

Nul besoin de dire que l'implantation des tribunaux administratifs a favorisé dans une large mesure la vulgarisation de la justice administrative et son rapprochement des citoyens en ce sens, ces derniers ont pu saisir de près la portée de certains jugements courageux qui ont annulé des décisions émanant de hautes autorités administratives.

Mais, l'implantation des tribunaux administratifs dans les sept régions du royaume, aussi salutaire et sage mais ne permet pas de garantir justice et équité pour tous et protéger les administrés contre les abus des rèsponsables administratifs. Encore faut-il élargir cette politique de déconcentration de justice administrative conformément aux vœux du défunt Roi ***HASSAN II*** dans un de ses discours[571]. L'élargissement de cette justice qui sera de nature à contenir les agissements douteux et abusifs de certains rèsponsables administratifs[572] .

[569]***EL YAAGOUBI (M)***, « les mesures d'accompagnement de l'action du Wali Al Madalim »,REMALD , Série « thèmes actuels, n° 34, 2002, P.58.

[570] Rapport d'activité de l'agence judicaire du Royaume (AGR) du 2015, Edition du Ministère d'économie et des finances.

[571] Dans son discours du 8 mai 1990, le roi avait exprimé son souhait de déconcentrer davantage la justice administrative en implantant d'autres tribunaux administratif au chef-lieu de chaque province ou préfecture.

Dans le même sens, il serait utile de saluer l'initiative de la création des cours administratives d'appels[573] qui participe activement à lévitation de lenteur.

En effet, à la suite de cette initiative, les cours administratives d'appels remplacent le rôle effectué par la chambre administrative de la cour de cassation et seront compétentes pour connaître, en appel, les jugements rendus par les tribunaux administratifs et des ordonnances de leurs présidents[574]. Donc, les recours contre les décisions des tribunaux administratifs ne seront plus du ressort de la chambre administrative de cour cassation, celle-ci demeurera toutefois compétente pour juger en cassation les décisions rendues par les cours d'appels administratives sauf décisions rendues en matière d'appréciation de la légalité des décisions administratives[575], de juger en premier et dernier ressort, des recours en annulation pour excès de pouvoir contre les actes réglementaires et individuels du premier ministre, ainsi que des recours contre les décisions des autorités administratives dont le champ d'application est situé en dehors du ressort territorial des tribunaux administratifs.

De même que l'appel en matière de compétence juridictionnelle, soulevé devant un tribunal administratif, continuera toujours à être du ressort de la cour de cassation.

Cependant, malgré ce développement en matière de la construction de l'édifice judicaire marocain, il y a lieu de souligner dans ce sens, qu'il existe justement deux cours d'appels administratives au Maroc, l'une s'est installée à Rabat et l'autre à Marrakech. Dans ce cadre, un certains nombres des questions se posent : est-ce que avec ce nombre des juridictions nous pouvant réaliser l'accès à la justice administrative ? Dans quelle mesure le gouvernement applique effectivement le concept du rapprochement de l'administration des administrés ?

En effet, l'implantation d'autre cours administratives d'appels serait une nécessité urgente permettant à favoriser dans large mesure la vulgarisation de la justice administrative et son rapprochement des citoyens.

[573] Dahir n° 1-06-07 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives, BO, n° 5400 du Safar 1427 (2 mars 2006), p .332.

[574] Article 5 de la loi 80-03 instituant des cours d'appel administratives.

[575] Voir l'article 16 de la loi 80-03 instituant les cours d'appel administratives.

Par ailleurs, la création d'un conseil d'Etat serait une initiative qui aura certainement un grand intérêt pour la valorisation et la sacralisation aussi bien de la justice administrative que des droits des citoyens[576].

En définitive, si le respect de la légalité administrative, ainsi que l'amélioration de la justice administrative et sa moralisation demeurent tributaire du degré de rapprochement des institutions judiciaires des justiciable, mais, la réalisation de ces objectifs demeurent des vœux si ne sont pas accompagnés par une politique de simplification des règles de procédures contentieuses.

Le seul fait de savoir qu'il existe un juge spécialisé , habilité à annuler un acte de la puissance publique ou à la condamner en cas d'irrégularité, ce qui constitue une garantie ,une sécurité, un sentiment de protection pour un administré contre une administration jouissant du pourvoir public[577].

Par conséquent, simplifier les règles de procédure devant le juge administratif aura l'avantage d'inciter les administrés à faire valoir leurs droits et avoir le réflexe de recourir au juge.

Décidément, on ne peut apprécier valablement l'èfficacité de la procédure administrative contentieuse que par rapport aux degrés de simplicité et de clarté, seul permettant aux requérants de se familiariser avec ce mécanisme de protection.

Dans une large mesure, on peut relever que les conditions pour atteindre ce but sont en grande partie réunies mais dans un autre sens, on ne peut s'empêcher de remarquer que certaines réformes sont à entreprendre.

Prenons l'exemple du recours pour excès de pouvoir, concernant le principe d'intérêt pour agir , la règle établie est que l'action en justice est limitée aux seules personnes jouissant de cet intérêt, or, la vulgarisation ainsi que la simplification de la justice administrative requièrent que toute personne peut ester en justice chaque fois que les droits soit des uns soit

[576] Discours de Sa majesté le Roi Mohamed VI du 16 décembre 1999 qui avait annoncé la volonté et la nécessité de création d'un conseil d'Etat et du cours d'appel administratives pour compléter la réforme de la justice administrative au Maroc.

[577] ***BENABDELLAH (M. - A)***, « réflexion sur la loi instituant les tribunaux administratifs », RMEDC, n°21, 1994, P.104.

des autres sont menacés, ceci est d'autant plus important que la compréhension limitée que certaines catégories d'administrés, voir l'ignorance qu'ils ont de l'existence de ces mécanismes juridictionnels, les dissuade et les empêche de les utiliser[578] et ce même si leurs intérêts sont en question.

Par ailleurs, le juge administratif marocain est appelé à faire appel à son ingéniosité et à son imagination pour se faire, il doit concilier entre les privilèges et les prérogatives conférés à l'administration rèsponsable de la gestion quotidienne de l'intérêt général et la nécessaire protection des droits et libertés des citoyens, à cet effet, le juge administratif a l'obligation d'éviter les rejets de recours pour non accomplissement de formalités, constatant l'irrégularité ,le juge peut éviter les requérants à procéder à la régularisation de leurs recours dans un délai qu'il fixe, faute de quoi les droits des requérants seraient bafoués pour une formalité banale.

Toutefois, le rapprochement de la justice des justiciables qu'il soit un rapprochement territorial ou un rapprochement procédural demeure sans signification en l'absence de juristes qualifiés en matière de contentieux administratifs.

b- le réexamen de la formation du juge administratif

L'exercice de la fonction de magistrat exige de nombreuses qualités : notamment des connaîssances techniques et pratiques. Concernant des magistrats des tribunaux administratifs, il ne suffit de connaître les techniques relatives au contentieux administratif, il faut en outre une connaîssance de l'administration et surtout des qualités personnelles de sagesse, de bon sens, d'intégrité et d'indépendance[579].

Dans ce contexte, on peut dire que le juge administratif exerce simultanément une double mission : celle, immédiate, de donner leurs solutions aux différents litiges qu'on lui soumet et celle occasionnelle, de participer à la création des règles générales nouvelles au droit positif[580].

Ainsi, le juge administratif est contraint moralement à se soumettre à une formation continue et à un perfectionnement permanent de ses connaîssances pour pouvoir comprendre

[578] ***RAGALA OUAZANI (A)***, « le recours pour excès de pouvoir : un moyen de régulation des rapports administration-administré », op.cit., p.131.

[579] ***EL YAAGOUBI (M),*** « les mesures d'accompagnement de l'action de Wali AL Madalim, op.cit., P.60.

[580]**GAUDEMET (Y),**« Les méthodes du juge administratif »,Ed , LGDJ, 1972, p. 19 et S.

les techniques souvent compliquées des contentieux administratifs, et pour être à la mesure de l'évolution administrative permanente et de ses problématiques[581].

L'origine administrative doit l'emprunter sur l'origine civiliste chez le juge administratif, pour se faire, il est préférable de revoir les modes de recrutement et de la formation des magistrats[582].

A cet égard, selon ***GUY CANIVET***, le recrutement et la formation sont les premiers domaines que l'on doit reformer si l'on souhaite que les magistrats acquièrent le réflexe déontologique. La qualité de recrutement et de la formation est essentielle si l'on souhaite obtenir de ces derniers d'une conscience élevée des valeurs éthiques[583].

Grosso modo, pour le recrutement initial des juges, un large éventail de méthodes utilisées par les Etats peut être dénombré. Les diverses méthodes actuellement utiliser pour sélectionner les juges peuvent être considérées comme ayant des avantages et des inconvénients.

Le premier type de procédure consiste à recruter les magistrats en les faisant choisir par le pouvoir exécutif ou bien par le pouvoir législatif : ici, si – d'un côté – la légitimité du juge en est renforcée, il y a – de l'autre côté – des risques évidents pour la magistrature d'une forte dépendance aux autres pouvoirs, ainsi qu'au cadre politique. L'élection par le corps électoral est la méthode qui confère aux juges le plus haut degré de légitimité, celle-ci provenant directement du peuple. Mais ce système oblige le juge à organiser une campagne électorale humiliante et aussi parfois démagogique avec l'inévitable aide financière d'un parti politique qui, tôt ou tard, pour demander qu'on lui retourne le service. En plus, le juge peut être tenté d'infléchir ses jugements dans la direction de son électorat.

La cooptation par la magistrature elle-même offrirait l'avantage de pouvoir, choisir des juges techniquement préparés, mais il y a un fort risque de conservatisme et de préférences amicales. Finalement, la désignation par un comité de juges et de professeurs de droit (choisis, de préférence, par un organe indépendant et représentatif des magistrats), effectuée par le

[581] ***EL YAAGOUBI (M)*** , « les mesures d'accompagnement de l'action de Wali AL Madalim, op.cit., P.60.

[582] Actuellement le recrutement des magistrats administratifs est organisé par le dahir n° 1-16-41 du 14 joumada II 1437 (24 mars 2016) portant promulgation de la loi organique n° 106-13 portant statut des Magistrats

[583] ***CANIBIVET (G) et JOLY-HURAD (J),*** « la responsabilité des juges, ici et d'ailleurs », R.I .D.C, Avril, 2006, P.104.

biais d'un concours public sur la base de critères objectifs et à travers des procédures transparentes, constitue le système capable d'assurer au mieux un choix fondé exclusivement sur le mérite et sur les aptitudes professionnelles des nouveaux magistrats[584].

Le recrutement des magistrats en général au Maroc, à l'instar des pays Civil Law se fait par voie de concours ouvert aux étudiants titulaires de la licence en droit et qui remplissent un certains nombres de conditions. Les candidats ayant satisfait aux épreuves du concours peuvent accéder à l'institut supérieur de la magistrature (ISM) pour une formation qui durant deux ans. Aucune importance n'est accordée à l'expérience extrajudiciaire des candidats[585].Or, on ne peut parler d'une procédure spéciale pour désigner les juges administratifs au Maroc, ces derniers peuvent designer parmi les candidats qui peuvent accéder au conseil supérieur de la magistrature.

A cet effet, il convient de se demander si le concours comme moyens de recrutement des juges est suffisant, et si les qualités personnelles ne devraient pas évaluées et les compétences pratiques enseignées et contrôlées? Pourquoi ne pas orienter le système judiciaire marocain vers un système spécialiste en des matières diverses ? Surtout nous savons que nous possédons pour l'instant des lauréats spécialistes en matière administratif.

Dans le même ordre d'idées, le droit comparé offre des exemples qui sont donnés en modèle, c'est le cas de la justice anglaise dont les magistrats sont nommés par le gouvernement, mais qui sont choisis parmi les avocats les plus réputés, et de ce fait, ils ont bien rémunérés afin de les inciter à abandonner le bureau et à ce consacrer entièrement à la maîtrise du droit administratif.

En ce qui concerne la formation des magistrats on èstime que pour créer chez le magistrat le réflexe du comportement réfléchi, et le sensibiliser à toutes les questions d'ordre éthique, la formation semble être le moyen le plus adapté pour atteindre ce double objectif.

Dans ce sens, on èstime que la formation des magistrats devrait être orientée vers un enseignement centré sur les questions éthiques. Cette orientation devrait concerner aussi bien la formation initiale que la formation continue.

[584] ***OBERTO (G)*** , « Recrutement et formation des Magistrats en Europe : étude comparative », Ed, du conseil de l'Europe, Février, 2003, P.12.

[585] Acte du colloque organisé par l'école nationale de la magistrature en France sur « la responsabilité des magistrats » 2- 5 Novembre 1999.

A cet égard, la question qui nous interpelle est le contenu de la formation donnée aux futurs juges dans le cadre de l'institut supérieur de la magistrature marocaine et l'importance qui est donnée à la question de la déontologie du magistrat, qui à notre avis est importante dans le cadre du thème que nous abordons.

Ainsi, une lecture des modules enseignés dans le cadre du programme général de la formation de l'***ISM*** laisse apparaître que la déontologie est la première des matières enseignées aux magistrats. Cependant, le temps imparti à cette matière est une seule séance d'une durée de trois heures dans un programme qui contient 191 séances d'une durée générale de 573 heures de cours.

De notre avis, cette séance est insuffisante pour que ces magistrats puissent saisir l'importance de la fonction qu'ils devraient remplir et les comportements qu'ils doivent respecter ou éviter dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

A cet égard, nous proposant que la formation initiale renforce la place réservée à l'enseignement de l'éthique et de la déontologie, aussi bien sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif, et ce par la création d'un module spécial consacré à l'éthique et à la déontologie complétée par un enseignement continu de la déontologie dans toutes les autres matières, décliné par l'étude de cas concrets.

Par ailleurs, une autre question qui nous semble importante mérite d'être soulevée. Il s'agit de l'âge des magistrats débutants. À ce sujet, il convient de souligner que la plupart des magistrats nommés sur un premier poste ont effectué trois années d'études de droit après le baccalauréat. Ils ont suivi une préparation au concours, puis ont passé environ deux années à ***l'ISM***, et dès lors ils débutent leur carrière aux alentours de 23 ans[586].

On èstime que cet âge correspondrait certes à l'âge de prise de fonction dans certains métiers d'enseignant ou de commissaire de police, qui ont des responsabilités aussi importantes, il n'en demeure pas moins que la fonction que le juge est appelé à remplir est délicate. Certains des magistrats une fois nommés se trouvent seuls à exercer leurs fonction dans leur tribunal, de petite ou moyenne taille, à traiter des dossiers particulièrement

[586]***BEN SAAD (A)*** , « responsabilité et éthique du juge », thèse de doctorat en science administrative, université Paris-I Panthéon-Sorbonne, Juillet, 2009, P.229 et 230.

compliqués et un nombre important de dossiers par jour et seuls face à toutes les formes d'influence.

C'est pourquoi l'une des options plausibles pourrait être, à la sortie de l'ISM, de différer la prise du premier poste, et de placer les jeunes magistrats dans un statut d'assistant, auprès de magistrats plus expérimentés. Des dossiers leur seraient confiés sous l'autorité et le contrôle d'un juge plus ancien dans la fonction, à qui en cas de difficulté reviendrait la décision finale à chaque étape de la procédure. Autrement dit, le juge plus expérimenté pourrait reprendre la main en cas de besoin.

Ce temps de travail comme assistant permettrait aussi aux jeunes magistrats de faire plus ample connaîssance avec l'environnement humain, économique et social dans lequel ils vont devoir plonger, et qui pour certains leur est étranger. Cela permettrait de faire la chasse aux préjugés, aux opinions hâtivement émises, aux regards trop critiques et insuffisamment compréhensifs[587].

B-Obliger l'administration à se soumettre aux décisions de justice

Le respect de l'Etat de droit exige que tant les personnes publiques que les personnes privées se soumettent aux décisions de justice. Cela vaut tout particulièrement pour l'administration lorsque le juge administratif sanctionne ses irrégularités ou ses abus de pouvoir. L'Etat de droit est èffectif lorsque les juges peuvent non seulement « dire le droit » (jurisdictio) mais aussi imposer sa mise en œuvre concrète (imperium)[588].

C'est ainsi que « l'autorité de chose jugée »signifie non seulement ce qui a été jugé ne peut plus l'être de nouveau (sauf à utiliser les voies de recours prévus par la loi) et ne peut être contredit, mais aussi que « ce qui a été jugé doit être exécuté[589] ». Cette obligation d'exécuter est un principe fondamental du droit public, et l'idée que l'exécution des décisions de justice s'impose se déduit de la confiance des citoyens dans leurs institutions et la renforce également. De son côté, le juge qui a l'obligation de juger, doit régler complètement et définitivement le litige avec les pouvoirs qui sont les siens. Car lorsqu'il saisit le juge, le

[587] ***BEN SAAD (A)***, op.cit, P.231.

[588] ***GUETTIER (C)*** , « L'administration et l'exécution des décisions de justice », in Actualité Juridique de droit administratif (A.J.D.A.), N° Spécial, juillet-août 1999 sur « Puissance publique et impuissance publique », p. 67.

[589] ***DELVOLVE (P***), « Chose jugée », Répertoire de Contentieux Administratif.

requérant n'attend pas seulement une satisfaction théorique liée à l'indication du droit, mais encore il cherche d'abord l'application du droit dans les faits et à bénéficier concrètement des effets de la décision du juge sur sa situation.

Au terme de tout procès « il y a normalement un gagnant et un perdant. Il est rare que le perdant accepte de bonne grâce sa défaite et tire spontanément les conséquences qui en résultent »[590]. Mais il ne servirait à rien de juger, si ce qui a été jugé pouvait ne pas être respecté. S'agissant du juge administratif on a pu dire, que « Dire et faire sont deux fonctions nécessairement liées. Ce qui ne signifie pas que ces deux fonctions pèsent du même poids dans chaque intervention juridictionnelle »[591]. En effet, si le bénéficiaire de la chose jugée est surtout intéressé par ce que le juge fait lui-même, il arrive qu'il soit renvoyé devant l'administration pour en obtenir l'exécution. Certes, le plus souvent l'administration exécute mal ou n'exécute pas les jugements rendus à son détriment. L'inexécution de décisions de justice par l'administration est quelque chose d'anormal et de choquant, et ce phénomène pathologique sape les fondements de l'Etat de droit.

Les raisons de l'inexécution ou de la mauvaise exécution sont nombreuses et variées. La méconnaîssance de la chose jugée est parfois due à la négligence, à l'inertie, aux lourdeurs bureaucratiques, au manque de coordination des services, à la complexité inhérente à l'exécution, et lorsque cela implique certains effets rétroactifs des jugements les difficultés sont parfois aggravées par la lenteur de la justice. Les contraintes budgétaires et financières sont également en cause. Mais parfois l'administration fait preuve d'une mauvaise volonté délibérée, allant jusqu'à refuser catégoriquement de se plier à la décision du juge.

Au Maroc, les textes instituent des tribunaux administratifs et des cours d'appel administratives n'ont pas prévu une formule exécutoire spécifique pour les jugements rendus en matière administrative ce qui implique d'opérationnaliser la technique de renvoi institué par l'article 7 de la loi 41-90 qui dispose que les règles du code de procédure civile sont applicable devant les tribunaux administratifs, sauf disposition contraire prévue par la loi.

[590] ***COSTA (P)***, « L'exécution des décisions de justice », in A.J.D.A., N° Spécial, juin 1995 sur « Le droit administratif », p. 227

[591] ***STAHL (J. - H)***, « Dire et faire. Brèves remarques sur ces deux fonctions du Conseil d'Etat » in Mélanges en l'honneur Labetoulle (D) , « Juger l'administration, administrer la justice », Dalloz, 2007, p. 786

Chaque jour, un certain nombre de jugements sont prononcés par les tribunaux administratifs que compte le royaume. Pourtant, une bonne partie d'entre eux reste sans exécution, et ce, pour des raisons diverses et variées. A ce niveau, ***MUSTAFA RAMID*** ex chef du département de la justice indique que le taux des dossiers exécutés durant les premiers mois de 2016 a atteint 53,45 %[592].

Face à cette situation compliquée, le juge administratif ne reste pas les mains croisées en se basant sur cet article mentionné(article 7 de la loi 90-41) en le considérant comme un véritable clé de voute de la procédure devant les juridictions administratives, le juge a fait recours à trois mécanismes pour contraindre l'administration à respecter l'autorité de la chose jugée :

a- Le mécanisme de l'astreinte

Grosso modo, l'astreinte peut être définie comme une « mesure de contrainte consistant en la condamnation de la personne à qui incombe l'exécution de la décision de justice au versement d'une somme d'argent dont le montant augmente chaque jour jusqu'à exécution de la décision. Elle est l'accessoire d'une condamnation à une obligation de faire, prononcée par le juge, dont elle a pour but d'assurer l'exécution »[593] .

Le fondement normatif du pouvoir reconnu au juge administratif de condamner sous astreinte une personne publique résulte des dispositions de l'article 448 du Code de procédure civile[594]applicable devant les tribunaux administratifs par référence au mécanisme de l'article 7 de la loi 41-90.

Avant la création des tribunaux administratifs, le juge marocain allègue que le refus de prononcer une astreinte à l'encontre de l'administration participe de l'impossibilité de lui adresser des injonctions. C'est ainsi que la Cour d'appel de Rabat a considéré que l'action en paiement d'une astreinte contre l'Etat se heurte à l'impossibilité pour le juge de prononcer des

[592] Rencontre organisée les 6-7 janvier 2017 à Rabat sur le thème : « le juge administratif entre la protection des droits et la réalisation de l'intérêt général ».

[593] ***LEULMI (S.)*** , «Exécution des décisions des juridictions administratives », Rev. Du cont. admi. , Dalloz, mise à jour 1994, P.16.

[594] L'article 448 du CCP dispose que « lorsque le poursuivi se refuse à accomplir une obligation de faire ou contrevient à une obligation de ne pas faire, l'agent chargé de l'exécution le constate dans un procès-verbal et rend compte au président lequel prononce une astreinte si cela n'avait été fait ».

injonctions contre les administrations publiques, par application des dispositions de l'article 8 du D.O.J[595].

Après la création des tribunaux administratifs, le juge a affranchi un pas décisif lorsqu'il s'est déclaré compétent pour prononcer l'astreinte, d'abord, contre l'administration et, ensuite, contre la personne rèsponsable de l'inexécution de la décision juridictionnelle renvoyant, ainsi aux calendes grecques les derniers vestiges de l'article 25 du Code de procédure civile.

- Le prononcé de l'astreinte contre la personne publique : La chambre administrative de la Cour Suprême a confirmé, dans un arrêt rendu le 25 septembre 1997[596], le jugement du tribunal administratif de Rabat statuant sur sa compétence matérielle pour prononcer une astreinte contre l'administration[597]. Le tribunal administratif de Rabat s'est fondé sur l'article 7 de la loi 41- 90 qui renvoie aux règles de la procédure civile, et notamment l'article 448, pour affirmer qu'aucun texte juridique n'exclut l'administration du champ d'imposition d'une astreinte comminatoire s'elle refuse d'exécuter une décision de justice sans motif légitime.

Toutefois, le juge administratif ne peut se servir de ce procédé de contrainte que dans le cadre du recours de pleine juridiction. Autrement dit, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, étant donné que le juge administratif se contente d'annuler l'acte administratif illégal sans pour autant pouvoir le remplacer par un autre ou adresser des injonctions à l'administration, le procédé de l'astreinte perd son champ d'application[598].

- Le prononcé de l'astreinte contre la personne physique rèsponsable de l'inexécution : Le juge administratif, lorsqu'il a prononcé l'astreinte contre le poursuivi personnellement[599], a entamé le processus d'ouverture d'une brèche sur la voie de la reconnaîssance de la responsabilité de l'auteur du refus d'exécuter pour faute personnelle.

A vrai dire, cette position jurisprudentielle sécrète des implications plus profondes qui concernent la compétence de la juridiction administrative pour statuer sur la rèsponsabilité personnelle des agents publics.

[595]CAR, 15 nov. 1955, Cohen Pierre c. Etat chérifien et ***société Dalmas***, RACAR, 1955, p.271.

[596] CSA, 25 sept. 1997, Agent judiciaire du Royaume c. Héritiers ***EL ACHIRI***, REMALD, n°23, 1998, p.139.

[597]TA de Rabat, 1 mai 1997, Héritiers ***EL ACHIRI***, REMALD, n° 20- 21, 1997.

[598]CSA, 21 fév. 2002, Commune Ida Oukerd c. ***HIKSAOUI***, arrêt non publié.

[599] TA de Meknès, Ordonnance de référé, 3 avril .1998, ***ATTAOUI***et 23 juin 1998, Alaoui, REMALD, n°27, 1990.

Toutefois, malgré cette position courageuse du juge administratif pour résoudre le problème d'inexécution des jugements administratifs, la Chambre Administrative a infirmé, en appel, l'ordonnance du président du tribunal administratif de Meknès[600]. La Cour Suprême, dans ce cadre, a opéré une distinction entre le recours pour excès de pouvoir et le recours en indèmnité lorsqu'elle a affirmé qu'il n'était pas possible de contraindre le rèsponsable administratif, en l'occurrence le président du Conseil Communal de ***Tounfit***, à exécuter la décision de justice par le prononcé de l'astreinte tant que cette décision a été rendue dans le cadre du recours pour excès de pouvoir.

De même, la Chambre administrative a estimé que l'agent illégalement révoqué qui n'a pu obtenir satisfaction du fait du refus du président de la Commune de le réintégrer n'a qu'à engager une nouvelle action en justice pour demander réparation du préjudice résultant du comportement fautif de la personne publique concernée[601].

b- Le mécanisme de la saisie :

Le juge administratif a fait recours, pour contraindre l'administration à exécuter ses décisions, tant au mécanisme de la saisie – exécution qu'au mécanisme de la saisie – arrêt.

- La saisie – exécution : Depuis longtemps, le juge marocain n'a pas hésité à affirmer que les biens des personnes publiques sont insaisissables. Ainsi, la Cour d'appel de Rabat a décidé que les jugements ne peuvent donner lieu à exécution forcée contre l'Etat en raison des règles particulières qui régissent le patrimoine de l'administration.

La Cour d'Appel de Rabat s'est fondée sur deux arguments pour écarter l'exécution forcée d'un jugement à l'encontre de l'Etat :

Le premier argument est d'ordre technique dans la mesure où il serait inutile au créancier d'ordonner l'éxécution forcée du jugement contre les personnes publiques parce que celles-ci sont par nature solvables.

[600] CSA, 11 mai 1999, Commune rurale de ***Tounfit c. ALAOUI***, REMALD, n°31, 2000.

[601] ***ROUSSET (M) et BENABDELLAH (M.- A),*** « Sommes-nous en 1913 ? Remarques consternées sur une erreur de siècle. Le refus de l'astreinte et le privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée », note sous CSA, 11 mai 1999, Commune rurale de ***Tounfit***, REMALD, n°31,2000, pp.127 et s.

Le second argument est juridique tiré des règles spéciales du bloc normatif constitutif du carcan du droit public.

Toutefois, cette règle générale d'insaisissabilité des biens du domaine de l'Etat et de ses démembrements territoriaux et fonctionnels subit un rétrécissement lorsqu'elle touche les biens du domaine privé. La jurisprudence administrative s'est fondée sur la distinction entre le domaine privé de l'Etat et son domaine public pour ordonner la saisie exécutoire sur les biens meubles municipaux[602]. Dans ce cadre, le juge administratif a fait recours au critère de l'affectation à l'usage du service public pour ordonner ou rejeter la saisie exécution[603].

- La saisie – arrêt : Par référence aux dispositions de l'article 488 du Code de procédure civil, le juge administratif n'a pas hésité à prononcer des saisies – arrêts sur les deniers des établissements publics.

Ainsi, dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, la Cour Suprême a considéré que l'affectation préalable des indemnités d'expropriation fait que ces indemnités ne sont plus des deniers publics ce qui justifie leur saisissabilité[604].

De même, le juge administratif a considéré que l'insaisissabilité des établissements publics participe du fait que ces établissements sont par nature solvables et non du fait que leurs biens sont des biens publics. Toutefois, cette solvabilité n'a plus d'effet en cas de refus d'exécution ce qui justifie le recours aux procédés d'exécution forcée contre les biens de ces établissements[605].

En outre, la jurisprudence administrative a considéré que les deniers des établissements publics déposés auprès des établissements financiers sont généralement affectés au remboursement de leurs dettes et à la couverture des indemnités qu'ils doivent verser sur la

[602]***QUASRI (M)***, « Le recours aux procédés de l'astreinte comminatoire et la saisie à l'encontre de l'administration refusant l'exécution des jugements des tribunaux administratifs », REMALD, n°94, 2000, p.11, et s. (en arabe).

[603]Pour une vue d'ensemble sur le domaine privé, V. ***EDDAHBI(A)***,« Le domaine privé de l'Etat au Maroc », REMALD, n°34, 2000, pp.41 et s.

[604]CSA, 22 mai 1997, L'ANHI c. Sté Hay Allah, décision non publiée.

[605]TA de Rabat, 17 sep. 1997. Ord. De référé n° 174.

base des jugements rendus par les tribunaux ce qui justifie que ces deniers ne sont plus des deniers publics et, par ricochet, ils peuvent faire l'objet de saisie – arrêt[606].

c- L'exécution d'office :

Le juge administratif s'est montré plus éfficace lorsqu'il a ordonné l'exécution d'office de ses décisions.

Ainsi, dans l'affaire ***Laraki***[607], le juge a ordonné la levée des scellés par voie d'huissier sur un local que l'administration communale refusait de restituer à son légitime propriétaire malgré la décision du juge annulant la mesure de fermeture du local prise par le président du Conseil communal de Fès- Agdal.

Le juge administratif s'est référé à un raisonnement juridique logique lorsqu'il s'est fondé sur l'existence d'un état d'urgence inhérent aux dommages difficilement réparables qui risquent d'être générés si la fermeture du local du demandeur persiste sans aucun droit pour se déclarer compétent pour ordonner la levée des scellés et restituer le local au demandeur.

Mais il demeure désormais, que l'exécution d'office « n'est pas un procédé facilement utilisable chaque fois que l'exécution du jugement suppose une action matérielle ou juridique positive de la part de l'administration »[608].

En guise de conclusion, il apparaît clairement que, malgré ces avancées jurisprudentielles, l'administration demeure abritée derrière ce carcan de la personnalité morale d'où l'intérêt porté aux systèmes administratifs orchestrés sur la base de procédures plus incitatives que contentieuses.

Par ailleurs, si la moralisation du service public dépend largement d'une justice administrative éfficace, elle dépend également d'une justice financière susceptible d'infliger les sanctions les plus appropriées en cas de manquement aux règles budgétaires et financières se rapportant à l'argent public.

[606]TA de Rabat, 22 fév. 2006 Ord. De référé n° 41.

[607]TA de Fès, 23 sep. 1997, Ord. De référé n° 289/97 in REMALD, n°29, 1998.

[608]***ROUSSET (M.)*** :« Le prononcé de l'astreinte à titre personnel : un moyen dissuasif propre à obtenir le respect des décisions de justice rendues contre l'administration », note sous TA de Meknès, Ord. De référé, P.105.

Paragraphe 2 : la réforme de la justice financière

Comment peut-on rendre crédible l'èffort de réforme de la justice financière sans doter cette institution des attributions lui permettant de contenir et de canaliser les manœuvres douteuses et les pratiques frauduleuses ?

En effet, la justice financière demeure incapable de jouer le rôle qui lui incombe en matière de rationalisation des dépenses de l'Etat et de moralisation de la vie publique, en attestant les multiples dérapages qui défraient la chronique depuis que le tabou de la corruption commence à se briser.

Décidément, l'enjeu est de taille, cela suppose un dispositif juridique à même de réprimer les dépassements en matière de gestion des finances publiques de façon exemplaire pour pouvoir rompre èfficacement avec le phénomène de l'impunité qui sévit et semble s'éterniser.

Pour se faire, nous estimons que la question d'un vrai projet sociétal de contrôle supérieur des finances publiques, mérite l'attention du législateur et des praticiens, surtout que la doctrine préconise la réactivation d'un tel projet qui était auparavant absent.

Dès lors, dans ce contexte, il serait utile de traiter le développement du contrôle juridictionnel au niveau du juge financier (A), et l'apport d'intervention de ce dernier sur les divers domaines (B).

A- Développement du contrôle juridictionnel au niveau du juge financier

Force est de constater que le statut de la cours des comptes, ses moyens humains et matériels n'ont pas été de nature à lui permettre d'assurer un contrôle supérieur d'une manière rationnelle afin de consolider le contrôle juridictionnel des finances publiques et de le rendre effectif.

La création des CRC a pour but, de renforcer ce contrôle, néanmoins, il ne suffit pas que les règles juridiques aient été prévues. Encore en faut-il garantir qu'elles soient appliquées et exercées d'une manière opérationnelle.

Il s'avère donc nécessaire, voire urgent de doter aussi bien l'institution centrale du contrôle juridictionnel des finances publiques (a), que les cours régionales compétentes en cette matière(b) des outils juridiques et pratiques susceptibles sinon de supprimer, du moins d'atténuer les actes nuisibles à une gestion saine et éfficace des deniers publics.

a- le contrôle financier au niveau de la cour central des comptes

Sans rappeler, l'importance qu'occupe la haute juridiction financière, ainsi que l'ampleur des tâches dont elle est investie, il convient de souligner qu'un bon fonctionnement d'une telle institution constitutionnelle demeure tributaire de deux facteurs essentiels à savoir : un redressement des états des lieux des moyens humains, matériels et financiers dont elle dispose. Puis, une analyse de l'effectivité de l'indépendance de la CC garantie par les dispositions législatives ou règlementaire en vigueur.

Le budget[609] de la CC est préparé sous la rèsponsabilité de son président. Il est inscrit au budget général de l'Etat. C'est le président qui exécute le budget en tant ordonnateur.

Le budget est en constante progression notamment depuis 2012. Il n'a pas connu les restrictions et rigueurs à l'instar d'autres départements[610].Ceci, s'explique par des recrutements en progressions, les nouvelles tâches relatives au contrôle des déclarations de patrimoine[611].

Pour des raisons évidentes de gouvernance et de conflit d'intérêt, la gestion des ressources financières de la CC relève de sa rèsponsabilité, mais le contrôle (qui n'est pas un contrôle préalable) revient à un comptable public détaché auprès d'elle conformément aux

[609] Le premier président prépare le projet du budget des juridictions financières dont il est l'ordonnateur, il peut à ce titre, déléguer sa signature au secrétaire général de la CC à instituer sous ordonnateurs les présidents des CRC désignés dans la suite du texte par les présidents, article 9 de la loi formant code des juridictions financières précitée.

[610] Les budgets sont consultables dans les lois de finances annuelles disponibles sur le site du ministère des finances.

[611] L'année 2013 qui a coïncidé avec la période du renouvellement des déclarations du patrimoine a connu la réception par les juridictions financières de 60.220 déclarations (dont 7.520 au niveau central et 52.700 au niveau régional).la CC a procédé également à la vérification des comptes des partis politiques au titre de l'année 2012, CC du Maroc, rapport annuel 2013, P.9.

principes de la comptabilité publique. C'est ce qui contribue à une disposition effective de ressources et à l'èfficacité.

Quant à l'insuffisance des moyens, rien officiel n'indique des normes préétablies pouvant permettre l'appréciation. La CC affirme dans son rapport 2010 sa satisfaction[612].

L'absence de rapports d'autoévaluation de la CC ne permet pas une appréciation ou une analyse externe pour évaluer le rapport moyen/objectifs ou coût/résultat.

Concernant l'effectif des magistrats, il demeure très faible et qui constitue un problème de taille qui suppose d'être rigoureusement résolu afin de permettre à la cour d'étudier le maximum de dossiers, dans des conditions convenables et dans des délais appropriés, ceci est d'autant plus important, que certains organismes publics n'ont jamais fait l'objet d'un contrôle de la CC .

A cet égard, au cours de l'année 2013, l'effectif global des magistrats et fonctionnaires des juridictions financières a atteint 540 personnes. Le nombre de magistrats est de 353 dont 41 auditeurs, soit 65, 37 % de l'ensemble du personnel. Pour ce qui du corps administratif, l'effectif est de 187 dont 8 sont détachés auprès d'autres administration.

S'agissant de la répartition géographique, il y a lieu de signaler que 133 des magistrats des juridictions financières sont affectés aux différentes ***CRC***.

Force est de constater qu'entre 2010 et 2011, l'effectif des magistrats est passé de 357 à 328. La politique de rajeunissement peut expliquer en partie cette baisse puisque l'âge moyen des magistrats de la CC diminue pour atteindre 40 ans en 2013[613].

Quant à l'expérience professionnelles nécessaires et au niveau d'instruction, l'analyse des conditions de candidatures aux concours et programmes de formation complémentaires montrent une diversification des profils et de qualifications adéquates[614]. La répartition des magistrats par type de formation est présentée comme suit dans le rapport d'activités »s 2013 de la CC :

[612] CC du Maroc, rapport annuel 2010, P.8.

[613]CC du Maroc, rapport annuel 2010 précité, PP.343-344.

[614] Appels à candidatures sur le site web de la CC : **http//www .courdescomptes.ma .**

Type de formation	Taux
3éme cycle en science juridiques et économiques	49%
Ingénieurs d'Etat	22%
Doctorat	8%
Autres diplômes	21%

Source : CC du Maroc, Rapport annuel 2013.

Le corps des magistrats est formé de divers profils ; il est composé essentiellement d'économistes, de juristes et d'ingénieurs. Ainsi le renforcement du contrôle externe public passe par le renforcement des institutions et plus précisément par le renforcement des compétences qui leurs sont attribués.

Désormais, il semblerait donc, relativement facile à la CC de se doter des moyens nécessaires, tant matériels, qu'humains, pour qu'elle assume èfficacement ses rèsponsabilités.

De surcroît, les magistrats de la CC et qui constituent les moyens humains les plus importants, méritent un statut assimilables à celui des magistrats des autres cours et tribunaux, dans ce sens, la doctrine estime qu'il serait difficile sur le plan pratique, d'affirmer que l'inamovibilité accordée aux magistrats de la CC est la même que celle dont jouissent les magistrats des autres juridictions[615].

[615] ***AMSLEK (P)***, « Réflexion critiques autour de la conception Kélsénienne de l'ordre juridique », RFDPSP, 1978, pp.15-9.

Il serait donc souhaitable, que les magistrats bénéficient des privilèges de juridictions telles qu'elles sont juridiquement prévues[616].

Aussi, est-il grand temps de mettre fin à la polémique qui a longuement nourrit, le débat doctrinal et qui se rapporte à la nature juridique de la CC et aux statuts des magistrats[617], il y va de la crédibilité de cette institution puisqu'un tel débat, quoiqu'il est théorique, risquerait d'avoir des effets négatifs sur le rendement de la CC.

Par conséquent, le Maroc est appelé à avancer dans le but d'éviter l'isolement de la CC, de son éspace juridictionnel, à régulariser sa situation en la matière, soit en assimilant purement et simplement le statut du juge des comptes à celui des autres magistrats, option qui apparaît la mieux adaptée à la réalité juridique et administrative du pays, et la plus conforme à son corpus juridiques puisque l'article 1 du statut particulier des magistrats dispose : « la magistrature forme un corps unique », soit en renforçant ses pouvoirs, compte tenu de la spécificité des tâches qui lui sont confiées[618].

Par ailleurs, renforcer le statut des magistrats de la CC, implique que ceux-ci doivent bénéficier d'une indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

La Cour des Comptes est indépendante dans la mesure où elle tient ses prérogatives de la constitution et de la loi[619]. Elle conçoit elle-même une programmation de ses opérations d'audit et de contrôle et reçoit par la force de la loi les comptes des comptables publics de façon à toucher l'ensemble des secteurs et des services.

L'institution jouit du libre accès à l'information et procède à la publication et diffusion de ses rapports.

En effet, il faut souligner que cette indépendance est relative, la nomination comme la révocation du président de la CC relèvent du pouvoir discrétionnaire du roi.

---

[616] Privilèges prévues par les articles 266, 267,269 et 270 de la procédure pénale (chapitre II des règles exceptionnelles de compétence).

[617] ***KHOUDRI (D)*** : « le procès du parlement », Lamarif, n°122, 1981, P.76.

[618] ***KADIRI (J),*** op.cit., p 508

[619] L'article 147 de la constitution de 2011 dispose que : « la CC est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Son indépendance est garantie par la constitution.

Toutefois, la léthargie peut émaner du procureur général du Roi prés la CC. En fait, c'est lui, qui doit provoquer la production des comptes des organismes sous contrôle de la CC et demander aux présidents des chambres d'appliquer les amendes à l'encontre des organismes coupables de manquements[620].

En somme, la question de l'indépendance et des interférences politiques ne peut se limiter à ces normes internationales dans des pays en transition comme le Maroc, ou l'Etat de droit et de séparation des pouvoirs a encore un long chemin à parcourir[621].

Pour ce qui est d'interférences politiques[622], rien n'est porté à la connaîssance de l'opinion publique, si ce n'est pas des allégations de personnel mécontent du président de la CC, des articles de presse ou des constats et interpellation qui ne donnent pas lieu à des réponses des rèsponsables.

Cependant, les pressions politiques après la parution des rapports de la CC sont courantes et clairement exprimées. Ce problème de l'interférence en aval après publication des rapports revêt une importance grandissante car il est intimement lié au problème de l'impunité, bien connu et bien préoccupant dans les pays à déficit démocratique[623].

b- Le contrôle financier au niveau des cours régionales des comptes

Engagé au Maroc depuis l'indépendance, le processus de décentralisation a connu au fil des années différentes réformes. Les dernières étapes de ce long processus ont fait émerger le territoire, ou la région, en tant qu'acteur majeur du développement économique et social local.

En effet, la Constitution de 2011 consacre une décentralisation effective et érige les collectivités territoriales (régions, provinces, préfectures et communes) en instances dotées de mécanismes et de moyens leur permettant de jouer un rôle central dans le développement local. L'adoption, en février dernier, du nouveau découpage régional (fixant à 12 le nombre

[620] ***BELMAHI (S)***, « le contrôle de la gestion des juridictions financières au Maroc », thèse de doctorat en droit public, 2016-2017, p.328.

[621] ***FAGIONI (P)*** , « le renforcement de contrôle externe public : garantie de la durabilité financière et de bonne gouvernance ».Revue EUROSAI (organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe n° 18, 2012, **http://www.eurosai.org** (consulté le 28 janvier 2018).

[622] Tout sens du contrôle externe public est fondé sur un principe essentiel : l'independance.la cc doit être prudente quant à la préservation de son indépendance vis-à-vis des 2 pouvoirs législatifs et exécutifs.

[623] ***BELMAHI (S)***, op.cit, p .328.

des régions au lieu de 16) puis, en juillet, des lois organiques 111.14, 112.14 et 113.14, relatives respectivement aux régions, provinces et préfectures et communes, a permis de doter chaque région des ressources nécessaires (naturelles, humaines, urbanistiques…) et des mécanismes à même de consacrer le principe d'èfficacité de l'administration territoriale[624].

La régionalisation avancée s'inscrit dans le cadre de l'édification d'un Maroc moderne que Sa Majesté le roi ***MOHAMED VI*** n'a cessé d'appeler de ses vœux et dont il a assuré la mise en place progressive et adaptée.

Les régions, les préfectures, les provinces et les communes ont, en effet, depuis toujours, occupé une place de choix dans la stratégie royale visant à doter le Maroc d'un Etat moderne à la fois attaché à ses traditions ancestrales marquées par le rôle dynamique et enrichissant de la composante territoriale et régionale et, en même temps, apte à relever avec les meilleures chances de succès les défis de son temps.

De ce fait, la régionalisation avancée est perçue comme un nouvel instrument de développement économique et social du fait des compétences importantes accordées aux différentes collectivités territoriales. Ces dernières se sont, en effet, vues accorder des pouvoirs de gestion et de décision dans le domaine financier sans précédent, à même de satisfaire à la volonté de décentralisation et de démocratisation locale. Celles-ci impliquent, dans une large mesure, non seulement la mobilisation des ressources financières supplémentaires mais aussi et surtout, l'amélioration de leur gestion[625].

Une telle logique suppose indéniablement l'existence d'un système de contrôle des finances locales qui soit performant, juste et équitable. Autrement dit, les règles des finances des collectivités territoriales seraient lettre morte s'il n'existait pas de contrôle permettant de s'assurer de leur stricte application par les différents acteurs concernés. C'est dans ce cadre, il y a lieu de souligner le rôle primordial de ces institutions en matière de rationalisation de la gestion des finances publiques et de moralisation du service public.

Conformément aux dispositions des textes régissant la régionalisation avancée, les opérations financières et comptables des collectivités territoriales sont soumises au contrôle des cours régionales des comptes instituées par l'article 97 de la Constitution révisée en 1996.

[624]V. Revue, ALMALIYA, n° 59, Décembre 2015,p 3.

[625] Revue, Almaliya, n° 59, op.cit, P.22.

Leur implantation et leur organisation sont fixées par la loi n° 62-99 formant Code des Juridictions financières[626].

Cependant, plusieurs points d'incertitude peuvent être soulevés quant à l'èfficacité de la régionalisation de la CC eu égard à la réalité locale.

En effet, les CRC méritent une grande marge de liberté dans leur mission de contrôle, cela suppose, impérativement de renforcer leur indépendance vis-à-vis du parquet, en particulier en matière de saisine qui est pour l'instant du ressort du procureur du roi selon l'article 162 titre III, livre II de la loi 62-99 relative aux juridictions financières[627], ainsi qu'au niveau de l'èfficacité des poursuites disciplinaires qui ne doit pas d'ordre et déjà, dépendre des aléas d'une opportunité quelconque.

Dans le même sens, l'indépendance des CRC ne peut se concevoir sans un véritable statut des magistrats de ces juridictions.

Hélas, contrairement au système français là ou l'indépendance et l'autonomie des chambres régionales des comptes résultent du statut de leurs membres qui les assujettit au serment professionnel et leur garantit l'inamovibilité dans des conditions voisines de celles en vigueur dans les juridictions administratives et judiciaires[628], au Maroc les magistrats des CRC ne sont pas soumis à la juridiction du conseil supérieur du pouvoir judicaire.

Or, la soumission des magistrats des CRC à cette juridiction et une mise en harmonie des dispositions des (CRC) avec les dispositions en vigueur dans les ordres : administratif et judicaire, pourraient utilement parfaire la nécessaire indépendance des juridictions financières régionales et par la même éviter l'opacité qui a longuement caractérisé la gestion locale au Maroc.

Par ailleurs , il ne saurait être question de parler d'une justice financière locale èfficiente sans que la mise place des CRC contribue à créer une dynamique pour l'instauration d'une culture d'éthique publique territoriale en interrelation avec l'instance centrale de justice

[626] Articles 227,205 et 214 respectivement de la loi 111-14, 112-14 et 113-14 relative aux collectivités territoriales precité.de même l'article 149 de la constitution de 2011 disposes que : « les CRC sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et des autres collectivités territoriales et de leurs groupements.

[627] Article 162 de la loi 62-99 precités.

[628] ***CHARTIER(J.- L)***,« Les collectivités locales et la corruption », R .F.A.P, n° 69, 2000, pp.79-80.

financière, pour se faire, un important mouvement de coordination s'avère nécessaire entre l'institution centrale et les institutions régionales c'est ce qui a été prévu par le législateur à travers les articles 8 ,chapitre II, livre I ,l'article 157 titre III, livre II et l'article 99,chapitre VI , livre I de la loi 62-99 relative aux juridictions financières.

Encore faut- il que ce mouvement de coordination qui a été consacré par les textes, se traduise d'une manière opérationnelle sur le plan pratique il y va donc de la responsabilisation et de l'intégrité des deniers publics à travers tout le territoire du royaume.[629]

D'autres considérations de crainte et de défiance peuvent se rapporter notamment à la grande panoplie de prérogatives qui sont conférées par le code des juridictions financières aux CRC. Ce qui risque de constituer une autre occasion de récidive vers une reproduction du même phénomène de décalage des moyens et des tâches et par la même, remettre en cause l'èfficience de ces juridictions financières locales[630].

B-L'apport des interventions des juridictions financières sur la gestion publique

Le contrôle de l'utilisation des fonds publics est un élément clé de la démocratie financière. En matière financière, la reddition des comptes tient sa source dans l'autorisation que doit donner le citoyen (à travers la représentation nationale) à l'exécutif de prélever sur lui(le citoyen) des ressources et de les utiliser à des fins garantissant un mieux-être pour lui et pour les générations futures.

Ainsi, prioritaire des ressources, le citoyen est en droit légitime de connaître l'utilisation qui en fait. C'est ce consacre l'article 15 de la déclaration des Droits de l'Homme et de Citoyen du 26 Aout 1789.

Par conséquent, le rôle des organes externes en matière de la gestion publique a revêtu progressivement, une importance de plus en plus grande pour le bon fonctionnement des sociétés démocratiques.

[629] ***KADIRI (J)*** , op.cit , P.512.
[630]***BELMAHI (S),*** op.cit, p.330.

Les interventions de la CC et des CRC visent la contribution à l'amélioration de la gestion publique à travers les missions de contrôle qu'elles mènent.

Leurs interventions s'inscrivent dans le cadre d'un contrôle intégré et équilibré, vis-à-vis les différents intervenants dans tous les secteurs liés à la gestion publique. Dès lors, dans le cadre de ce contexte nous aborderons successivement l'apport d'intervention des juridictions financières sur le domaine administratif(a), sociale(b) et économique (c)[631].

a- Un effet administratif

Il s'agit d'un impact sur le comportement des administrations d'une part(1) et sur les ressources humaines des juridictions financières d'autre part (2).

1-Sur le comportement des administrations publiques

Aujourd'hui, les administrations sont en train de réorienter leurs corps d'inspection en corps d'audit sans pour autant saisir toute la subtilité du terme.

L'application de la loi 69-00 semble faire apparaître pour l'administration publique de se rallier à l'entreprise privée, en terme d'intériorisation des normes de bonne gouvernance d'entreprise et non dans une moindre mesure de gouvernance financière, du management stratégique, financier ou encore de management global.

Ainsi par exemple, en ce qui concerne la reddition des comptes, les juridictions financières ont mené, depuis 2003 des actions de nature à inciter l'ensemble des intervenants dans la gestion des finances publiques à produire leurs comptes.

A la fin 2007, les juridictions financières ont noté avec satisfaction l'application des dispositions de la loi n°62-99 en matière de reddition des comptes. La quasi-totalité des organismes assujettis produisent leurs comptes d'une manière régulière.

Pour ce qui est des sociétés mixtes et des associations bénéficient de subventions publiques, un èffort de sensibilisation est entrepris et il devrait être encore consenti en vue d'instaurer la culture de reddition des comptes.

[631] ***BELMAHI (S)***, op.cit , p.347.

Par ailleurs, ces organismes, qu'ils soient publics, semi-publics ou bénéficient de subventions, ont commencé à recourir massivement et effectivement à l'instauration des pratiques d'audit interne.

En visant ainsi d'améliorer leur gestion et se mettre à l'abri des contrôles des juridictions financières dont ils deviennent de plus en plus convaincus de leur rigueur de travail.

Dans ce cadre, il y a lieu de mentionner que la publication des rapports de la CC constitue une force de pression à l'égard des gestionnaires, au-delà même des sanctions qu'ils peuvent toujours risquer.il y a la peur d'un quelconque jugement public[632].

2-Sur le personnel des juridictions financières

La déclinaison des missions constitutionnelles de la CC et la pluralité des métiers qui en résultent permet l'enrichissement des différents métiers des personnels des juridictions financières, quel que soit leurs statut. Il va de pair avec une nécessaire professionnalisation de chaque catégorie.

C'est l'objet d'un impact fonctionnel agissant sur les métiers de la CC et la façon de les exercer en accompagnant la fonction qu'elle remplit.

L'objectif poursuivi est autant d'instituer le grand organisme public d'audit, d'évaluation et de contrôle, dont le Maroc a besoin et dont la nécessité se rappelle par le roi ***MOHAMED VI*** dans ses discours[633].

C'est en vue de donner toute la portée à la constitution aux dispositions relatives à la CC insérées au titre IX de la constitution[634].

[632]***BELMAHI (S)***, op.cit, Pp.495-496.

[633]Axe IX : renforcement des mécanismes de bonne gouvernance, de moralisation de la vie publique et de lutte contre la corruption par la mise en place, à cet effet, d'un système institutionnel cohérent et harmonieux, le texte , le texte intégral du discours du Roi Mohamed VI du vendredi 17 juin 2011 ,ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de la politique de la ville, service de la gestion des Archives et de la documentation ,janvier 2013, « discours et interviews de sa majesté le Roi Mohamed VI »,www.aua.ma /file/PDF/lois/Discours (consulté le 30 Janvier 2018).

[634] Articles (147-150) de la constitution de 2011.

Pour atteindre ces objectifs, il est à organiser aux mieux quatre métiers : juger, évaluer, certifier et contrôler. Ces quatre métiers sont à la fois distincts[635] ; les uns les autres. Ils appellent un important èffort de professionnalisation et de spécialisation et unis par d'importants facteurs communs tous les quatre orientés vers la réalité des comptes publics. Ils sont également complémentaires et ils s'éclairent les uns et les autres.

Le contrôle de la gestion des juridictions financières donne ainsi, tout son sens à ce périmètre fonctionnel cohérent en rapprochant la distinction du point de jugement, de l'évaluation, de certification et du contrôle des deniers publics entre la sphère locale et nationale.

S'agissant des magistrats, cette évolution a notamment pour objectif de repositionner le magistrat et d'améliorer les fonctions de soutien qui sont, elles aussi, professionnalisées et développées[636].

Quant aux personnels administratifs, la diversification des métiers et des procédures, le développement des fonctions d'appuis, d'outils et de méthodes constituent autant d'opportunités d'évolution fonctionnelle et de parcours professionnels plus diversifiés.

Par ailleurs, la concertation engagée au sein des juridictions financières conduit à mettre en place une conduite de projet solide, avec notamment un pilotage stratégique fort d'un comité présidé par le premier président.

Par conséquent, cette démarche s'accompagne d'un dialogue social continu, permettant de clarifier en partenariat avec les organisations contrôlées, les conditions de l'encouragement à la mobilité géographique ou fonctionnelle, les nouveaux outils d'accompagnement mis en place, les bilans de compétences et la définition des formations utiles[637].

[635] Forum Panafricain de haut niveau organisé par le centre Africain de Formation et de Recherche Administrative (CAFRAD) et ses partenaires, intervention par la CC du Maroc, pp 10-11.

[636] Au titre de l'année 2013, le programme de formation comprend Onze modules regroupant 34 matières correspondant notamment aux discipline suivantes : droit, finances et comptabilité publique, comptabilité privé, techniques d'audit, analyse et gestion des projets, marchés financiers, informatique, rédaction des arrêts et des rapports, procédures devant les juridictions financières…. Ce programme a été exécuté sur une durée de 9 mois, CC du Maroc, Rapport annuel 2013, op.cit., p. 344.

[637] Programme du jumelage institutionnel Legé entre la CC Marocaine et Française financé par l'union européen, voir le rapport annuel 2013, op.cit., p 342.

C'est ainsi que la CC soit en mesure d'apporter, dans les délais raisonnables et avec toute l'expertise nécessaire, la contribution à l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques et au contrôle de l'ensemble des finances publiques que l'attend d'elle.

La finance publique joue inéluctablement un rôle déterminant pour atteindre le sacro-saint objectif du développement dans sa dimension sociale.

b- Un renforcement social

L'intervention des juridictions financières correspond à la mise en œuvre d'une part du principe défini dans la Déclaration des Droits de l'Homme selon lequel, la société a le droit de demander des comptes à tout agent de son administration d'autre part, des dispositions de la constitution selon lesquels, la cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement[638].

De même elle assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques par ses rapports publics.

Le contrôle de gestion, vise de ce fait, à rendre possible la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles. Il permet de rendre un service plus utile aux citoyens et aux contrôlés en contribuant à l'information des citoyens.

Pour les citoyens, mieux ciblés, les contrôles sont conduits de façon à garantir la probité et l'èfficacité de la gestion. La mission de contrôle de la gestion est maintenue et même renforcée puisqu'elle se concentre sur les enjeux et les risques les plus forts.

Les moyens ainsi dégagés sont consacrés à des missions nouvelles (évaluation des politiques publiques, qualité des comptes locaux), garantes d'une plus grande transparence de la gestion publique.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. La publicité des travaux n'est aucunement remise en cause, les citoyens peuvent toujours consulter les rapports concernant leurs collectivités.

[638] Article 148 de la constitution de 2011.

Pour le parlement et le gouvernement, la nouvelle mission d'évaluation confiée à la CC par le constituant et la mission d'assistance au parlement permettent aux juridictions financières de répondre aux demandes d'enquêtes du parlement en lien avec les initiatives prises par le parlement.

L'expérimentation en matière de qualité des comptes des collectivités territoriales permet d'apporter une réponse à la nouvelle exigence constitutionnelle de la régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques et de fournir au parlement une information plus vaste sur la situation des finances publiques.

L'assistance au gouvernement permet de rétablir un certain équilibre. En effet, la CC est appelée à assister le parlement et le gouvernement même si l'état actuel des textes ne précise pas les modalités de cette assistance que vis-à-vis du parlement[639].

c- Une portée économique et budgétaire

Les juridictions financières sont en situation d'apporter un conseil utile aux décideurs publics pour une gestion plus éfficace et plus économe des deniers publics.

L'intervention des juridictions financières en matière de contrôle de la gestion permet de rendre possible une analyse globale des finances publiques et donner aux pouvoirs publics l'expertise nécessaire pour une meilleurs maîtrise de celle-ci.

L'utilisation rationnelle et éfficace des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des fonds publics et à l'èfficacité des décisions des autorités rèsponsables.

Les juridictions financières fonctionnent comme un moyen de garantir la soutenabilité des finances publiques de deux manières, qui sont corrélées entre elles. Elles contrôlent l'application des dispositions budgétaires avec une approche fondée sur les résultats ou les effets.

En effet, le passage d'un système fondé sur la comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice dans le secteur public permet au gouvernement de garantir la discipline budgétaire, la rèsponsabilité et la transparence dans l'utilisation des fonds publics.

[639] ***BELMAHI (S)*** , « le contrôle de la gestion des juridictions financières au Maroc », op.cit., pp. 400-401.

La réforme du système comptable entraine la transition des systèmes budgétaires et conduit à l'adoption de la budgétisation fondée sur la performance basée sur la détermination des buts et des objectifs et l'utilisation des fonds publics conformément à ceux-ci.

Ces réformes visent essentiellement l'utilisation efficace des deniers publics et entrainent des responsabilités supplémentaires pour les juridictions financières dans le cadre de la garantie de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

Par ailleurs, les institutions supérieures de contrôle peuvent servir de moyen de garantir la soutenabilité budgétaire à travers le contrôle de la dette publique. Il existe un lien direct entre la soutenabilité des finances publiques et la dette publique.

En tant qu'institutions de contrôle externe des finances publiques, celles-ci peuvent formuler des observations conformément à leur mandat. Ce type de travaux revêt une grande importance en raison de la réputation des juridictions financières en tant qu'institutions indépendantes et dignes de confiance[640].

Chapitre 2 : Les perspectives pour une refonte de l'administration du développement socio-économique

Bonne gouvernance, la décentralisation, la déconcentration, management public, politique de proximité, économie de la connaissance et de l'information, le nouveau concept de l'autorité, la citoyenneté, la méritocratie, le new management public…etc. tant de concepts qui commencent à intégrer la sphère publique après avoir connu un succès dans le monde des entreprises.

Le Maroc est engagé depuis une dizaine d'années dans un processus de modernisation de son secteur public. Cet engagement s'inscrit dans un mouvement plus général que l'on peut observer depuis plus de 20 ans dans les pays industrialisés et plus récemment dans nombre croissant de pays en développement. L'engagement du Maroc a été tardif, le processus s'est accéléré à partir des années quatre-vingt-dix, sur fond de la mondialisation et d'environnement juridique, technologique, mais aussi socioculturel…en profonde mutation. Il y a également été facilité de nombreuses révélations de la presse qui pointe régulièrement

[640] ***BELMAHI (S)*** , « le contrôle des juridictions financières au Maroc », op.cit. , P. 402-403.

depuis quelques années les graves déviations d'éthiques au sein d'un certain nombre d'administrations et entreprises du secteur (ex : CIH, SNSS, CIMR, etc.).

L'engagement des autorités marocaines dans la réforme de structure a conduit à ouvrir de nombreux chantiers et à mettre en place de nouveau outil : pilotage par les résultats plutôt que par les moyens, nouveau style de management plus décentralisé…etc.

Cette évolution ne peut cependant pas inscrit dans la durée, compte tenu de nombreuses contingences à prendre en compte (dégradation d'éthique, manque de moyen, l'absence de la culture d'èfficacité, dilution de rèsponsabilités… affectent négativement le fonctionnement parfait de l'administration publique marocaine. De ce fait, et face aux nouvelles exigences, le secteur public est appelé à faire le passage d'une administration essentiellement basée sur le pouvoir et le commandement à une administration éthique dont les interventions réformatrices sont axées sur la réalisation des attentes accrûes des citoyens et l'encouragement du développement économique et social.

Dans cette perspective, la nouvelle tendance réformiste doit assurer un double objectif :

Consacrer une bonne gouvernance administrative (section1) et fixer d'une administration citoyenne et managériale (section 2)

Section 1 : la consécration de la bonne gouvernance administrative alternative incontournable pour une administration rénovée et crédible

Dans une approche globale, le concept de gouvernance touche toute la sphère publique et englobe aussi bien, l'Etat, le gouvernement, l'administration et les diverses composantes de la société. Mais dans une conception technocratique[641], la gouvernance est l'ensemble des traditions et des institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays pour le bien commun. Cela recouvre les procédures selon lesquelles les dirigeants sont choisis, contrôlés et remplacés (aspect politique), la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources et appliquer des politiques avisées (aspect économique), et le respect des citoyens et de l'Etat envers les institutions nationales (aspect institutionnel)[642]. Cette conception insiste sur le fait que la consécration de la gouvernance est fondamentale pour un pays en voie de

[641] ***EZKIYOUH(A***), op.cit, P.207.

[642] ***RAGALA OUAZZANI (CH)***, « Corruption e gestion publique au Maroc, réflexion sur les pathologies du phénomène », REMALD, n° 66-67, janvier- avril, 2006, P. 35.

développement, en raison de la rareté des ressources et de l'immensité des besoins. Une mauvaise gouvernance freine la croissance, essentiellement par ses effets sur le capital humain et l'investissement. Les pays ou la gouvernance est faible enregistrent généralement une croissance annuelle inférieure de 1,6 points celles des autres pays. De même, une mauvaise gouvernance a pour corollaire une ration investissement/ PIB de deux points plus faibles. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de consacrer la bonne gouvernance administrative[643]. Cela passe, en effet, par l'adoption d'un certains nombres des mesures que ce soient d'ordres organisationnels ou d'ordre juridico-institutionnels

Paragraphe 1 : Les mesures adoptées pour une bonne gouvernance administrative

La gouvernance, sous diverses appellations : « bonne gouvernance », « nouvelle gouvernance », « gouvernance mondiale »…etc., est en vogue de nos jours. Elle englobe l'ensemble des principes qui gouvernent la conduite des rèsponsable et délimitent leur éspace discrétionnaire en permettant une gestion rationnelle des affaires publiques au service de la collectivité. Le critère d'appréciation d'une bonne gouvernance se situe au niveau de la performance et la lutte contre le gaspillage des ressources financières. C'est pourquoi il est indispensable d'améliorer la gouvernance. Cela, passe indéniablement, par l'adoption d'un certains nombres de mesures qui sont : organisationnelles, juridiques et institutionnelles.

A- Mesures d'ordres organisationnelles

Décentralisation et déconcentration ainsi que la régionalisation avancée, sont les instruments des mesures organisationnelles adoptées dans le cadre des stratégies de la réforme administrative.

Cependant, la décentralisation et la régionalisation peuvent avoir un rôle de soutien à la modernisation mais ne peuvent être considérées comme des remèdes miracles aux problèmes de développement de l'administration[644].

[643] ***ZACRAOUI (M)*** , « Gouvernance et démocratie », REMALD, n° 57-58, novembre- décembre, 2005, P.33.
[644] Transparency New n° 5, Avril 2009, op.cit. , Pp 16 et 17.

La déconcentration et la décentralisation sont des politiques utiles afin de tirer partie de toutes les ressources politiques, économiques, sociales et cultuelles nécessaires au bien être national.

A la suite de cette conviction la constitution de 2011, insiste sur le fait que l'organisation territoriale du royaume est décentralisée basée sur la régionalisation avancée.[645] La région est donc considérée comme le niveau territorial le plus important, non pas uniquement de la décentralisation, mais également de la déconcentration administrative[646].

L'organisation territoriale du royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable.

Pour aborder les mesures organisationnelles, un essai d'analyse de la décentralisation d'une part (a) et la déconcentration d'autre part (b).

a- La décentralisation administrative

La décentralisation fait partie de ces thèmes «carrefour» où se croisent plusieurs disciplines : droit, finances, sociologie, histoire…etc. Elle fait partie également de ces thèmes« généralistes »où s'entremêlent plusieurs considérations politiques, développementalistes, démocratiques …etc. Elle fait partie, enfin, de ces projets universels où se rencontrent les mêmes problématiques et se confrontent les mêmes difficultés.

Partout dans le monde, qu'il s'agisse de pays développés ou de pays en développement, la décentralisation occupe, à des degrés divers, le même éspace d'intérêt, suscite les mêmes enthousiasmes et s'affirme au-delà de toute coloration politique et de toute appartenance partisane comme un projet de société[647].

Au lendemain de son indépendance, et parallèlement à la consolidation du pouvoir central, le Maroc a initié, dès 1960, un processus de décentralisation qui a fait l'objet, au fil des années, de plusieurs aménagements partiels ou ponctuels.

[645] De l'article 135 à l'article 146 de la constitution marocaine de 2011.
[646] ***HARSI A)*** , « l'organisation administrative »,op.cit. , p .86.
[647] ***BENSOUDA (N)*** , « La régionalisation avancée, quels enjeux financier ? », Rev de la Trésorerie Générale du Royaume, n° 11, Aout 2014, P.4.

La promulgation de la Charte Communale de 1976, qui succédera à celle de 1960, marquera, en ce sens, un véritable tournant à travers l'élargissement des compétences de la commune et le renforcement du rôle de son président, ainsi que par l'engouement qu'elle a suscité chez les élites locales pour la gestion des communes.

Avec la Constitution révisée de 1992, le Maroc franchira une nouvelle étape dans le processus de décentralisation par la promotion de la région au rang de collectivité locale. La loi fixant le régime juridique de la région, promulguée le 2 avril 1997, traduit une approche prudente et graduée des pouvoirs publics dans la mise en place du système de décentralisation.

Avec le règne inauguré par le roi ***MOHAMED VI***, l'opportunité d'une réforme globale des institutions locales se présente. Ainsi, la refonte de la charte communale et de la loi sur les préfectures et provinces en octobre2002 a constitué un nouveau pas dans le processus de décentralisation à travers, notamment, une meilleure définition des compétences des assemblées locales, la clarification des règles de fonctionnement de ces dernières et des rapports entre leurs organes internes, l'amélioration du statut de l'élu local, l'assouplissement des contrôles de tutelle et le retour à l'unité de la ville.

L'année 2009 marquera une nouvelle étape dans le processus de décentralisation, à travers la modification de la Charte communal préconisant une démarche participative et sensible au genre pour l'élaboration du plan de développement communal ainsi que le renforcement des structures de l'administration communale et de la gestion des services publics locaux[648].

À la faveur du nouveau contexte politique marqué par l'annonce de la politique de régionalisation avancée et l'adoption d'une nouvelle constitution en juillet 2011 visant à renforcer la transition démocratique et le développement socio-économique du pays et améliorer la qualité des politiques et des services publics dans leur ensemble, le processus de consolidation de la décentralisation franchira de nouveaux paliers. En précisant que l'organisation territoriale du royaume est décentralisée et qu'elle est fondée sur une régionalisation avancée, la nouvelle constitution consacre une configuration spatiale basée sur la gestion partagée du territoire par l'État et les assemblées locales élues, de même, en

[648] **OCED :** Rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche des citoyens », année 2017, P.12

troquant l'appellation « collectivités locales » pour celle de « collectivités territoriales », elle traduit bien la volonté de souligner une nouvelle vision qui fait de la dimension territoriale un aspect majeur de la gestion des politiques publiques[649].

Le nouveau texte constitutionnel affirme ainsi que l'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité (art. 136), et qu'elle assure la participation des populations concernées à la gestion tout en favorisant leur contribution au développement humain intégré et durable.

Dans la nouvelle configuration spatiale, la région assure donc un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, sans que cela n'implique une quelconque hiérarchie entre les différentes catégories de collectivités territoriales. De même, la répartition des compétences des collectivités territoriales est basée sur le principe de subsidiarité, avec des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences transférables.

En juillet 2015, les lois organiques relatives à l'organisation des trois catégories de collectivités territoriales ont été promulguées[650]pour donner forme aux nouveaux principes et aménagements profonds introduits par le nouveau texte constitutionnel en matière de décentralisation. Ces textes définissent mieux les rôles majeurs des trois piliers de l'architecture décentralisée : le développement économique pour la région, le soutien au développement rural pour les provinces et préfectures, et les services de proximité pour les communes. De plus, ils renforcent les règles de gouvernance locale, à travers une meilleure formulation du rôle des élus locaux, des outils de coopération et de partenariat, et de la promotion de la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales[651].

[649] **OCED :** Rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche des citoyens »,op.cit, P.13.

[650]Il s'agit de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces et la loi organique n° 113-14 relative aux communes. Ces lois organiques ont été promulguées par des dahirs datés du 7 juillet 2015, et publiées dans le bulletin officiel n° 6380 du 23 juillet 2015 en arabe. Leur traduction est parue dans le bulletin officiel n° 6440 du 18 février 2016.

[651]Parallèlement à l'affermissement du cadre institutionnel et juridique de la décentralisation, les pouvoirs publics ont renforcé les moyens financiers des collectivités territoriales, à travers la réforme de la fiscalité locale par la loi n° 47-06 du 30 novembre 2007 et le transfert d'une partie des recettes des principaux impôts d'État aux budgets locaux.

C'est avec les élections locales de septembre 2015 que les collectivités territoriales ont vu leurs nouveaux rôles et rèsponsabilités se matérialiser et qu'a été entamée une nouvelle phase de démocratie citoyenne et participative visant à mieux répondre aux besoins des citoyens et améliorer la qualité des services publics au niveau local.

Cependant, malgré les èfforts déployés pour affermir la démocratie locale, plusieurs difficultés entravent le fonctionnement optimal des collectivités territoriales, parmi lesquelles on peut citer :

- ✓ **Les difficultés liées à l'exercice du mandat local :**

Les difficultés qu'éprouvent les élus communaux dans l'exercice de leur mandat sont diverses et variées. Elles ont trait, notamment, au contexte général de la décentralisation, à la limite des moyens affectés, au climat qui règne au sein des communes et aux relations avec l'environnement. L'ambiance conflictuelle qui peut régner dans certaines assemblées communales, en raison d'un manque de transparence et de concertation dans la gestion des affaires locales, aboutit souvent à des dissensions, des tiraillements et des blocages qui compromettent le fonctionnement normal de la collectivité, à travers notamment les rejets des projets de budget, avec ce que cela entraîne comme retards nuisibles dans l'action des communes.

- ✓ **L'élu minoritaire et la difficulté d'exister :**

Le besoin d'instaurer une culture de la collaboration et de la confiance entre majorité et opposition

Le mandat des élus communaux d'opposition exige un investissement important pour pouvoir siéger utilement. La première tâche de l'élu minoritaire consiste, en effet, à s'employer à exister.

Si les élus minoritaires peuvent contribuer au processus d'élaboration du plan d'action communal, en assistant aux réunions et ateliers de consultation et de concertation, ils ne peuvent néanmoins pas contribuer au processus budgétaire, qui reste l'apanage du président du conseil communal et de sa majorité. Leurs droits réels ne suffisent pas toujours à générer un climat d'écoute mutuelle et de collaboration constructive au profit des citoyens de la commune.

✓ **Les femmes élues communales et les difficultés de s'affirmer :**

Les dernières élections communales et régionales du 4 septembre 2015 ont marqué un renforcement significatif de la représentation féminine dans la vie politique locale. Avec la loi organique n° 34.15 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales[652], des mécanismes qui permettent d'assurer un minimum de sièges aux femmes dans chaque conseil local ont permis de porter à 21.18 % le nombre d'élues communales, soit le double du nombre de sièges décrochés lors du scrutin de 2009.

Cette percée n'a toutefois été que rarement suivie par l'élection de femmes à la présidence des différents conseils locaux.

Ainsi, les dernières données disponibles sur la répartition des présidents de commune par sexe démontrent qu'en 2013 le Maroc ne comptait qu'une seule femme présidente d'une commune urbaine et 10 femmes présidentes de communes rurales sur 1.491 présidents de sexe masculin, soit un taux de représentativité de 0,79%[653].

b- La déconcentration administrative

La déconcentration se présente comme un système d'organisation administrative qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décisions dans des matières plus ou moins étendues à des agents locaux repartis sur l'ensemble du territoire national et liés au pouvoir central par une obéissance hiérarchique[654].

La déconcentration a l'avantage de rapprocher l'administration des administrés et de désencombrer le pouvoir central pour certaines affaires. Elle a également pour avantage de permettre aux organes décentralisés d'avoir sur place des interlocuteurs habilités à les aider

[652] Dahir n° 1-15-90 du 29 ramadan 1436 (16 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 34-15 modifiant et complétant la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, BO, n° 6410 du 22 moharrem 1437(5-11-2015).

[653]Déclaration de ***BASSIMA HAKKAOUI***, Ministre de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social lors de la 8ème Conférence régionale au profit des femmes élues et des femmes hauts cadres des collectivités territoriales en février 2013.

[654]***BAHI (M)*** , « les compétences du Wali, du gouverneur et des autres agents d'autorités, domaine des collectivités locales (Communes, Préfectures, provinces et Régions), imprimeries Najah el Jadida, Casablanca, 1éreEd, 2005, P.23.

dans l'accomplissement de leurs tâches. C'est à ce titre que la déconcentration est considérée comme le corollaire de la décentralisation[655].

Au Maroc, l'évolution de la politique de la déconcentration est marquée par deux étapes principales. Dans la première, trois séries de mesures ont été prises suite à une lettre royale au ministre de l'intérieur relative à la décentralisation et la déconcentration.

En premier lieu, la création auprès des gouverneurs d'un comité technique provincial ou préfectoral destiné à renforcer le rôle de coordination du gouverneur de l'action des services locaux de l'Etat dans la province ou la préfecture[656].

En second lieu, la compétence est donnée aux ministres de déléguer aux gouverneurs la signature ou le visa à tous les actes concernant les activités de leurs services extérieurs.

Enfin, et pour la première fois, un texte général est édicté : c'est le décret du 20 Octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative[657].

Alors que dans la deuxième, il s'agit de la lettre Royale du 9 Janvier 2002 relative à la gestion déconcentrée des investissements, adressée au Premier ministre. Et en application des instructions de la lettre, plusieurs centres d'investissements ont été créés et des textes règlementaires de délégation de pouvoirs ont également été pris[658].

A cet égard, dans le cadre de consolidation du processus de la déconcentration administrative plusieurs paramètres et indicateurs montrent, à l'évidence, que la déconcentration a toujours occupée une place de choix dans le discours politique et les priorités gouvernementales.

On peut citer, en premier lieu, les discours royaux, qui se sont toujours conférés à la nécessité de mener une politique judicieuse en matière de déconcentration volet fondamental de la réforme de l'administration.

C'est ainsi, par exemple, qu'à l'occasion de la clôture des travaux du IV^{ème} colloque nationale des collectivités locales (Casablanca, le 29 Juin 1989), le défunt Roi a déclaré :

[655] ***HARSI (A)*** **,** « L'organisation administrative », op.cit. , P.72
[656] Dahir du 6 Octobre 1993 modifiant le Dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur.
[657] Dahir du 6 Octobre modifiant le Dahir du 10 Avril 1957 relatif aux délégations des signatures des ministres, secrétaires d'Etat et Sous-secrétaire d'Etat.
[658] ***Ibid***, p.73.

« Nous constatons en effet que dans les pays quels que soient leur dimension et leur poids, ou tous se décide dans la capitale, la prospérité décline, la croissance s'estompe et les esprits se stérilisent »[659].

Cette idée sera réitérée lors de l'ouverture des travaux du V[ème] colloque national des collectivités locales (Rabat, le 21 Avril 1992) où Feu ***HASSAN II*** a fait allusion à l'œuvre de ses ancêtres et prédécesseur qui savait que :

« Le pays ne pouvait être gouverné à partir d'un centre unique, quelles que fussent la vitalité de l'administration, la volonté des hommes et la compétence des fonctionnaires[660] ».

Enfin, l'importance accordée au thème de la déconcentration trouve son illustration parfaite dans la décision royale de consacrer un colloque national des collectivités locales en 1998, à la question de la décentralisation et la déconcentration, ces deux piliers inséparables de toute démocratie locale et de toute réforme de l'administration.

La volonté de donner au processus de la déconcentration une impulsion nouvelle ressort également dans les programmes des différents gouvernements qui se sont succédés jusqu'à présent.

Dans ce sens, il y a lieu de citer un certains nombres des projets gouvernementaux dans ce contexte. Force est de se référer à la déclaration gouvernementale de politique générale présentée devant le parlement, le 17 Avril 1998, par le Premier Ministre, ***ABDERRAHMANE YOUSSOUFI*** où il a souligné :

« La déconcentration, la décentralisation et la régionalisation, inscrites dans une politique globale et volontaire d'aménagement du territoire, constituent…des choix fondamentaux du gouvernement »[661].

Aussi, dans le programme gouvernemental présenté au Parlement le 21 novembre 2002 par le Premier ministre ***DRISS JETTOU***, ce dernier annonce que : « la modernisation de l'administration exige la redéfinition des missions des secteurs publics à la lumière du

[659] Cf. .Acte du IV[e] colloque Nationale des collectivités locales du 29 Juin 1989, document du ministère de l'Intérieur

[660] Actes du V[e] Colloque National des Collectivités locales du 21 Avril 1992, document du ministère de l'Intérieur

[661] ***FIKRI (M)*** , op.cit, p.64.

nouveau rôle de l'Etat, en se limitant aux fonctions d'encadrement d'organisation…..tout en tenant compte de la politique de la décentralisation et de la déconcentration et en adoptant le principe de délégation des pouvoirs et moyens aux services déconcentrés proches des citoyens »[662].

Par ailleurs, une lecture rétrospective des différents plans de développement économique et social, adoptés par le Maroc depuis son accès à l'indépendance, montre que la déconcentration a toujours fait partie de la réforme de l'administration.

On peut citer à titre d'exemple, dans la partie réservée à la modernisation de l'administration territoriale, le plan de développement économique et social (2000-2004)[663], met l'accent sur les actions à entreprendre en matière de déconcentration en se basant sur 3 principes :

- L'adoption de la déconcentration comme base essentielle de la gestion des affaires publiques ;
- Le transfert des pouvoirs aux services déconcentrés appropriés ;
- L'approche horizontale des fonctions des gouverneurs.

L'expérience Marocaine en matière de déconcentration révèle un certain paradoxe entre la détermination du discours officiel qui la prône et l'absence, dans la pratique, d'une réelle action de déconcentration. Dans ce contexte on peut déceler un certains nombres des obstacles qui empêchent le développement d'une culture de déconcentration :

- La prédominance de la décentralisation :

L'importance donnée à la décentralisation a été renforcée par l'érection de la région en collectivité locales, aux côtés des préfectures, des provinces et des communes, celle-ci aura un rôle fondamental à jouer en matière de développement économique et social.

[662] ***Cf***. Déclaration gouvernementale du 21 /11 /2002, journal « les Echos Africains », n° 375, du Novembre 2002, P.18.
[663] Plan de développement économique et social 2000-2004, Volume2, P.14.

La faiblesse des structures de déconcentration s'est manifestée par son non accompagnement de la politique de décentralisation marqué par l'absence des choix politiques dans ce domaine, ce qui a entravé la genèse du choix démocratique au niveau local[664].

Il ressort de cette attitude hostile une certaine méfiance du microcosme politique et partisan envers la déconcentration. Et c'est ce qui affirme avec audace ***MICHEL ROUSSET*** : « la déconcentration, condition essentielle de la coordination, et le complément indispensable de la décentralisation, et non pas comme certains peu au fait des réalités administratives le croient, un obstacle à celle-ci[665].

- Le retard de la mise en œuvre de la charte nationale de déconcentration administrative :

Plus de 3 ans âpres les élections régionales et la promulgation des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, le projet de décret n°2-17-618 portant charte de la déconcentration a été mise en œuvre tardivement après l'appel du roi au gouvernement afin d'élaborer la charte de la déconcentration[666].

B- La régionalisation avancée : choix stratégique pour une avancée démocratique

Depuis plusieurs années, le Maroc a accordé un intérêt particulier à l'idée de la régionalisation, dans le cadre de sa volonté visant la modernisation de l'administration et la consolidation de la décentralisation. Si son intérêt s'est focalisé, au début sur le souci de décollage économique et sur la mise en place d'une régionalisation graduelle, il a commencé récemment à mettre l'accent sur l'obligation de passer à une régionalisation avancée[667]permettant aux citoyens la gestion de leurs affaires locales,[668]une opportunité de

[664]***FIKRI (M)***, op.cit, P .80.
[665]***ROUSSET (M***) , « la déconcentration, mythe et réalité », REMALD, n° 69,1994, p.187.
[666] ***ENNACIRI (KH)*** , « la reforme régionale à travers la conception Royale », MASSALIK, n° double 17-18, 2011, P.12.
[667]***KADIRI (J)*** , op.cit., P.66.
[668]***HAIRANE(D)*** , « Régionalisation et société de l'information : quelle place pour l'intelligence territoriale ? », REMALD, n° 108, janvier- février, 2013, P.34.

parachever l'édifice institutionnel national et de promouvoir le développent économique et social sur le plan national et local.

Alors avant d'entamer les enjeux et les défis de la régionalisation avancée au Maroc, il est nécessaire de donner un aperçu sur le processus du développent de ce mode d'organisation territoire.

a- Le processus du développement de la régionalisation au Maroc

Parler de la régionalisation avancée ou élargie, suppose donc que le Maroc dispose déjà d'une régionalisation dont le modèle proposé constitue un dépassement. En effet, un simple regard sur l'histoire de la régionalisation dans le Royaume montre que le Maroc avait déjà entamé une politique de régionalisation à partir des années soixante avec les projets hydrauliques, agricoles, d'irrigation et de mise en valeur[669].

Cette politique de régionalisation s'est assignée dès le départ un objet principal, celui de mettre un terme, ou tout au moins, d'atténuer les inégalités constatées entre les différentes parties du royaume. Cependant, il a fallu attendre1971 pour assister à la création des régions par le dahir du 6 juin de la même année. Sept régions ont été créées pour des considérations essentiellement économiques. Les régions qui sont constituées d'un ensemble de provinces représentaient beaucoup plus un cadre de déconcentration que de décentralisation.

Pour ériger la région en personne moral, ayant une grande autonomie et des moyens propres, le roi a donné l'esquisse en 1984 à Fès pour dessiner ce que sera la région. S.M se réfère à un schéma de grande décentralisation dotant des régions de parlements régionaux avec un pouvoir de délibération sur tous les plans économique, social et même politique[670].

C'est la constitution de 1992 qui a fait de la région une collectivité locale au même titre que les préfectures, les provinces et les communes.

La constitution de 1996 a consolidé d'avantage les assises de la région et ce n'est que le 2 Avril 1997 que la charte régionale a vu le jour. La région a été saluée à cette époque comme

[669] ***OUZZANI CHAHDI (H)*** , « la régionalisation au Maroc entre le présent et l'avenir », REMALD, Etude, n° double 105- 106, Juillet-Octobre, 2012, P.53.

[670] ***BASS RI (D)*** , « l'expérience de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc, une administration plus proche des citoyens », XXI[ème] Congrès international des sciences administratives, Marrakech du 24 au 28 Juillet 1989, Institut International des Sciences Administratives, P.42.

une nouvelle étape d'approfondissement de la démocratie locale, comme un renforcement de la décentralisation au service du mieux-être économique et social des populations[671].

Par la suite, le roi ***MOHAMED VI*** est venu poursuivre le processus entamé par son père, et l'a transformé en une réalité concrète en soulignant dans son discours du 6 Novembre 2009 qu'il faut : « faire bénéficier les provinces Sahariennes de la primauté dans le processus de régionalisation avancée escomptée de façon à confronter leurs capacités à gérer leurs propres affaires locales ».

Pour cette raison la commission consultative de la régionalisation avancée a été nommée par S.M. le Roi, pour mettre en œuvre le processus de régionalisation avancée[672].

Dans son discours à la nation le 3 Janvier 2010, le souverain a révélé que la régionalisation que le Maroc veut mettre en place n'est pas un simple aménagement technique ou administratif de ce qui existe déjà, mais elle « traduit, plutôt, une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat, et pour la consolidation du développement intégré ».

En plus, dans le discours du 20 Aout 2015, le roi a réaffirmé l'importance de la réforme territoriale, en l'occurrence la régionalisation avancée, en assimilant sa mise en œuvre à une nouvelle révolution.

De ce qui précède, il ressort que le thème de la régionalisation est récurrent dans les discours royaux depuis le discours du 6 Novembre 2008, prononcé à l'occasion du 3éme anniversaire de la Marche Verte jusqu'au le dernier discours du 6 novembre 2018 concernant la même occasion.

L'ambition royale dans ces discours historiques est de passer de la « régionalisation naissante » à une « régionalisation d'essence démocratique et vouée au développement économique intégré », Le passage de la régionalisation administrative issue de la loi n° 47-96 du 2 Avril 1997 à la régionalisation fonctionnelle trouvera ses fondements juridiques dans la loi organique n° 111.14 relative aux régions, promulgués par le dahir n° 1.15.83 du 7 Juillet 2015. Cette nouvelle politique territoriale dotera les régions de Conseils élus

[671] ***OUAZZANI CHAHDI (H)***, op.cit., p.54.
[672] ***Belemlih (M)*** , op.cit. , p. 313 .

démocratiquement et disposant des prérogatives et des ressources dont besoin pour prendre en charge le développement régional intégré.

La régionalisation avancée constitue donc le prélude à une profonde réforme des structures de l'Etat, à travers la conduite résolue et graduelle des processus de décentralisation et de déconcentration conséquentes et effectives, de démocratisation poussée, d'accélération du développement, de modernisation social, politique et administrative du pays et de bonne gouvernance.

En ce qui concerne les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la régionalisation, il y a lieu de citer dans ce cadre que la constitution adoptée par referendum du 1 er Juin 2011 comporte tout un titre ***(le titre IX)*** de 12 articles consacrés aux « régions et aux autres collectivités territoriales », alors que la constitution de 1996 n'avait consacré à l'organisation territoriale du royaume que 3 articles.

Au titre de ces orientations figurent : « le choix démocratique »considéré désormais comme une « constante fédérative »de la nation, la démocratie citoyenne et participative, le principe de la bonne gouvernance et la régionalisation avancée, fondement essentiel de l'organisation territoriale du Royaume qui est décentralisée[673].

La démocratie locale instaurée par le nouveau texte constitutionnel est duale, elle est à la fois représentative et participative. La démocratie représentative doit donc aller de pair avec la démocratie participative.

Quant à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités régionales, elle doit tenir compte du principe de la subsidiarité. Qui favorise l'autonomie régionale et réduit les marges de manœuvre du législateur dans la mesure où celui-ci doit déterminer le partage des compétences dans le respect de la subsidiarité. A cet égard, l'Etat conserve des compétences d'attribution qui couvrent généralement les domaines classiques et régaliens que les régions ne peuvent pas exercer.

La constitution reconnait également au profit des régions la libre administration pour la gestion de leurs affaires et elle va plus loin dans le renforcement des compétences des régions

[673]***OUAZZANI CHAHDI (H),*** op.cit. , p.60.

en leurs accordant un véritable pouvoir règlementaire pour l'application des délibérations de leurs assemblée dans le domaine des compétences qui leurs sont accordées.

Une autre innovation de la constitution qui va dans le sens du renforcement de l'autonomie régionale réside dans le transfert du pouvoir exécutif des Walis de régions aux présidents des conseils régionaux. Les walis de régions sont, cependant, appelés à assister les présidents des conseils des régions dans la mise en œuvre de plans et des programmes de développement. Ils coordonnent, sous l'autorité des ministres concernés, les services et mettent en déconcentrés de l'administration centrale et veuillent à leurs bon fonctionnement. Ils assurent au nom du gouvernement l'application des lois et mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif.

L'examen des dispositions constitutionnelles consacrées au rôle socio-économique de la région révèle clairement la volonté déterminée du constituant de vouloir faire de celle-ci, dans le cadre de la nouvelle régionalisation, un moteur d'animation et de promotion économique, un acteur essentiel de développement des territoires et de mise à niveau des régions[674].

b- Les apports de la régionalisation avancée

Compte tenu de la complexité de la nouvelle politique publique territoriale et de la mutation historique de notre système de décentralisation qui déborde d'un cadre purement technique et administratif, il est évident que les enjeux seront de taille : démocratie représentative et participative , développement économique et solidarité entre les régions , modernisation des structures étatiques et territoriales , assouplissement du contrôle et gestion axé sur les résultats, rèsponsabilité et réédition des comptes, principes de bonne gouvernance et coproduction des politiques publiques…etc.[675]

Dans son discours du 3 janvier 2010, le roi rappelle que : ***« Nous ne voulons pas que les régions du Maroc de la bonne gouvernance soient des entités purement formelles ou bureaucratiques, mais plutôt des institutions représentatives d'élites qualifiées et aptes à gérer au mieux les affaires de leurs régions respectives. »***

[674]***ESSAKI (I)*** , op.cit. , Pp.473-475.

[675]***BOUACHIK (A)*** , « régionalisation avancée : levier au service de la gouvernance territoriale », le Matin du 2 septembre 2015, http:/lematin.ma /journal /2015/regionalisation-avancée-levier-au service-de-la-gouvernance-territoraile/230560.html=sthsh.w5DjKc3y.dpuf.consulté le 18 Mars 2015.

La gouvernance territoriale, en tant que levier au service de la régionalisation avancée, doit être raffermie, car elle est prise en considération à différents niveaux : représentativité, responsabilité, concertation, participation, solidarité et gestion des ressources humaines.

Dans le discours royal du 20 Août 2015, le roi a souligné que les prochaines élections seront décisives pour l'avenir du Maroc, surtout au regard des vastes compétences que la constitution et la loi réservent au Conseils des régions et aux collectivités locales. La mise en œuvre et la réussite de ce grand chantier qualifié par le Roi de « déterminant », de « structurant » et de « tournant majeur » dépendent de plusieurs préalables et de la mise en œuvre de nombreuses mesures d'accompagnement, notamment :

L'activation du rythme de déconcentration, corollaire indispensable et inévitable pour la réussite de la régionalisation. « Quoi que nous fassions pour la faire avancer, la régionalisation restera fort limitée si elle ne s'accompagne pas de la consolidation de déconcentration ».

La pleine adhésion de toutes les forces vives de la nation à ce chantier fondateur : acteurs politiques, citoyens et associations de la société civile, secteur privé et organisation professionnelle et syndicale… etc.

L'émergence et forte implication des élites politiques locales imprégnées des valeurs démocratiques et des principes de la bonne gouvernance et dévouées au service de l'intérêt général[676].

La moralisation de la vie politique locale en soumettant toutes les personnes, élues ou désignées, assumant une charge publique, aux obligations de transparence , de probité , de responsabilité et de redditions des comptes[677].

De ce qui précède, l'élargissement des compétences attribuées aux régions peut être lu doublement : d'un point de vue vertical, un nouveau schéma de répartition des compétences entre l'Etat central et les régions est préconisé. Appuyant cette entreprise sur le principe de

[676] Dans son discours du 20 Aout 2015, S.M .le Roi a souligné, en s'adressant aux partis politiques et aux candidats, que : « les élections ne devraient pas avoir pour objectif d'obtenir des postes, mais elles devraient être dédiées aux seuls services des citoyens »… « Le vote doit être en faveur du candidat qui remplit les conditions de compétence, de crédibilité et de disponibilité à se mettre au service de l'intérêt général ».

[677] ***BOUACHIK (A)*** , « Régionalisation avancée : levier au service de la gouvernance territoriale », le Matin du 2 septembre 2015, op.cit. .

subsidiarité, les interventions de l'Etat ne présentent plus la priorité. Une primauté est alors reconnue aux régions puisqu'elles prennent en charge la lourde mission du développement du territoire. La région devient alors le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques territoriales et assurer leurs adaptations aux éspace.

Sur le plan vertical, une précision concernant les relations entre les trois niveaux de collectivités territoriales est introduite. Ainsi conformément au principe de spécialisation fonctionnelle, les compétences de chaque collectivité territoriale sont déterminées de manière limitative. Aucune possibilité pour l'expression des enchevêtrements ou empiètement n'est ouverte.

De ce fait, la régionalisation avancée est perçue comme un nouvel instrument de développement économique et social, et par l'importance qu'elle accorde aux acteurs locaux, à la participation des citoyens au processus régional de prise de décision ainsi qu'au rôle des régions dans l'exploitation des potentialités régionales et la valorisation des ressources spécifiques à chaque région[678].

Cependant, il est à signaler que malgré ces mesures organisationnelles suscitées, la politique de proximité et régionalisation n'a pas encore atteint son objectif. Dans ce sens, le discours du roi ***MOHAMED VI*** d'octobre 2016 confirme ces constats : « … Mais s'il fallait que tous les dossiers soient traités au niveau de l'administration centrale à Rabat, qu'elle serait alors l'utilité de la décentralisation, de la régionalisation et de la déconcentration administrative que nous nous employons à consolider depuis les années 80 du siècle dernier [679]?... ».

Dans ce contexte , il faut penser à renforcer ces tentatives de la démocratisation, de la décentralisation et de la déconcentration que le Maroc connaît aujourd'hui et penser à d'autres moyens qui peuvent amener des réponses pratiques aussi bien sur le plan méthodologique que sur le plan organisationnel à plusieurs questions par rapports au mode de gestion et du système management au sein de la région comme l'intelligence territoire.

L'introduction de la culture de l'intelligence territoire présente actuellement pour le Maroc une opportunité à trois égards :

[678] ***ESSAKI (I)*** , op.cit., p.478.

[679] Extrait du discours prononcé par S.M. le Roi Mohamed VI à l'occasion de l'ouverture de la 1 ère session de la 1ère année législative de la 10éme législature du Vendredi 14 Octobre 2016.

Elle s'avère tout à fait importante pour accompagner les changements qui sont en train de se mettre en place par rapport à l'entrée du pays dans la société de l'information ;

Elle permettrait de répondre à certaines questions concernant l'élargissement de l'administration régionale au niveau des prérogatives et des moyens dans cadre e la régionalisation avancée ;

Elle impliquerait du renouveau au niveau de la conception du développement durable en tant que levier puissant au service de la modernisation de l'action des pouvoirs publics à côté des entreprises.

Toutefois et malgré la tentative de démocratisation, un grand nombre de problèmes entraves cette démarche notamment :

Au niveau de la commune qui est considéré comme l'organe le plus proche du citoyen, le manque d'accès aux informations et donc la méconnaîssance des procédures par les citoyens peuvent ouvrir le champ des dérives et à des abus.

Alors il faut mettre en place un système d'information pour expliquer les procédures, donner les délais, la liste des documents nécessaires…etc. pour limiter le risque de corruption.

Quant aux ressources humaines, au lieu de constituer un facteur de développement au sein des communes, ils ont été parfois un frein à leur essor. Donc le redéploiement du personnel des collectivités territoriales est une équation non encore résolue .Et meilleure adéquation des profils avec les besoins, est pourtant considérée, comme une des clés de la bonne gouvernance locale.

Il faut réfléchir à une réforme qui permettre de donner un réel contenu à la décentralisation. Ce choix est un impératif du développement, il ne pourra être èfficient dans les conditions actuelles, et la régionalisation ne peut réussir qu'au moyen d'une action réfléchie afin d'assurer le renouvellement et l'agissement des élites[680].

C'est à dire des mesures organisationnelles, qu'on est-il des mesures institutionnelles et juridiques se rapportant à la réforme administrative ?

[680] ***ESSAKI (I)***, op.cit., PP.481-482.

Paragraphe 2 : Mesures juridico-institutionnelles

Depuis la fin du siècle dernier, le Maroc s'est engagé dans la création d'institutions diverses sous formes d'établissements publics classiques, de conseils accrochés au gouvernement (ANRT, conseil de la concurrence.. etc.) ou d'instances rattachées au service de la cour Royale (conseil consultatif du droit de l'homme devenu conseil national de droit de l'homme, Diwan al -madhalim « Médiateur »…etc.

Les missions de ces institutions convergent toutes vers la régulation d'activités économiques ou l'exercice de libertés publiques. L'influence traditionnelle de la doctrine juridique française et la ressemblance avec des institutions françaises incitent à s'arrêter sur la nature de ces institutions, leurs attributions et leur agencement dans l'édifice institutionnelle Marocain à la lumière de l'appellation« d'autorités administratives indépendantes », courante dans plusieurs sources de la pensée juridique française[681].

A cet égard, afin d'assurer une bonne gouvernance et la mise en œuvre concrète des principes fondateurs de la constitution, un certain nombre d'instances ont été constitutionalisées, dont notamment le Conseil supérieur de la Magistrature, l'Instance Nationale de Probité et de Lutte contre la Corruption ainsi que le Conseil Supérieur de Sécurité ou encore le Conseil Consultatif de la Jeunesse et de l'action associative.

Alors , il semble utile de donner un aperçu sur le rôle des organes de protection des droits et de lutte contre la corruption (A) ainsi que le rôle des organes du contrôle et de consultation(B) .

A- Les organes de protection des droits et de lutte contre la corruption

Dans le but de protéger les droits, des organes ont été créés et implantés dans le but de protéger les citoyens usagers des services publics contre les abus et contre la corruption. Il s'agit essentiellement de l'instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption(a), le conseil de la concurrence (b) et l'institution du Médiateur (c).

[681] ***MCGICHI ALAMI (D)*** , « les autorités autonomes de régulation », Revue Justice, n° 1, spéciale, 2005, P.1.

a- L'instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption

Les manifestations de la corruption financière et administrative constituent un obstacle devant les èfforts de développement en vidant de leur sens tous les plans de développement en le 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.

La Maroc a entrepris dans ce sens différentes formes pour lutter contre ce fléau, notamment par la création de la Commission Nationale de Moralisation de la vie Publique en Septembre 1999,la promotion de l'Etat de droit dans le monde des affaires qui ont pour vocation de raffermir la transparence dans l'activité économique ainsi que les réformes visant la promotion de la transparence et l'amélioration de la qualité des services publics à travers la simplification des procédures administratives régissant les rapports entre l'administration d'une part, les entreprises et les citoyens d'autre part.

Dans le cadre de l'instauration d'une politique préventive et éfficace contre la corruption, la Maroc a créé de nombreuses instances et institutions à cette fin, l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption en fait partie. 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[682]. Cette instance a été regroupée en différents acteurs gouvernementaux, associatifs et professionnels, décidés à éradiquer le fléau de la corruption et à contribuer à la moralisation de la vie publique[683].

Le discours royal du 20 août 2008, est venu exiger l'activation de l'Instance Centrale pour la Prévention de la Corruption. Cette institution a été promue au rang d'une institution constitutionnelle. L'article 167 de la constitution du 2011 dispose 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

[682] ***ESSAKI (I)***, op.cit., P.485.

[683] Rapport d'activité de Diwan Al Madhalim au titre des années 2006 et 2007 Soumis par Wali Al Madhalim à la haute appréciation da Sa majesté le Roi Mohamed VI, Juillet 2008, (texte publié au Bulletin Officiel numéro 5680 au 7 Kaada 1429(6 Novembre 2008), P.49.

moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance ainsi que la culture de service public et les valeurs de citoyenneté rèsponsable[684].

L'instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) avait présenté aux autorités publiques, dans son rapport annuel de 2009, un ensemble de propositions et de recommandations parmi lesquelles on peut citer :

- L'accélération de mise en œuvre du programme e-administration ;
- La limitation du pouvoir discrétionnaire de la maîtrise d'ouvrage et la définition d'un mécanisme indépendant pour traiter les plaintes et les griefs en relation avec les marchés publiques ;
- L'activation des mécanismes de dénonciation pour les citoyens ;
- L'adoption d'un système moderne et approprié pour la gestion des ressources humaines ;

Dans le même contexte, le rapport annuel de l'ICPC de l'année 2009 met à la lumière les lacunes juridiques dans les politiques anti-corruption. Selon ICPC, la liste des crimes et délits englobe pratiquement les mêmes éléments que ceux prévus par la Convention des Nations Unies contre la corruption, cependant la tentative d'acte de corruption n'est pas considérée comme un crime.

Le rapport critique également l'absence de protection juridique des témoins et dénonciateurs. Il demande dans ce sens, la mise en place de plusieurs mesures notamment l'amélioration des mécanismes de répression et la protection des dénonciateurs. De même, l'instance a lancé un portail de dénonciation de la corruption (www.stopcorruption.ma).

Toutefois, attributions limitées de l'Instance, notamment par rapport aux exigences de la convention des Nations Unies contre la Corruption ratifiée par le Maroc, manque d'autonomie vis-à-vis du gouvernement et absence de pouvoir de décision, de poursuite et d'investigation, sont toutes des limites qui peuvent douter de la réelle volonté de lutter contre la corruption.

[684]Rapport d'activité de Diwan Al Madhalim au titre des années 2006 et 2007 Soumis par Wali Al Madhalim à la haute appréciation da Sa majesté le Roi Mohamed VI, Juillet 2008, (texte publié au Bulletin Officiel numéro 5680 au 7 Kaada 1429(6 Novembre 2008), op.cit PP486 - 487.

Cependant, le rôle de l'instance dépasse la simple consultation, qui pourra proposer des lois relatives à la lutte contre la corruption.

C'est dans ce cadre et pour renforcer le rôle de cette instance, qu'une loi sur l'instance Nationale de la Probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption est entrée en vigueur édictant de nouvelles prérogatives attribuées à cette instance[685].

En vertu de la nouvelle loi organique n° 113-12[686], l'instance Centrale de prévention de la Corruption, créée en 2007, disparaît pour céder la place à une nouvelle instance qui est l'Instance Nationale de la Probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption. Elle est indépendante de la primature, a son propre budget et son rapport sera annuellement discuté au parlement. Le cadre réglementaire garantissant les attributs de la personnalité morale et l'autonomie financière et de la gestion, garantit également l'élargissement du champs d'intervention de l'Instance à tous les actes de la corruption, la facilitation de l'accès de l'instance aux informations et aux documents requis, la consécration des prérogatives permettant de donner des avis sur tous des projets des lois relatifs à son champs d'intervention, l'élargissement des prérogatives de l'instance pour qu'elles regroupent la prévention et la lutte contre la corruption avec un pouvoir d'auto-saine et des prérogatives pour la réalisation des enquêtes , d'investigations et d'audit et la confirmation du droit de l'instance d'être informée de la mise en œuvre de ses recommandations.

Cependant, la société civile n'est pas satisfaite de la réforme, elle réclamait surtout deux attributions essentielles qui sont l'auto-saisine et le pouvoir de lancer des investigations. Car cette institution n'obtiendra que la capacité à lancer des investigations préjudiciére après avoir été saisie par toutes personnes physiques ou morales, avec toutefois certains verrous. La société civile critique aussi le législateur car il fait supprimer la représentativité de la société civile et le secteur privé dans la composition de la nouvelle instance[687].

b- Le conseil de la concurrence

La liberté du commerce et de l'industrie suppose la liberté de la concurrence, c'est-à-dire la libre compétition entre les agents économiques, qui offrent des produits ou services

[685] ***ESSAKI (I)***, op.cit., PP, 487-488.
[686] Dahir n° 1-15-65 du 9 Juin 2015 portant promulgation de la loi de la loi n° 113-12 relative à l'Instance Nationale de Probité, de la Prévention et de lutte contre la Corruption (B.O, du 20 Aout 2015).
[687] ***Essaki (I)***, op.cit., Pp, 489- 490.

identiques, ou similaires, susceptibles de satisfaire une même clientèle, la liberté totale de la concurrence est susceptible d'engendrer la création de monopoles, lorsque l'un des compétiteurs aura éliminé tous les autres sur le marché considéré, ce qui aboutit à une situation dans laquelle toute concurrence a disparu.

Au Maroc, la liberté du commerce est un principe constitutionnel énoncé par l'article 15 de la constitution de 1996 et confirmé par l'article 35 de la constitution de 2011 qui garantit le droit de propriété et la liberté d'entreprendre tout en respectant certaines règles et des formalités particulières à chaque commerce[688].

La concurrence et donc légitime mais peut dans certaines mesure devenir un acte déloyal par l'utilisation de moyens et d'outils contraires aux pratiques du commerce et de la bonne foi. C'est pour cette raison que les autorités publiques sont astreintes à organiser la liberté de la concurrence pour la protection de l'intérêt public en maintenant les règles de marché mais aussi de commerçants entre eux.

C'est dans ce cadre s'est manifesté le conseil de la concurrence, ce dernier est créé par la loi n°99-06, figuré 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 intervenants 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 constitution de 2011 dispose 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[689].

[688]Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011)portant promulgation du texte de la constitution, BO, n°5964 bis 28 chaabane 1432 (30-07-2011).

[689] « Les organes de contrôle et leurs rôles dans la lutte contre la corruption », Publication du Ministère de la modernisation des secteurs publics, op.cit, P.9.

La constitutionnalisation du conseil de la Concurrence constitue en soi une clarification des rèsponsabilités premières en matière de régulation de la concurrence et donc du design institutionnel de l'ensemble des instances de régulation existantes ou à créer.

Lors de la première année de son institution, le Conseil s'est attelé principalement à la mise en place de ses structures de base et au renforcement de ses capacités opérationnelles dans le but de pouvoir être en mesure d'instruire les dossiers qui lui sont soumis et préparer la formulation d'avis sur les saisines qui lui sont présentées conformément à la loi 06-99 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

Parallèlement à la prise en compte de l'importance des questions qui leurs sont soumises, les premières sessions ont été l'occasion pour les membres du Conseil de mettre en place et d'affiner les procédures et les modes de traitement des dossiers. Ces sessions ont été également l'occasion de mettre en évidence l'importance de la donne institutionnelle avec l'impératif d'apporter certains amendements à la loi 06- 99[690].

Depuis sa réactivation, le Conseil de la Concurrence a mis en œuvre une stratégie visant principalement à informer et sensibiliser l'opinion publique, en général, et les opérateurs économiques, en particulier concernant ses missions et ses orientations. Cette stratégie est basée sur le fait de faire connaître l'institution, son rôle, ses prérogatives ainsi que les limites de son action. Cette stratégie vise aussi à inciter les opérateurs à saisir et demander les avis du Conseil, et par conséquent nouer des relations positives et transparentes avec ces acteurs, notamment les autorités gouvernementales, le monde économique, les commissions parlementaires, les juridictions, les associations et les chambres professionnelles... etc.

Ces èfforts visent également à mis en évidence le rôle de la concurrence dans le processus de développement, et l'encouragement des pratiques morales et transparentes au sein du marché.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil a mise en place les moyens et outils nécessaires, dont notamment :

- Des actions en matière de communication, de sensibilisation et la coopération sur le plan national et international avec les acteurs concernés par la concurrence ;

[690] Rapport annuel 2009 du Conseil de la Concurrence, P.10.

- Le contact permanent avec la presse par des communiqués et des interviews ;
- La diffusion de plusieurs publications et de brochures en Arabe, en Français et en Anglais ;
- La création de son site web : www.conseil-concurrence.ma;

La création d'un centre de documentation équipé et doté d'ouvrages de référence en matière de droit, d'économie, de finances, de gestion et de statistiques[691].

Cependant, malgré ces initiatives ambitieuses prises par le Conseil, il convient de noter qu'avec la loi 6-99, ladite institution avait un rôle purement consultatif ne lui permettant pas d'être un véritable régulateur de la concurrence et par le même marché. C'est la raison pour laquelle deux nouvelles lois ont été promulguées à savoir ; la loi n° 104-12[692] relative à la liberté des prix et de la concurrence et celle de la loi n° 20-13[693] relative au conseil de la concurrence.

L'adoption de la loi n° 20-13 relative aux attributions du Conseil de la Concurrence va donner à ce un dernier un réelle pouvoir décisionnel en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentiel et de contrôle des opérations de concentration économique, jusqu'alors, le Conseil avait un rôle purement consultatif, ses pouvoirs étaient alors très limités. La nouvelle loi, adoptée en 2014, lui en donne davantage. Il peut maintenant s'autosaisir d'une affaire, et n'aura plus à attendre d'être saisi par le gouvernement. Les entreprises peuvent également l'interpeller. Il est aussi censé être obligatoirement consulté par le gouvernement sur les projets de texte qui imposent des restrictions quantitatives à l'accès, à une profession ou à un marché, des monopoles, des prix uniformes, ou même qui octroient des aides publics. Enfin, le Conseil de la Concurrence, est doté d'un pouvoir décisionnaire, il peut désormais sanctionner les entreprises qui ne respectent pas la loi en matière de concurrence, après avoir mené son enquête[694].

[691] Rapport annuel 2009 du Conseil de la Concurrence, op.cit., P.34-35.
[692] Dahir n° 1-14-116 du 2 Ramadan 1435 (30 Juin 2014) portant promulgation de la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence.
[693] Dahir n° 1-14-117 du 2 Ramadan (30 juin 2014) portant promulgation de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la Concurrence.
[694] Tel quel, le 03 Décembre 2016.

c- L'institution du médiateur

L'institution du Médiateur est créée en tant qu'autorité indépendante afin de moderniser « D'iwan Al Madalim » crée en 2001. Le Médiateur a été promu au rang d'institution constitutionnelle[695], Conformément à l'article 162 de la constitution de 2011. 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 la justice 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 »[696].

Si comme pour D'iwan Al Madalim, le Dahir portant la création de l'institution du Médiateur lui interdit d'instruire des plaintes pour lesquelles la justice est saisie, la révision d'une décision de justice irrecevable et les questions relevant des compétences du Conseil National des Droits de l'homme- l'ex- Conseil Consultatif des Droits de l'Homme-(Article 6), il n'en reste pas moins que la nouvelle institution repose sur une approche plus active et transparente et suscite beaucoup d'espoir en matière d'équité et de justice pour les citoyens marocains.

La création de cette institution est justifiée principalement par l'existence de difficultés et de problèmes non susceptibles d'être résolus par la juridiction la plus attentive et l'administration la plus diligente. L'institution du Médiateur traduit particulièrement la constatation de l'importance sociologiquement croissante du phénomène de défense de l'individu, de l'administré, du citoyen, du consommateur, et plus globalement de l'homme situé économiquement et socialement. A son origine, on retrouve une revendication informelle de renforcement tous azimuts des moyens de défense de la personne contre la

[695] Directement après le discours du 9 Mars 2011, l'institution du Médiateur (**Al Wassit)**a remplacé le Diiwan Al Madalim en vue de moderniser l'institution conformément aux standards internationaux. **Al Wassit**se distingue du Diwan Al Madalim notamment par les spécificités suivantes : il disposera de délégués spéciaux chargés de faciliter l'accès aux informations administratives et de médiateurs régionaux pour plus de proximité avec les citoyens. L'institution pourra proposer des poursuites disciplinaires à l'encontre de l'administration ou saisir le parquet en cas de faute d'un fonctionnaire, elle constituera une force de proposition pour simplifier les procédures et renforcer les principes de bonne gouvernance dans la gestion des services publics. Contrairement au rapport annuel du Diwan Al Madalim, dont la publication était soumise à la discrétion du Roi et pouvait etre partielle, le rapport **d'Al Wassit** est publié au Bulletin officiel et diffusé à grande échelle, sans qu'aucune restriction ne soit prévue.

[696] Les organes de contrôle et leur rôle dans la lutte contre la corruption, Publication du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, op.cit., P.10.

machine administrative. L'adoption de cette institution s'insère logiquement dans le cadre du nouveau concept de l'autorité dégagé par le roi ***MOHAMED VI*** et de la politique générale de moralisation des services publics.

Pour permettre à l'institution de D'iwan Al Madalim de s'acquitter de sa mission dans les meilleures conditions possibles, le règlement Intérieur a prévu des procédures détaillées pour examiner les plaintes et les doléances qui lui parviennent continuellement au sujet des rapports entre les administrations publiques et tout organisme jouissant des prérogatives de puissance publique d'une part et les citoyens, individus ou groupes, d'autre part. Et pour une saisine application de ces procédures, les dispositions du regèlent intérieur ont fixé les conditions de présentations des plaintes et de doléances, en distinguant les différentes étapes de leur instruction selon des règles précises, claires et éfficace[697].

C'est dans ce sens que l'institution a adopté une politique de communication directe avec les rèsponsables administratifs des différents départements publics pour les inciter à accorder plus d'importance aux plaintes et doléances qui leurs sont transmises par l'institution ainsi qu'aux problématiques sous-jacentes aux difficultés rencontrées par les citoyens.

Dans ce sens, il est à signaler que certaines administrations ont sensiblement amélioré leurs rapports avec les citoyens, soit spontanément soit à la suite des interventions du Médiateur, par contre il existe d'autres administrations qui persistent dans leurs pratiques incompatibles avec les principes de la primauté de la loi et dans le non-respect de la déontologie du secteur public. Il s'agit en l'occurrence des administrations locales dont dépend directement la quasi-totalité des préstations fournies aux citoyens.

Pour la relation qui liait l'institution du Médiateur avec d'autres organismes notamment le Conseil National des Droits de l'Homme, il existe un parfait cadre juridique de référence en matière de coopération qui organise l'activité de ces deux institutions.

En application de ce cadre de référence, le législateur a accordé au président du Conseil Consultatif la possibilité d'adresser au Médiateur les plaintes relevant de son domaine de compétence. En retour le Médiateur est tenu des faire parvenir immédiatement au Conseil les plaintes et doléances relatives aux violations des droits de l'homme. La coordination consiste

[697] ***ESSAKI (I)***, op.cit. , Pp. 498-499.

essentiellement dans la transmission mutuelle des plaintes et doléances intéressant l'autre partie[698].

Concernant le bilan des activités de l'institution depuis son réactivation en 2011, a reçu au cours de l'année 2011 un total de 8664 plaintes, dont 6934 se sont avérées de prime abord hors de sa compétence[699].

Au cours de l'année 2016, l'Institution du Médiateur a été reçu 8281 plaintes, dont seules 2286 relevant de son domaine de compétence, le reste des plaintes quoique ne relevant pas des compétences de l'Institution[700].

Cependant, parmi les principaux dysfonctionnements que l'institution a relevés, figurent la non-exécution des jugements, qui résultent du non-respect du principe de continuité du service public, l'application défectueuse de la procédure d'expropriation et certaines complications entachant la régularisation des dossiers de pensions, outre les réclamations liées aux difficultés qui surviennent dans les carrières administratives des fonctionnaires ainsi qu'aux droits relatifs à leur promotion. Relevant également les plaintes ayant trait à la mauvaise application du droit fiscal et celles dont les auteurs font grief à l'administration de ne pas avoir bénéficié des programmes de logement convenable prévus pour l'éradication des bidonvilles, ou encore celles qui mettent en cause le rythme d'exécution desdits programmes[701].

En plus des dysfonctionnements suscités, s'ajoute le retard dans le règlement des situations individuelles, des problèmes dans l'accès à l'habitat social, l'inadéquation de comportements vis-à-vis de l'administré, la diversité des organigrammes des administrations, le retard dans les procédures de conservation foncières[702]… etc.

Il est donc regrettable d'évoquer, à l'occasion de chaque rapport annuel, la même absence de maîtrise de certains problèmes, tels que le non résolution du problème de l'inexécution des jugements d'expropriation, l'inèfficience de la circulaire du ministère

[698] ***ESSAKI (I)***,, op.cit. , Pp.498 et S.

[699] Voir résumé du rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2011, (rapport en Arabe publié au B.O n ° 6081 du 10 Septembre 2012).

[700] Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2016, P. 11.

[701] Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2012, op.cit., p.4 et 5.

[702] Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2015, Op.cit., P.7.

concernée relative aux plans d'aménagement et les retards dans la régularisation des situations administratives individuelles[703].

Dans le cadre du renforcement des compétences de l'institution du Médiateur, un projet de loi, mis au point par le Ministère de la justice et libertés modifiera la loi de 2011 portant création de l'institution du Médiateur qui a remplacé Diwan Al Madalim (bureau de doléances).

La nouvelle loi accorde ainsi des pouvoirs à l'institution de Médiateur lui permettant d'exécuter des jugements qui trainent, d'avoir des réponses dans des délais bien déterminés de la part l'administration concernée et même de saisir le parquet de la ville pour assurer le respect de la loi.

L'institution du Médiateur sera également protégée contre toute intervention ou prèssion et « ses délégués au niveau des régions ne pourraient faire l'objet des plaintes, d'audition ou interpellés pour des raisons liées à l'exercice de leurs fonctions ».C'est à dire que l'institution aura plus de pouvoir pour traiter les plaintes et les doléances des citoyens. Ainsi, elle pourrait sanctionner des fonctionnaires qui commettent des infractions. Exemple : si le refus d'éxécution d'un jugement est provoqué par un rèsponsable ou un agent de l'administration, l'institution du Médiateur a désormais le droit d'adresser un rapport au chef de gouvernement qui prendra alors les mesures nécessaires.

De même encore, la nouvelle loi impose à toute administration saisie dans ce sens par l'Institution du Médiateur de lui formuler la réponse dans un délai de deux mois. Et en cas où le dossier revêtirait un caractère d'urgence, la réponse devrait être donnée à l'institution du Médiateur dans un délai d'un mois.

Pour faciliter l'échange d'informations et de corrèspondances entre l'institution et les administrations, la nouvelle loi dispose la nomination d'interlocuteurs permanents au sein des administrations[704].

[703]Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2013, op.cit. P. 9.
[704] Le quotidien Akhbar Youm , Edition du Week- end des 1 er et 2 Octobre 2016.

B- Les organes de consultation

Dans tous les pays du monde, des institutions ou organismes consultatifs ont été prévus par les différentes constitutions des pays pour éclaircir et rationaliser la décision politique en matière administrative et socioéconomique.

Parallèlement, ces organismes peuvent jouer un autre rôle primordial qui est celui de la consultation par l'administration afin que cette dernière puisse se fonctionner correctement avant d'agir.

Alors quels sont ces organes de consultation garantissant la protection des droits ?

a- Le conseil Economique, social et environnemental

Le Conseil économique, social et environnemental(CESE) est une institution indépendante consultative marocaine créée le 21 Février 2011 par Dahir royal. Il a pour rôle la réalisation d'études et de propositions auprès du gouvernement marocain et des deux chambres du parlement. La composition, l'organisation, les attributions et les modalités de fonctionnement du CESE sont fixées par la loi organique n° 128-12. Le conseil peut être consulté par le gouvernement, par la chambre des représentants et par la chambre des conseillers sur toutes les questions à caractère économique ou social. Il dispose d'un délai de 20 jours à deux mois pour rendre son avis.

Conscient des attentes fortes des citoyens qui souhaitent des changements radicaux dans leurs relations avec l'administration en se basant sur des fondements purement déontologiques, le Conseil Economique, social et environnemental s'est autosaisi du sujet de la gouvernance des services publics, afin d'apporter sa contribution à l'élaboration d'une politique publique visant la moralisation de l'administration publique à travers l'amélioration de la relation de l'administration avec les usagers, ainsi que l'amélioration des services délivrés, en rendant ceux-ci accessibles, sans entraves ni difficultés, dans des conditions de célérité, d'accueil, de respect, d'égalité, d'éthique et de transparence.

Le rapport du 27 Octobre 2011 était le premier fruit d'un processus d'écoute et de concertation, et d'une démarche itérative entre état des lieux benchmark et propositions concrètes, il a constitué donc une plate-forme pour un approfondissement du débat.

Dans ce rapport, le CESE a noté avec satisfaction qu'un certain nombre d'administrations ont, depuis la promulgation du premier rapport de 2011mis en œuvre quelques mesures considérables qui convergent partiellement avec ses propositions en procédant à la consécration d'un cadre plus global pour mener en profondeur la modernisation de l'ensemble des services, avec èfficience et cohérence.

A cet égard, le rapport a été enrichi par la mise à profit du Forum en ligne du ***CESE***, en vue d'élargir sur les problématiques des services publics, et de recueillir les propositions et retours d'expériences des citoyens et des acteurs intéressés par le sujet.

Dans le même enchaînement des idées, en vue d'obtenir les avis et les appréciations des usagers sur le champ pratique, le CESE a lancé une étude approfondie, comprenant des enquêtes portant sur des échantillons significatifs et représentatifs des différents profils d'usagers des services publics (près de 3000 citoyens résidant à l'étranger, et plus de 1100 entreprises). Cette étude a impliqué, dans le cadre de focus groups, des leaders d'opinion, des acteurs associatifs, des représentants d'organisations professionnelles ainsi que des rèsponsables en charge de la modernisation des services publics au niveau de différentes administrations et départements ministériels.

Les conclusions de cette étude ont été rendues en janvier 2013, avaient pour mission de disposer d'une meilleure connaîssance du vécu des citoyens et des entreprises ainsi que l'analyse des attentes essentielles des citoyens.

D'après le plan du Conseil économique, social et environnemental concernant la gouvernance des services publics, il y a une grave crise de confiance de la part des usagers : la relation à l'administration s'est caractérisée par rapport de force et toute démarche administrative est perçue comme un pénible parcours d'obstacles où le service rendu devient une faveur qui s'octroie au lieu d'être un droit légitime pour le citoyen.

Dans le même contexte, le Conseil Economique, Social et Environnemental a publié en Octobre 2013 un rapport alarmant sur la situation de l'accès des marocains aux services de santé. Selon le rapport, le secteur de la santé est toujours plombé par ses maux ordinaires : manque criant de moyens humains et matériels, cherté des soins, corruption, absence de coordination entre le public et le privé, une pénurie du personnel soignant et une répartition inégalitaire en fonction des régions.

Le rapport adressé au chef du gouvernement propose quelques pistes de réforme. Il s'agit notamment de l'amélioration de l'accès aux soins de base, à travers la réorganisation du réseau des centres de santé. Cela devra passer par la mise en place d'une carte sanitaire nationale, prévue par la loi n° 34-09 relative au système de santé et à l'offre des soins[705]. A cela s'ajoute le renforcement de la couverture sanitaire, via une stratégie nationale prise en considération les spécificités géographiques locales. Parallèlement, le CESE a recommandé l'amélioration de l'accès aux médicaments, à travers une nouvelle politique globale, et la promotion des génériques. Il s'agit également d'investir massivement dans le développement des ressources humaines, et dans la lutte contre la corruption, très élevée dans le secteur.

Grosso modo, tous ces recommandations ont ainsi été orientées pour réaliser un primordial objectif qui est celui de l'intégration des services intra et inter- administrations, afin de garantir au citoyen un accès facile à l'administration dans des conditions favorables.

Si la raison d'être du service public est de présenter aux citoyens des prestations de qualité, il est incontestable que les problèmes dont pourraient souffrir les fonctionnaires constituent un obstacle empêchant ces derniers de s'acquitter de leurs obligations et des missions qui leurs confiées. Or, il est nécessaire d'élaborer une approche consensuelle permettant l'amélioration des conditions statuaires des fonctionnaires et la mise en place d'un nouveau cadre juridique favorisant l'entente entre l'Etat et les acteurs sociaux autour d'une politique salariale équilibrée basée sur des critères référentiels et des indicateurs unifiés pour permettre ainsi le passage d'une culture de revendication visant le traitement partiel et sélectif des situations des fonctionnaires de l'état à une politique claire basée sur l'amélioration des situations des fonctionnaires en fonction de critères objectifs axés sur le résultat , le mérite , la compétence et le rendement.

b- Le Conseil National des Droits de l'homme

Depuis l'avènement du roi ***MOHAMED VI*** sur le Trône, le 30 juillet 1999, le royaume du Maroc a connu un mouvement de réformes sans précèdent, dans tous les domaines autant politique, social qu'économique.

[705] Dahir 1-11-83 du 29 rejeb 1432 (2 juillet 2011) portant promulgation de la loi cadre n° 34-09 relative au système de santé et à l'offre de soins, BO, n° 5962 du 19 chaabane 1432 (2/7/2011).

La constitution de 2011 représente ainsi, un tournant historique dans le parachèvement de la construction de l'Etat de droit marocain. Elle représente, également, à travers des profonds amendements qui ont été apportés, un aboutissement dans le processus démocratique du royaume du Maroc. En effet la Constitution du 2011 assure la constitutionnalisation des droits de l'homme tels qu'ils sont reconnus universellement ainsi que les mécanismes et institutions nécessaires pour assurer leur protection et garantir leur exercice.

Le Maroc considère que le degré de jouissance des droits de l'homme dépend, pour l'essentiel, des conditions de vie et du niveau de satisfaction des besoins élémentaires de l'être humain, dont notamment la santé et l'éducation. Dans ce cadre, le Royaume, tout en œuvrant inlassablement à la promotion et à la protection des droits régis par les pactes et les Conventions internationaux, accorde une place de choix au développement humain sous tous ses aspects, tant qu'il est vrai qu'un individu vivant dans une pauvreté extrême, souffrant de l'exclusion sociale, de la précarité et du chômage ne saurait contribuer au mieux de ses potentialités à la vie politique et sociale de la communauté[706].

Le Conseil National des Droits de l'Homme est une institution nationale pour la protection et la promotion des droits de l'homme, qui été créée en tant que Conseil Consultatif des Droits de l'homme(CCDH) en vertu du Dahir n° 1-90 du 20 Avril 1990, remplacé par le Dahir 1-00-350 du 15 Moharrem 1422 (10 Avril 2001) portant réorganisation du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme. Le 1er Mars 2011, le Dahir 1-11-19 portant création du Conseil National des Droits de l'Homme sous sa forme actuelle, a doté l'institution des attributions et des pouvoirs plus étendus en matière de protection et de promotion des droits de l'homme, en consacrant le principe du rapprochement à travers la mise en place des commissions régionales des droits de l'homme principalement à Laàyoune, Oujda, Agadir, Midelt, Ouarzazate et Beni Mellal[707].

Le Conseil National des Droits de l'Homme a remplit une mission de conseil et de proposition auprès du gouvernement et du parlement dans le domaine des droits de l'Homme. Sur saisine ou auto-saisine, le CNDH se prononce par le biais d'avis, de mémorandums, de rapports et d'études sur des lois ou projets de loi ou toute question relevant de sa compétence.

[706] ***ESSAKI (I)***, op.cit. , P.510.

[707] Dahir n° 1-11-19 du 25 rabii I 1432(1er mars 2011) portant création du Conseil National des Droits de l'Homme, BO, n° 5932 du 27 rabii I 1432 (3/3/2011).

Dans le cadre d'accomplissement de ses missions principales dans la protection et la promotion de la culture des droits de l'homme, Le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) a publié, le 14 janvier 2010, le « Rapport sur le suivi et la mise en œuvre des recommandations de l'Instance d'Equité et de réconciliation ».

L'objectif stratégique de cette publication qui sera enrichie, ultérieurement de plusieurs annexes qui vont donner le maximum d'informations, notamment la liste complète des victimes des disparitions sur laquelle a travaillé (IER) est de faire connaître les réalisations et les avancées dans la voie de la mise en œuvre des recommandations de l'IRE.

Dans le même enchaînement des idées, il y a lieu de rappeler plusieurs initiatives prise par le Conseil National des Droits de Lhomme qui reflètent bel et bien l'importance de cette institution dans la protection et la promotion des droits de l'homme. Dans ce contexte, le CNDH a publié, en octobre 2015, un rapport thématique sur « l'Etat de l'égalité et de la parité au Maroc »[708] Le rapport a souligné les avancées enregistrées en matière d'égalité (Constitution, code de la famille et code de la nationalité, retrait des réserves sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes), tout en mettant en exergue les questions qui compromettent encore les droits des femmes. Il s'agit en particulier du mariage des mineures, de la polygamie, de la difficulté de l'accès de la femme à la tutelle légale, du divorce pour discorde (***chikak***)[709], de la législation successorale inégalitaire, des règles régissant les terres collectives, qui participent à déposséder les femmes de leurs droits à l'exploitation usufruitière ou à la succession et de l'accès des femmes à la justice.

Suite à une demande d'avis formulée le 23 novembre 2015 par le président de la Chambre des représentants, le CNDH a élaboré un avis sur le projet de loi 79-14 relatif à l'Autorité de la Parité et la Lutte Contre toutes les formes de la Discrimination (l'APALD)[710]. Le CNDH estime que ce projet doit refléter la nature juridique de cette instance en tant qu'une instance spécialisée de protection et de promotion des droits de l'Homme. Une particularité qui doit être prise en compte notamment dans la conception des attributions et de la composition de cette instance. Le Conseil recommande aussi de renforcer les attributions de

[708] Http : //www.cndh.ma /sites/défaut/files/cndh_ état_ final 22 .PDF

[709] Une procédure destinée à faciliter l'accès des femmes au divorce sans obligation d'établissement de preuves du préjudice.

[710] http://www.cndh.ma/fr/memorandums /avis-du-cndh-sur- le projet-de loi-ndeg-79-14-relatif-lautorite - pour-la-parité- et la consulté le 15/3/2018

l'APALD en matière de protection et de lutte contre les discriminations basées sur le genre, qu'elle soit dotée ou non des attributions d'un organe quasi-judiciaire.

Pour ce qui est du Conseil Consultatif de la Famille et de l'Enfance (CCFE), le CNDH considère dans son avis sur le projet de loi N° 78-14 relatif à cette instance[711] que les missions dévolues à cet organisme en vertu de l'article 169 de la Constitution ont une nature consultative et s'inscrivent dans le cadre institutionnel des « instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative».

Le CNDH note la persistance de la discrimination faite aux femmes dans le milieu de travail, notamment en raison de la maternité. Par ailleurs, quatre facteurs interagissent fortement sur la vulnérabilité particulière des femmes/filles à la discrimination : la pauvreté, l'âge, le handicap et l'exclusion sociale.

Le CNDH a élaboré un mémorandum sur l'avant-projet du Code de procédure pénale[712] en émettant des propositions portant notamment sur la prévention de la torture et la réduction des risques de détention arbitraire, les aspects de la détention préventive, les ordonnances de protection des femmes victimes de violence… etc.

Le CNDH a publié également un mémorandum concernant la loi organique relative au conseil supérieur du pouvoir judiciaire[713] comportant en particulier des propositions visant à garantir son indépendance. Le mémorandum a également comporté des propositions concernant les garanties relatives à l'évaluation des compétences des magistrats ainsi que le transfert des attributions de l'inspection judiciaire au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Le CNDH a aussi publié un mémorandum sur la loi organique fixant le statut des magistrats[714], comportant des propositions relatives aux droits et obligations des magistrats, à la gestion de leur carrière, à la mise en œuvre de l'indépendance des magistrats du parquet à l'égard du pouvoir exécutif, aux conditions et méthodes de la mise en œuvre de la politique pénale par le Ministère public, ainsi qu'aux méthodes proposées pour contrôler son action.

[711] http://www.cndh.mahttp://www.cndh.ma/fr/memorandums /avis-du-cndh-sur- le projet-de loi-ndeg-78-14-relatif-au-conseil-consultatif-de la

[712] http://www.cndh.ma/fr/contribution-au-dabat-public/propositions-de-cndh-relative-lavant-projet-de-loi-du-code-de

[713] http://www.cndh.ma/fr/memorandums/la-loi-organique-relative-au-conseil-superieur-du-pouvoir-judiciare

[714] http://www.cndh.ma/sites/default/files/le_statut_des_magistrats.pdf.

Grosso modo, on peut dire que le CNDH a fait un grand èffort afin d'harmoniser du système législatif national avec les engagements internationaux du Royaume, son rôle est indiscutable, on ne peut guère rédiger toutes ses contributions car sont très larges.

Dans le cadre du renforcement des prérogatives du CNDH, le législateur conformément à l'article 171 de la Constitution de 2011 a promulgué la loi n°76-15. Cette loi vise principalement à parachever la consolidation des mécanismes de protection et de promotion des droits de l'homme en attribuant au CNDH trois prérogatives, à savoir le mécanisme de prévention de la torture, le mécanisme de plainte concernant les enfants victimes des violations des droit de l'enfant, ainsi que le mécanisme relatif aux personnes en situation de handicap[715].

Le texte tend également à renforcer le rôle du Conseil en matière de consécration de l'approche des droits de l'homme dans les politiques publiques et le système juridique national , à consolider le caractère pluraliste dans la composition du Conseil et à consacrer l'expérience de ses commissions régionales.

Par ailleurs, ce texte expose la situation constitutionnelle de CNDH en tant qu'instance de protection et de promotion des droits de l'homme, les principes de Paris régissant les institutions Nationales pour la protection des droits de l'homme consacrés par la résolution 48 /13 du 20 Décembre 1993 de l'assemblée générale des Nations Unies, ainsi que les principes de Belgrade relatifs à la relation entre les parlements et les institutions nationales pour la promotion des droits de l'homme adoptés par le CNDH lors de sa 20 session, tenue du 18 juin 2012 à Genève[716].

Section 2 : la consécration d'une administration managériale et citoyenne

En management public, la qualité et la performance sont intimement liées. On ne peut atteindre un niveau amélioré de qualité de service sans se doter de performances nécessaires, comme on ne peut améliorer les performances sans avoir atteint un niveau minimum de qualité de service.

[715] Dahir n° 1-18-17 du 5 joumada II 1439 (22 fevrier 2018) portant promulgation de la loi n° 76-15 relative à la réorganisation du Conseil National des Droits de l'Homme, BO, n° 6662 du 18 rejeb 1939 (5 avril 2018).
[716] Voir le site internet : www.h24info.ma,consulté le 24 Mars 2018.

Au Maroc et ailleurs, le service public, en général est taxé de non qualité des prestations qu'il offre à ses utilisateurs qui réclament en performance d'être traités comme client à l'instar de la relation client et fournisseur en entreprise privée. Cette image négative est la résultante de relations antagonistes et indissociables qu'à l'utilisateur de ces services au fil des ans à cause des défectuosités affectant cette relation marquée de méfiance de l'administré envers l'administration publique. Ce non qualité s'illustre à plusieurs niveaux de contact entre l'administration publique et ses usagers à cause de l'insuffisance des moyens, manque d'amabilité, défectuosité du cadre logistique d'accueil, peu d'écoute et de flexibilité des prestations…etc.

Les insuffisances des performances publiques à plusieurs niveaux d'interventions et les dysfonctionnements de gestion qui en résultent expliquent le retard enregistré en matière de développement socio-économique et administratif[717].

Pour cerner les contours d'une éventuelle optimisation des capacités de la machine administrative, il conviendrait de mieux se concentrer sur les techniques fondamentales d'une telle maximisation de la performance et de l'èfficience de notre administration.

A cet effet, ces techniques peuvent être ramenées à l'évaluation des politiques publiques (paragraphe 1), et l'introduction massive des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la gestion administrative (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : l'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service des finalités politiques, économiques et sociales

L'évaluation des politiques publiques est devenue, ces dernières années, au Maroc comme partout ailleurs, au cours des débats sur la gestion de l'Etat et des collectivités territoriales. Trouvant ses origines dans le courant dit du Nouveau Management Public (NMP), elle constitue une consécration des de démocratie et de bonne gouvernance ; dans la mesure où elle jalonne une nouvelle forme de contrôle sur les décideurs et gestionnaires publics dans un contexte de crise de l'Etat providence, renforçant, par-là, les principes de sincérité et de réédition des comptes.

[717] ***ACHIHAB (M)***, « Le management des services publics au Maroc entre les enjeux de la performance et les objectifs de la qualité », REMALD, n° 107, novembre –décembre, 2012, P.91.

Le déficit cyclique de la gestion publique, doublé d'une ascension fulgurante des exigences socio-économiques, ont fait que les Etas se trouvent enclins de revoir leurs systèmes de gouvernance, balisant, ainsi, la voie à l'avènement du ***NMP*** comme paradigme de réforme, autour duquel s'articulent de nouveaux modèles de budgétisation et des méthodes de management traditionnellement étranges au secteur public. En effet, l'ancrage d'une culture des résultats dans la gestion publique, qui marque le passage d'une administration des procédures à une autre des performances, a engendré une reconfiguration du contrôle de l'action publique, qui est passée d'une logique de vérification de la régularité à une logique de mesure de la performance et des réalisations quantifiables.

C'est dans ce contexte qu'est née l'évaluation des politiques publiques, qui se présente comme une nouvelle méthode de contrôle de l'action publique, qui vise le renforcement de la rèsponsabilisation des décideurs et gestionnaires ; désormais tenus de rendre compte de la pertinence de leurs choix, de la rationalité de leurs projets et de la pérformance de leur action.

De ce qui suit, il nous semble impérieux de se pencher vers la constation de l'état des lieux de l'évaluation des politiques publiques (A) avant de s'orienter vers les perspectives de cette nouvelle méthode (B).

A- L'évaluation des politiques publiques : état des lieux

L'histoire de l'évaluation des politiques publiques au Maroc est plutôt récente[718]. De manière générale, la gestion publique au Maroc après l'indépendance a été marquée par une approche dont les paramètres politiques et bureaucratiques freinaient l'émergence de toute logique d'évaluation. Le rapport sur la célébration des 50 ans de l'indépendance du Maroc a, explicitement, relevé que : «Les politiques publiques des gouvernants et des élus n'ont pas toujours été évaluées ni réajustées, à l'aune de leur impact sur le bien-être des populations»[719].

Certes, certains bailleurs de fonds ont, pour des projets spécifiques, développé des pratiques évaluatives. Mais aucune institutionnalisation de l'évaluation ne s'est faite au sein

[718] L'évaluation des politiques publiques, est une pratique récente au Maroc, car ce n'est qu'au début du 20 éme siècle que certaines instance s gouvernementales marocaines, commencent à effectuer des évaluations sectorielles pour apprécier l'impact des interventions publiques dans le cadre de certains programmes spécifiques ; c'est le cas par exemple de l'évaluation du programme de lutte contre les effets de sécheresse ,effectué par des commissions conjointes de l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration territoriale en 2002.

[719] Extrait du rapport sur la célébration des 50 ans de l'indépendance du Maroc.

de l'exécutif, du parlement ou des collectivités locales. Les rares « évaluations » étant souvent très marquées par la dimension statistique énumérative et l'analyse sommative.

L'évaluation des politiques publiques ne commence à s'inscrire plus sensiblement à l'ordre du jour des réformes publiques importantes qu'au début des années 2000 sous l'effet de plusieurs facteurs bien que depuis les années 90 elle fasse l'objet de récurrents énoncés politiques notamment :

La prise de conscience générale et au plus sommet de l'Etat, au début des années 2000, des lacunes importantes et des retards accumulés en termes de développement humain. Cette prise de conscience se traduite notamment par le lancement d'une grande « évaluation » du développement humain(le fameux rapport de cinquantaine). Différents discours royaux, particulièrement le discours de la Fête du Trône1, soulignent l'importance de l'évaluation des politiques publiques au Maroc et la nécessité de mettre en place des instances et mécanismes de suivi, de contrôle et d'évaluation.

L'embryon d'une réforme budgétaire amorcée en 2001 a favorisé la mise en place d'un cadre commun pour le suivi et l'évaluation de la performance des politiques publiques. Cette initiative réalisée d'abord à titre expérimental et volontaire a été consolidée par l'adoption d'un texte organique relatif aux finances publiques.

La prise en charge du sujet par la société civile : si au Maroc l'évaluation est embryonnaire, le rôle de la société civile est par contre fort dans le plaidoyer pour sa diffusion et son institutionnalisation. L'Association Marocaine d'évaluation est ainsi reconnue par plusieurs entités renommées mondialement comme jouant un rôle actif « dans l'institutionnalisation de l'évaluation au Maroc et la promotion de la culture et de la pratique de l'évaluation du développement. ». Elle est aussi reconnue pour son partage d'expérience dans le cadre de réseaux africains et moyen-orientaux. Son Mémorandum pour l'institutionnalisation de l'évaluation ainsi qu'une étude sur le sujet réalisée par la Fondation ***ABDERAHIM BOUABID*** ont joué un rôle important pour la sensibilisation des plus hautes

sphères de l'Etat et pour la constitutionnalisation de l'évaluation dans la constitution de 2011[720].

En 2003, un projet collectif et participatif d'étude, de réflexion et de débat sur le développement humain au Maroc a été initié par le roi ***MOHAMMED VI*** et dont l'un des principaux axes est de réaliser une évaluation rétrospective[721] .

Cette initiative s'est basée sur la mobilisation d'une centaine compétences et d'experts nationaux relevant de l'université, de l'administration et de la société civile. Pour autant, les études menées par les comités en charge du projet ne peuvent être assimilées à des évaluations scientifiques puisque la démarche suivie est plus « généraliste » car il s'agissait plus d'alimenter le débat public sur les politiques futures par une source d'enseignements des expériences réussies et des échecs du passé, dans le but d'aider les rèsponsables dans la prise de décision.

En général, la culture de contrôle classique qui marque presque toutes les institutions publiques au Maroc constitue un facteur de blocage au développement de la pratique évaluative et même à son éffectivité. Très spécifiquement, on assiste toujours à la prédominance des activités de contrôle administratif, financier et d'audit (HARAKAT, 2006), assurées par diverses instances gouvernementales et non gouvernementales, même si les textes qui régissent ces instances indiquent que l'évaluation fait partie de leurs activités, comme c'est le cas de l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration territoriale, la Cour des comptes et les Cours régionales des comptes. En fait, l'article 75 du Dahir n°1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières précises que la Cour des comptes « peut éffectuer des missions d'évaluation des projets publics afin d'établir, sur la base des réalisations, dans quelle mesure les objectifs assignés à chaque projet ont été atteints, au regard des moyens mis en œuvre ».

Cette disposition, bien que significative aux yeux des rèsponsables publics qui la considère comme traductrice d'une réelle volonté d'ancrer l'évaluation comme activité propre

[720] Rapport de l'association Marocaine d'Evaluation titré : « Institutionnalisation de l'évaluation au Maroc, étude de Benchmarking des degrés d'institutionnalisation et de l'organisation de la fonction d'évaluation », publié en 2015, pp.86-69.

[721](Extrait du Discours Royal du 20 août 2003, à l'occasion du 50e anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple.

de la Cour des comptes, limite l'intervention de celle-ci, du point de vue théorique, à l'analyse à postériori des projets et n'ouvre pas le champ de l'évaluation à toutes les étapes du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et des programmes publics. Autrement dit, dans l'état actuel des choses, les missions d'évaluation de cette institution sont beaucoup plus orientées vers l'étude de l'èfficacité des projets, c'est-à-dire le degré de réalisation des objectifs, et non pas leur impact.

L'éxpérience de cette institution en matière d'évaluation des politiques publiques s'articule généralement autour des trois axes du triangle de la performance (objectifs, moyens et résultats). Sa démarche repose donc sur une analyse coûts/bénéfices tout en mesurant les résultats, les écarts ainsi que les impacts économiques et sociaux.

Toutefois, la Cour des comptes n'assure pas pleinement sa fonction d'évaluation à cause surtout du manque de ressources humaines qualifiées. D'ailleurs, l'éffectif dont dispose cette institution ne permet même pas d'assurer ses missions essentielles de contrôle financier et budgétaire. De plus, son personnel ne dispose pas des connaîssances et du savoir-faire nécessaire pour mener à bien des missions d'évaluation.

Avant une date récente, il y avait un vide presque total tant au niveau de l'exécutif que du parlement en termes de pratiques et d'institutionnalisation d'évaluation des politiques publiques. Certes des pratiques autonomes mais souvent limitées existaient au niveau de divers organismes, mais elles étaient rarement institutionnalisées dans un texte, un organigramme ou une procédure. De plus, il a souvent un emploi abusif du mot évaluation pour qualifier des contrôles, des audits, des études de projets ou encore des compilations statistiques. Un constat proche est que « Les pratiques d'évaluation existent aujourd'hui au Maroc, mais elles restent embryonnaires et s'apparentent plus au suivi qu'à l'évaluation »[722].

« Malgré ce constat peu encourageant, la nouvelle Constitution comme les récents discours royaux tels ceux abordant la gouvernance locale où l'éducation rappellent la nécessité du développement, de l'institutionnalisation comme de la prise en charge de

[722] ***BOUABID ALI*** in Association Marocaine d'Evaluation (AME) : « Rôle et responsabilité du parlement dans l'évaluation des politiques publiques : élément pour le débat public », comptes rendus de la journée d'étude du 24 Mai 2012.

l'évaluation au plus haut niveau de l'Etat. Aussi « tous les choix stratégiques auxquels le Maroc semble avoir souscrit mènent immanquablement à l'évaluation. ».[723]

Ce constat et cette opportunité ont été rappelés par une note récente de l'Association Marocaine d'Evaluation (***AME***) : « le Maroc se caractérise aujourd'hui par un faible ancrage de la culture évaluative dans le paysage politico-institutionnel. A l'exception de quelques dispositifs sectoriels de recueils d'information, les travaux d'évaluation dignes de ce nom sont en effet bien rares et ne sont quasiment jamais rendus publics. Cependant, il est raisonnable de penser que la situation aujourd'hui pourrait rapidement s'améliorer en la matière. En effet, introduite et citée à neuf reprises dans la nouvelle Constitution de juillet 2011, l'évaluation apparaît comme l'une des thématiques clés sur laquelle l'Etat focalise ses ambitions pour rénover la gestion des affaires publiques. De plus, dans le texte constitutionnel, l'ensemble des acteurs politiques se trouvent interpellés par l'évaluation : parlementaires, collectivités territoriales, Cour des comptes, société civile[724]…etc.».

B- Les perspectives pour une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques

Aujourd'hui, des éléments favorables à un portage politique à très haut niveau de l'évaluation semblent exister. D'abord, la Constitution, l'y a inscrite à la fois au regard du Parlement, des régions, du gouvernement et de la société civile.

Le roi a cité la nécessité de la reddition des comptes et de l'évaluation dans plusieurs de ses derniers discours.

Dans ce contexte, pour que cette institutionnalisation de l'évaluation réponde aux exigences d'une démocratie ouverte, transparente, éfficace et redevable devant l'ensemble des citoyens, il est nécessaire d'établir un certains nombres de garantis dont on peut citer:

[723] Il s'agit essentiellement du discours du 11 Octobre 2013 à l'occasion de l'ouverture de la première session de la troisième année législative de la 9éme législature. Et le discours du 20 Aout 2013.

[724] Association Marocaine d'Evaluation (AME), rôle et responsabilité du parlement dans l'évaluation des politiques publiques : élément pour le débat public, note conceptuelle de la journée d'étude, op.cit.

- **Différencier reddition des comptes et évaluation :**

Bien que les deux termes soient très liés, la première notion renvoie à l'audit et au contrôle sous ses diverses formes notamment concernant les processus et instruments de gestion alors que l'évaluation renvoie plus à une analyse en profondeur des politiques publiques. L'audit sert à voir si ce qui est défini est « appliqué et marche bien » alors que l'évaluation se focalise sur les éffets, les résultats et l'impact des politiques publiques. Les deux sont très utiles à une bonne gestion publique. Les pays avancés dans l'évaluation ont notamment su lever l'ambigüité entre les deux fonctions, car l'évaluation peut souvent être confondue avec l'audit, le contrôle ou la diffusion d'information alors que son rôle est différent.

En effet, c'est un outil in fine de questionnement sur les choix politiques et non d'interrogation sur les seules procédures de l'administration. Or, au Maroc, justement le développement de l'évaluation semble freiné par la confusion de celle-ci avec les audits de performances, la publication de recueils statistiques et d'indicateurs et d'autres formes de contrôle. Cette confusion est présente tant dans les textes relatifs aux organes évaluateurs qui n'isolent pas le rôle et les enjeux d'évaluation de l'audit que dans la pratique où l'on assimile l'évaluation à des contrôles ou des audits[725].

- **L'évaluation interne aux structures du gouvernement :**

Jusqu'à aujourd'hui, l'évaluation est très souvent absente des organigrammes, des textes et de la pratique ministérielle alors que la constitution de 2011 en fait une nécessité dans les services publics. La réforme budgétaire doit apporter des changements positifs avec la mise en œuvre de rapports de performance, ce qui devrait contraindre les administrations à réaliser à minima ces évaluations. Même au-delà des ministères, peu d'organismes publics semblent s'impliquer fortement dans l'évaluation des politiques publiques à l'exception de quelques rares organismes comme l'ONDH. Il faut noter dans le cas de cette dernière, l'importance de moyens, de modes de gestion et de ressources favorables favorisant le développement d'une véritable pratique évaluative.

[725]Rapport de l'association Marocaine d'Evaluation titré : « Institutionnalisation de l'évaluation au Maroc, étude de Benchmarking des degrés d'institutionnalisation et de l'organisation de la fonction d'évaluation », publié en 2015, p79.

- **Le référentiel partagé de l'évaluation :**

Au Maroc, malgré des initiatives louables de la société civile notamment les efforts de diffusion des méthodes, aucun référentiel, guide de bonnes pratiques ou manuel standardisé relatif à l'évaluation des politiques publiques n'a été diffusé ces dernières années auprès des acteurs de l'exécutif si ce n'est quelques documents liés à la réforme budgétaire.

Or, ce genre d'outils est fondamental pour le développement de la pratique évaluative surtout dans le cas du Maroc, où les initiatives des différents ministères et des différentes collectivités territoriales sont parfois très divergentes et utilisent un langage différent pour ne pas dire contradictoire.

- **La mise en place d'un cadre de référence pour l'évaluation des politiques publiques en région :**

Une analyse rapide de quelques rares et sommaires expériences « évaluative » de certaines collectivités territoriales montrent une confusion et incompréhension des métiers de l'évaluation assimilée assez schématiquement à la transparence, à la diffusion d'information et au suivi de réalisations. Pour asseoir une pratique cohérente de l'évaluation, dans les pays unitaires avec une décentralisation fonctionnelle comme le Maroc il semble important de développer un cadre institutionnel spécifique mais aussi des outils permettant aux collectivités territoriales de reproduire selon leur souhait les bonnes pratiques nationales.

L'idée phare étant que le développement des modèles institutionnels de l'évaluation au niveau régional se fasse d'abord dans un cadre global cohérent traduit par exemple par un texte fondamental relatif aux collectivités territoriales institutionnalisant l'évaluation. Il devrait aussi se faire dans une logique graduelle en fonction des dispositions et des moyens réels de chaque collectivité territoriale mais avec un appui facultatif de l'Etat et un support au niveau méthodologique.

- **La nécessité de dispositifs et de structures d'évaluation autonomes au niveau décentralisé :**

Au Maroc, aucune structure n'est chargée à proprement parler de l'évaluation des politiques publiques au niveau communal, provincial ou régional. Seuls des programmes

publics de l'Etat comme l'INDH réalisé en partenariat avec les collectivités territoriales a fait l'objet d'une évaluation territorialisée par l'ONDH[726].

Certes, quelques initiatives d'évaluations de politiques locales sont menées à l'initiative du niveau central comme par exemple une évaluation en cours concernant le degré de prise en compte sur la dimension environnementale des plans communaux de développement[727].

Certains organismes territoriaux tels les Agences de développement réalisent bien quelques évaluations de programmes ou projets territoriaux[728]. Toutefois, les collectivités locales semblent absentes des circuits d'évaluation. Or, comme rappelé à l'occasion du lancement d'une évaluation par le département de l'environnement relative à « l'évaluation socio-économique des activités littorales en méditerranée », il y la nécessité d'impliquer les collectivités territoriales dans les évaluations territoriales pour assurer une démarche plus aboutie, inclusive et de meilleure qualité.

Comme le rappellent les expériences internationales, la création de dispositifs d'évaluation au niveau des régions est donc une priorité. Il est parfois préférable de permettre aux régions de développer des modèles autonomes car les expériences à condition de ne pas être freinées par le niveau central, peuvent être plus dynamiques et créatives en termes d'institutionnalisation des politiques publiques. Cette autonomie de choix des dispositifs est aussi liée à la grande diversité des moyens humains et matériels de chaque collectivité. Elle permet aussi à la collectivité territoriale de développer des schémas d'évaluation adaptés aux populations locales et la société civile, dont la participation à l'évaluation est prévue par la Constitution. L'on note ici la nécessité de laisser ouvertes diverses possibilités pour les régions marocaines : structures d'évaluation émanant des Conseils régionaux, partenariat avec les universités et centres de recherche, contrats d'évaluations avec l'Etat ou recours à l'expertise privée. Toutefois, un bon système d'incitation de la part de l'Etat notamment avec des participations techniques et financières ou encore des conventions avec les organes évaluateurs au niveau central peuvent encourager la diffusion de la culture d'évaluation au

[726] Voir dans ce sens, le rapport d'activité de l'observatoire National du Développement Humain (l'NDH) de 2016 concernant l'évaluation de l'initiative Nationale pour développement Humain (l'INDH), publié en 2016.
[727]Rapport de l'association Marocaine d'Evaluation titré : « Institutionnalisation de l'évaluation au Maroc, étude de Benchmarking des degrés d'institutionnalisation et de l'organisation de la fonction d'évaluation », op.cit, P.83.
[728] Comme l'Agence de Développement et de promotion de Nord, réunion tenue le 13 mars 2014.

niveau régional. La société civile régionale peut aussi jouer un rôle fondamental dans ce processus[729].

Paragraphe 2 : la promotion de l'utilisation de la technologie de l'information

Le Maroc, à l'instar des pays développés, s'est engagé depuis plus d'une décennie dans la voie de l'administration électronique conformément aux hautes orientations consignées dans le discours de sa majesté le roi ***MOHAMED VI*** adressé à la nation à l'occasion de la Fête du Trône le 30 Juillet 2008 qui a consacré le développement des TIC comme option stratégique du développement économique, industriel et social du Maroc[730], et suite également aux orientations consignées dans le plan quinquennal qui a consacré le développement des technologies d'information et de communication comme option stratégique du développement économique, industriel et social du Maroc.

Dans cadre, des èfforts ce sont traduits par des nombreuses applications ayant recours aux TIC aux seins des divers ministères et organismes qui le composent. Le gouvernement fait de l'introduction des TIC au sein de l'administration une priorité. Le but est de développer le secteur des TIC au sein de l'administration afin de permettre et de faciliter l'émergence d'une administration numérique en lige citoyenne et communicante.

C'est dans cet ordre d'idée que propose de se concentrer sur la description de la situation de l'administration électronique au Maroc(A) et les enjeux de son informatisation (B)

A- Le constat général de l'utilisation de la technologie de l'information

Le développement récent en technologies de l'information et des communications (TIC), la démocratisation de l'internet, les exigences plus élevées des citoyens et des entreprises et la volonté des gouvernements à implanter une gestion davantage axé sur les

[729]Rapport de l'association Marocaine d'Evaluation titré : « Institutionnalisation de l'évaluation au Maroc, étude de Benchmarking des degrés d'institutionnalisation et de l'organisation de la fonction d'évaluation », op.cit., p.84.

[730] (…) Nous avons autant d'ambition que de détermination pour assurer l'insertion du Maroc, par ses entreprises et ses universités, dans l'économie mondiale du savoir(…) ». Extrait du texte intégral du discours adressé à la Nation par SM le Roi à l'occasion de la Fête du Trône le 30 juillet 2008.voir aussi Message de SM le Roi Mohamed VI adressé à l'occasion de l'ouverture de Symposium tenu le 23 avril 2001 à Casablanca.

résultats pour une réponse plus èfficiente et éfficace aux besoins de leurs citoyens, ont incité de nombreux gouvernements à tester de nouveaux modèles de prestation électronique de services. Cette création ainsi une tendance lourde et mondiale vers le développement de l'administration électronique, favorisant à divers niveaux des échanges entre l'Etat et ses citoyens.

En Europe, l'étude des pratiques a démontré que l'administration électronique s'avère un moyen puissant pour fournir des services publics de meilleure qualité, pour réduire les délais d'attente et perfectionner le rapport qualité /prix, pour augmenter la productivité et améliorer la transparence et la rèsponsabilité des services. L'administration électronique est créée, de ce fait, dans le but d'améliorer la gestion des affaires publiques. Sa conséquence essentielle réside tout simplement dans une meilleure administration[731].

Le Maroc, à l'instar des pays développés, s'est engendré depuis plus d'une décennie dans la voie de l'administration électronique. Dans ce sens, des èfforts successifs se sont traduits par de nombreuses applications ayant recours aux TIC au sein des divers ministères et organismes qui le composent. Le gouvernement a établi, dans ce cadre, un programme national e-gouvernement 2005-2008- baptisé ***IDARATI*** -, élaboré par le comité e-Gov, qui vise à améliorer le processus de traitement de l'information et la mise en ligne des services administratifs au profit de l'entreprise et du citoyen. ***Le site service.public.ma***, regroupant l'ensemble des procédures administratives, constituera à terme le point d'entrée à l'ensemble de ces services[732].

La stratégie d'action du gouvernement en termes d'administration électronique durant la période 2005-2008 a été définie par le programme national ***IDARATI***. Ce programme, visant le développement de l'administration électronique, tourne essentiellement autour de trois axes : la génération et la refonte de l'informatisation ; la mise en place de réseaux locaux ou l'interconnexion entre les administrations ; l'offre, enfin, d'un meilleur service administratif en ligne[733].

[731] ***BOUZAFFOUR (D),*** « L'administration électronique au Maroc », REMALD, n° double 76-77, Septembre - Décembre, 2007, P.95.
[732] ***BOUEAFFOUR***,op.cit, P.96.
[733] IDARATI_ Programme Nationale-Gouvernement 2005-2008. Comité National e-Gov mardi 27 décembre 2005. Publié sur site internet http:// www.cndwebzine.hcp.ma cité par BOUZZAFOUR (D), in l'administration électronique au Maroc, ibid. , p.102.

Le nombre de projet e-gouvernement qui découle de ses axes stratégiques pour la période 2005-2008[734] est d'environ 180 actions et projet portant sur les aspects suivants :

- Cadre commun d'interopérabilité, chartes communes des portails (graphique, nomenclatures,…), normes et standards, etc. ;
- Projets à caractère transversal tels que le portail national de l'annuaire de l'administration publique, etc. ;
- Projets « e-services » des différents départements ministériels tels que : e-finance, e-justice, e-santé, etc. ;
- Infrastructure informatique sécurisée, plate-forme de transaction, système d'échange Inter Administration ;
- Projets à caractère commun et unifié tels que la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire, la gestion des immobilisations, le suivi du courrier…, etc.

Le gouvernement fait donc de l'introduction des TIC au sein de l'administration une priorité. Le but est de développer le secteur des TIC dans l'administration afin de permettre et faciliter l'émergence d'une administration numérique en ligne citoyenne et communicante.

De même, le département chargé de la poste et des technologies de l'information ***DEPTI*** *(ex* ***SEPTI)*** qui est en charge de la mise en œuvre de cette politique, a mis en place un plan de développement stratégique des TIC sous la dénomination e-Maroc. L'approche e-Maroc se veut intégrer, volontariste, participative et démonstrative, poursuivant cinq objectifs stratégique : e-Education : Education, formation, recherche et culture ; e-bisness : Entreprise et économie ; e- Gouvernement : Institutions gouvernementales, administratives et collectivités territoriales ; e-Commerce : commerce électronique, et la génération des NTC dans la société[735].

Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner, les principales expériences de « e-administration »connues au Maroc. Nous remarquons d'emblée que la plupart des offres en la

[734] Le Comité National e-Gov préconise la mise en ligne de 200 services au bénéfique des usagers di secteur public à l'horizon de l'an 2008. L'enveloppe budgétaire globale nécessaire à cette opération dépasse 1,5 milliards de dirhams. Le plan 2005-2008 de la dématérialisation présentera les budgets respectifs des différents projets.
Par conséquent, et sous l'impulsion de ce comité, de nombreux projets ont été engagés dont certains conduit à des réalisations concrètes et la mise en ligne des premiers services tels que e- Douane, DAMANCOM de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale…etc.

[735] ***ESSAKI (I)***, op.cit., p .369.

matière sont des simples services d'informatisation « en ligne » et rarement de véritable traitements transactionnels, à l'exception des Douanes et de la CNSS.

- Les Projets sectoriels

Ils concernent les Finances, la justice, le Foncier, la Sécurité sociale, le transport, etc.

✓ Le projet e-finance

Il a pour objectif de mettre en ligne l'ensemble des services du Ministère des Finances (déclaration en ligne, paiement en ligne sécurisé, consultation d'informations concernant les marchés publics.. .).

Le système ***BADR*** (Base Automatisée des Douanes en Réseau), a franchi, depuis le 2 janvier 2004, la première étape de son cycle de développement. Ainsi, les déclarations sommaires, dépotages et titres de transport sont électroniquement pris en charge[736]. Le deuxième palier a été mis en ligne en septembre 2007 mais a dû être retiré temporairement en raison de certaines défaillances techniques.

Hormis, les services déjà en ligne offerts par la Douane et les interconnexions établies avec ses partenaires (ODEP, transitaires, etc.), de nouveaux e-service sont progressivement mis en ligne au niveau des organismes dépendant du Ministère des Finances[737].

Nous citons ici, à titre d'exemple, un service de consultation de l'état d'avancement des ordres de paiement relatifs à l'exécution des marchés publics mis en ligne par la Trésorerie Générale du Royaume, qui correspond au dernier maillon de circuit de passation des marchés publics[738].

Par ailleurs, des portails proposant des services en ligne sont réalisés au niveau de la Direction des Impôts et de la Trésorerie Générale du Royaume.

Un portail est réalisé au niveau du Contrôle Général des Engagements et de Dépenses de l'Etat. Ces portails permettrons aux citoyens et aux entreprises d'éffectuer en ligne leurs déclarations fiscales (IGR, IS, TVA, etc.) ainsi que les règlements y afférents et de suivre de

[736] http://www.douane.gov.ma/badr/
[737] Voir le site http://www.douane.gov.ma
[738] Voir http://www.tgr.gov.ma

bout en bout le circuit de traitement des marchés publics, de l'appel d'offre au paiement des décomptes.

Il est également important de signaler que le Ministère des Finances développe un système de gestion intégrée des ressources humaines (intitulé SIG-RH) et un autre de gestion intégrée des ressources (ERP de gestion budgétaire et logistique).

✓ Le projet e-justice

Dans ce sens, quelques projets pilotes ont été réalisés en conformités avec le cadre plan d'action e-gouvernement, en l'occurrence :

- La mise ligne du registre de commerce ;
- La mise en ligne des jugements de certains tribunaux de commerce
- La mise en ligne des jugements du Tribunal de la Première Instance (TPI) de Casablanca-Anfa, ce qui permet notamment de consulter en ligne l'état d'avancement de l'exécution des jugements vis -à vis des compagnies d'assurances ;
- La consultation de la carte judiciaire du royaume
- La mise en service du site web de la Cour de Cassation, ce qui permet notamment de consulter la jurisprudence et les audiences[739].

✓ Le projet e-transport

L'action du Ministre de l'Equipment et du transport qui intéresse particulièrement notre sujet est l'informatisation des Centre d'Immatriculations Actuellement, près de 70% de dossiers sont traités dans ces centres de manière électronique.

En outre, l'examen théorique pour l'obtention du permis de conduire a été automatisé depuis le 4 février 2004 .Les premiers résultats de cette informatisation montrent que le taux de réussite est passé de 99% à 65%. L'effet escompté de cette mesure est de limiter l'intervention humaine dans cet examen, avec ce qui en résulte en termes de corruption et de complaisance et par conséquent contribuer à réduire le nombre d'accidents par une meilleure connaîssance du code de la route de la part des conducteurs[740].

[739] Voir le site du Ministère : http://ejustice.gov.ma
[740] ***HAMMOUMI (M)***, op.cit.P.134.

✓ Le projet e DAMANCOM

Dans le cadre de sa démarche de modernisation, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale a mis en place un portail nommé DAMANCOM.

Ce portail destiné aux entreprises affiliées à la CNSS ou à leurs mandataires permet de réaliser, de manière électronique, les opérations de déclaration et de paiement, en ligne. L'objectif visé est d'améliorer la qualité et diminuer les délais de ses services de déclaration des salariés des entreprises et de paiement des cotisations[741].

➢ Les projets transversaux

A côté des expériences sectorielles d'e-administration, des projets transversaux sont prévus en l'occurrence :

✓ Intranet du gouvernement

Il s'agit d'un outil de communication, d'échange et de partage de l'information destiné aux membres du Gouvernement et Hauts cadre de l'administration.

L'infrastructure matérielle nécessaire a été mise en place au niveau de la Primature pour héberger l'Intranet du Gouvernement. La première version a été réalisée en octobre 2003. Dix ministères pilotes ont été reliés à ce réseau et la généralisation aux autres ministères est prévue pour 2004.

En outre, un modèle complémentaire de l'Intranet du Gouvernement, nommé SISAG[742] a été développé en collaboration avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des télécommunications. Son objectif est de mettre à la disposition du chef du gouvernement et des membres du gouvernement un outil de suivi, sous forme de tableau de bord, leur permettant de superviser l'exécution du programme du gouvernement[743].

✓ Le projet de portail national

Le projet de portail national a pour objectif de constituer un point d'entrée unique aux ressources Internet du Maroc.

[741] Voir le site :http://www.damancom.ma.
[742] Système d'Information de Suivi de l'Action du Gouvernement.
[743] Voir le site http://www.egov.ma

Le portail mis en ligne sous l'adresse « maroc.ma » contient des informations pratiques et renvoie vers les autres sites institutionnels et autres du pays.

En outre, un deuxième portail d'informations et de services administratifs ayant pour vocation administrative d'informer et d'orienter le citoyen et l'entreprise dans leurs besoins de relations avec l'administration a été mis en ligne courant 2007 sous la dénomination « servicepublique.ma ».le projet a été réalisé par le DEPTTI, le MMS et le Groupement Casa Net-prestige informatique.

Malgré ces èfforts entrepris, la situation de l'administration électronique souffre encore de plusieurs handicaps et contraintes, citons :

❖ Des contraintes institutionnelles

Quatre instances travaillent aujourd'hui sur les questions de l'administration électronique, en l'occurrence :

- Le Ministère du Commerce de l'Industrie qui a hérité du défunt SEPTI ;
- Le Ministère de la Modernisation du Secteur Public ;
- Le Ministère délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des Affaire Economiques et Générales, dont relève le comité e-gov ;
- Et le Comité Interministériel chargé de proposer les mesures juridiques, techniques et financières susceptibles de promouvoir le commerce électronique.

Chacune de ces entités a sa propre démarche, ses projets, ses études et réflexions et son plan d'action. Plusieurs études font double-emploi, les énergies sont dispersées et les points de vue ne sont pas nécessairement convergents.

Il en résulte une action désarticulée en matière de l'e-administration et des résultats insuffisants.

Pourtant, il aurait suffi de réunir tous les intervenants au sein d'une seule entité relevant du Chef du gouvernement et dotée des pouvoirs nécessaires à l'instar de ce qui se pratique

dans tous les pays de la planète pour résoudre le problème. Cette entité peut prendre la forme d'une agence spécialisée[744].

❖ Les contraintes managériales

Malgré les èfforts entrepris, la vaste majorité des applications de gestion administrative demeurent sur papier. Ceci peut paraître contradictoire si on considère que presque tous les ministères disposent de réseaux informatiques propres. Cela nous amène à conclure que les départements se sont précités à acquérir et installer de gros moyens informatiques (matériels et réseaux locaux) sans soucier des applications et du contenu de ces outils et de ce qu'ils peuvent rendre comme services à la gestion administrative courante.

En effet, les décisions d'achat d'équipements ne sont pas prise conformément à une stratégie formalisée et véhiculée par un schéma directeur informatique propre à l'organisation en question (directions par exemple) et encore moins à un schéma directeur d'un niveau plus important (Ministère). Quant au schéma directeur informatique national, il n'existe pas tout simplement.

Le nombre d'entités ayant élaboré un schéma directeur informatique est limité et même lorsque le schéma directeur est établi, son échelle structurelle reste réduite dans la mesure où il couvre souvent une direction et s'étend rarement à l'échelle ministérielle.

L'e-administration n'est pas seulement un ensemble de machines et de câbles, valable à n'importe quel temps et à n'importe quel prix. C'est d'abord un état d'esprit, d'où la nécessité de faire évoluer les comportements et les mentalités en conséquences, ce qui est à la base même de la réussite du développement administratif.

Aujourd'hui, l'informatisation est généralement envisagée dans l'administration comme une transposition des procédures classiques manuelles sur support électronique. Autrement dit, l'informatisation est réduite à une simple substitution des fichiers et imprimantes aux stylos et registres.

Pis encore, dans certaines administrations, les supports classiques (fichiers manuels, registres, etc.) sont maintenus et entretenus après l'informatisation et on continue à exploiter

[744] ***MARCHANT (R)***, « Administration électronique et bonne gouvernance »in « Gouvernance et conduite de l'action publique au 21éme siècle (S / d Sedjari A), éd, L'Harmattan-GRET , 2003.

les deux systèmes en parallèle, d'où des coûts très élevés et un gaspillage des moyens et des énergies, ce qui va à l'encontre même des finalités majeures de l'informatisation, à savoir l'allocation optimale des ressources et les gains des productivités.

❖ Les contraintes humaines

L'enquête menée en 2001 par le ***SEPTI***[745] montre l'insuffisance du nombre de spécialistes dans les TIC au sein de l'administration, soit 1200 fonctionnaires (0,3 % du nombre des fonctionnaires). Le profil des informaticiens de l'administration est composé à 44% de techniciens. Les ingénieurs représentent 31% et les lauréats d'universités 7%. Quant à la formation continue dans le domaine des TI, elle est quasi inexistante.

L'insuffisance des ressources humaines spécialisées est accentuée par le phénomène de départ des compétences à l'étranger qui s'accentue d'année en année.

En effet, des milliers de techniciens et d'ingénieurs ont choisi de monnayer leurs compétences à l'étranger. Et l'Etat paraît impuissant à endiguer cette coûteuse « fuite des cerveaux »[746].

Selon les résultats d'une enquête, 88,7% des étudiants qui poursuivent leurs études en France ont l'intention d'y rester. Plus de sept cents chercheurs marocains travaillent, toujours en France, pour le Centre National de la recherche scientifique (CNRS)[747].

Pour ce qui est de la formation continue, 56% des administrations, 70% des offices et 67% des collectivités possèdent un plan de formation de leur personnel en informatique. Seuls 2% du personnel de l'administration 12% de celui des offices ont déjà bénéficié d'une formation en informatique. La priorité est accordée dans les administrations aux cadres supérieurs (84%) et aux cadres intermédiaires et techniciens (77%)[748].

❖ Autres contraintes :

[745] La situation a, certainement, du évoluer entre temps. Cependant nous nous disposons pas malheureusement, des données plus récentes sur l'état de l'informatisation de l'administration à part la création de nouveaux sites web et portails.

[746] Selon une déclaration de ***SAID AMZAZI*** (Ministre de l'Education, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique) lors d'une séance consacrée aux questions orales devant la chambres des représentants tenue à Rabat en 2019, le ministre indique que plus de 600 ingénieurs quittaient le Maroc, chaque année, pour aller faire carrière à l'étrangers .

[747] ***HAMMOUMI (M)***,op.cit, P.165.

[748] ***IBID***, P.167.

En sus des contraintes ci-dessus, l'analphabétisme, le sous équipement des foyers en TIC n'est pas en mesure d'encourager l'utilisation des services par les citoyens.

Cependant, les èfforts déployés par l'Etat qui a initié plusieurs programmes tel que Génie, Nafid@ et autres, ainsi que la baisse des prix du matériel a permet de rattraper relativement le retard enregistré.

Il en résulte que le Maroc compte en 2007 le plus grand nombre d'internautes parmi les pays arabes.

Malgré l'importance des progrès réalisés, l'Etat est appelé à contribuer davantage à l'èffort de généralisation de l'équipement des ménages en TIC, notamment à travers une politique fiscale incitative. Il est en effet incompréhensible que, dans un pays qui veut s'insérer dans la société de l'information, l'ordinateur continue à être taxé de 20% de TVA[749].

B-Les enjeux de l'administration électronique

L'un des moyens choisis par l'administration pour faciliter l'accès aux services administratifs est le passage à l'e-gouvernement. Aujourd'hui plus que jamais, notre pays doit disposer de l'ensemble des outils nécessaires pour entrer sérieusement et avancer rapidement dans la société de l'information.

L'appropriation des nouvelles technologies par le public, l'administration et les entreprises favorisent éventuellement l'émergence de notre pays dans la société de l'information et du savoir.

Il est important de rappeler que le concept de TIC, à la base de l'émergence de la société globale de l'information, résulte de l'intégration des réseaux de communication à haut débit en réseaux mondiaux pour permettre un accès à des applications et services de façon transparente , pleinement interactive, tant à l'échelle nationale qu'internationale et en tout temps.

L'adoption des technologies de type internet/intranet, l'informatisation des processus et des méthodes et la numérisation des supports et des échanges, peuvent constituer pour l'administration la plate-forme idéale pour répondre d'une part à ses besoins de

[749] ***IDEM***, Pp175 - 176.

communication et de partage des données pour la gestion courante, et d'autre part aider les rèsponsables à la prise des décisions en temps opportun, et à la rationalisation des procédures de travail. Ces technologies permettent de garantir la transparence, de redire les délais et les coûts et d'améliorer la qualité des services rendus[750].

Toutefois, la mise en œuvre de ces objectifs a rencontré plusieurs obstacles à plusieurs niveaux[751], à titre d'exemple :

- La multiplicité des instances travaillant sur la question de l'administration électronique ;
- L'insuffisance et la sous qualification des ressources humaines ;
- Manque d'outils et d'infrastructures adaptés : connexion internet et équipements informatiques ;
- l'inadaptation du cadre juridique aux normes internationales.

Actuellement, l'administration électronique se développe à grande vitesse. Cette évolution se voit à travers son classement en matière de l'e-administration, il a été placé 85^{éme} rang dans l'indice 2016 des Nations unies sur l'e-gouvernement, par une avancée de 38 places par rapport à l'indice 2012 et une baisse de 3 places par rapport à l'indice 2014.

Au niveau africain, le Maroc occupe la 5^{e} place du classement, juste devant les Seychelles (2^{e}) et dernière l'Afrique du Sud (3^{e}) et la Tunisie (4^{e}).L'Île de Maurice est la championne du continent dans le domaine (1^{e})[752].

Cependant, plusieurs défis sont à relever en matière de gouvernance électronique .Le premier c'est le développement d'une panoplie de services en ligne e-Maroc : e-commerce, e-parlement, e-gouvernement, e-santé, est un défi à relever en matière de gouvernance électronique.

D'autre défis aussi à relever en matière de la gouvernance électronique, citons :

[750] Programme e-Gouvernement, défis, réalisations et perspectives, Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Economie Numérique, Mai 2014, P.30.

[752] Voir le rapport de l'ONU sur la gouvernance en ligne « e-Gouvernement Survey 2016 », publié fin juillet 2016.

- Le courage et la volonté politique pour proposer un nouveau modèle de l'administration et de ses organes ;

- L'élaboration des programmes de formations et d'accompagnement pour une adhésion totale de fonction publique.

La réalisation d'un environnement de confiance (asseoir l'utilisation des TIC pour les transactions sur un cadre juridique solide, assurer la protection des renseignements personnels utilisés et assurer la sécurité des échanges électroniques).

Pour développer l'administration électronique, l'amélioration doit se faire selon les aspects politiques, juridiques et règlementaires, administratifs et organisationnels, technologiques et éducatifs visant la sensibilisation des usagers des services publics en ligne, la mise à niveau des fonctionnaires, la formation et le développement des compétences TIC des futurs diplômés de l'université.

Certes, il appartient aux administrations de déterminer, en concertation avec les citoyens, le secteur privé et la société civile, le meilleur moyen de préserver l'intérêt public, de concilier les èfforts visant à mieux gérer les connaîssances et la demande de protection de la vie privée et de faire droit aux revendications en faveur d'une plus grande transparence et d'une diffusion publique, à un coût raisonnable[753].

Globalement, les risques et défis de développement de l'e-gouvernement sont liés, selon de nombreux auteurs, essentiellement à deux domaines principaux, en l'occurrence : la sécurité et la protection des renseignements personnels[754] .Leur prévention requiert à la fois des mesures techniques et juridiques.

C'est dans ce sens et pour plus de protection et de sécurité, la loi 53-05 relative à l'échange électronique des données juridiques à été prévue par le législateur[755]. Cette loi fixe le régime applicable aux données juridiques échangées par voie électronique et détermine le cadre juridique applicables aux opérations effectuées par les prestataires de service de

[753] ***ESSAKI (I)***, op.cit., pp. 389- 390.
[754] ***LEIGH (A)*** et ***Atkinson(R***), « Breaking down bureaucratic Barriers :The next phase of Digital Goverment, November , 2001. Consultable sur le site www.ppionline.org.
[755] Dahir n° 1-07-129 du 19 Kaada 1428 (30 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 53-05 relative à l'échange électronique de données juridiques, BO, 1357.

certification électronique, ainsi que les règles à respecter par ces derniers et les titulaires des certificats électroniques délivrés.

Bien que ces dispositions prennent le corps d'une loi appart, une bonne partie du contenu de ladite loi porte sur des modifications et dérogations apportées au Dahir formant code des obligations et contrats (DOC).

La loi introduit une présomption de crédibilité au profit des signatures électroniques et établit, dans son article premier, une équivalence entre les signatures manuscrites et électroniques. Elle a également choisi la voie de la neutralité technologique afin d'éviter d'une part que la définition ne devienne ne rapidement obsolète et pour encourager la recherche et le développement de nouvelles technologies de signature.

Dans cet esprit, la loi dispose dans son article 4, que l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier. Elle précise que l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.

S'agissant de la signature, la loi dispose que lorsqu'elle est électronique, il convient d'utiliser un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache .Elle ajoute que la fiabilité d'un procédé de signature électronique est présumé, jusqu'à preuve contraire, lorsque ce procédé met en œuvre une signature électronique sécurisée.

Une signature électronique est considérée comme sécurisée lorsqu'elle est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte juridique garantie, conformément à la législation et la règlementation en vigueur en la matière[756].

Le titre premier traite de la validité des actes établis sous forme électronique ou transmis par voie électronique. Ainsi, l'article 2 dispose que lorsqu'un écrit est exigé pour la validité d'un acte juridique, il peut être établi sous forme électronique. De même, lorsqu'une mention écrite est exigée de la main même de celui qui s'oblige, ce dernier peut l'opposer sous forme

[756] ***HAMMOUMI (M)*** , op.cit., P.149.

électronique, si les conditions de cette opposition sont de nature à garantir qu'elle ne peut effectuer que par lui-même.

Sur un autre plan, la loi régit avec précision la question de l'offre contractuelle mise à la disposition du public par voie électronique et, de façon générale, les informations sur des biens ou services en vue de la conclusion d'un contrat.

A ce titre, il est précisé que les informations qui sont demandées en vue de la conclusion d'un contrat ou celles qui sont adressées au cours de son exécution peuvent être transmises par courrier électronique si leur destinataire a accepté expressément l'usage de ce moyen. Ainsi, quiconque diffuse, à titre professionnel, par voie électronique, une offre contractuelle est tenue de mettre à disposition du public les conditions contractuelles applicables d'une manière permettant leur conservation et leur reproduction. L'auteur de l'offre reste engagé par celle-ci, soit pendant la durée précisée dans ladite offre, soit, à défaut, tant qu'elle est accessible par voie électronique de son fait[757].

S'agissant de la conclusion d'un contrat sous forme électronique, la loi exige que le destinataire de l'offre ait la possibilité de vérifier le détail de son ordre et son prix total et de corriger d'éventuelles erreurs, et ce avant de confirmer ledit ordre pour exprimer de son acceptation. En outre, l'auteur de l'offre doit accuser réception, sans délai injustifié et par voie électronique, de l'acceptation de l'offre qui lui a été adressée. Le destinataire est irrévocablement lié à l'offre dès sa réception. La loi précise, enfin, sur ce point, que l'acceptation de l'offre, sa confirmation et l'accusé de réception sont réputés reçus lorsque les parties auxquelles ils sont adressés peuvent y avoir accès.

L'aspect technique lié à la sécurisation des transactions n'est pas négligé par la loi qui consacre le titre II au régime juridique applicable à la signature électronique sécurisée, à la cryptographie et à la certification électronique.

Selon le texte de la loi la signature électronique sécurisée doit satisfaire aux conditions suivantes :

[757] ***IBID***, P.150.

- Etre propre au signataire ;
- Etre créée par des moyens que le signataire puisse garder sous son contrôle exclusif ;
- Garantir avec l'acte auquel elle s'attache un lien tel que toute modification ultérieure dudit acte soit détectable.
- Etre produite par un dispositif de création de signature électronique, attesté par un certificat de conformité[758].

Quant à la cryptographie, le texte précise qu'elle a pour objet de garantir la sécurité de l'échange et/ ou du stockage de données juridiques par voie électronique, de manière qui permet d'assurer leur confidentialité, leur authentification et le contrôle de leur intégrité[759].

Par ailleurs, la notion de vie privée, constituant l'un des fondements de nos sociétés modernes et démocratiques, est indissociable de l'existence de l'individu et de l'exercice des libertés. Avec l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et en particulier, avec l'apparition d'Internet et ses multiples réseaux, le problème de la protection de la vie privée revêt un enjeu éthique une portée plus générale puisqu'il consiste à assurer la confidentialité des données lors de leur circulation sur ce qu'il est convenu d'appeler les inforoutes.

C'est dans ce sens, la loi n°09-08 relative à la protection des données personnelles a été prévue par le législateur marocain. Cette loi est entrée en vigueur le 23 Février 2009, elle a pour but la protection des données physiques à caractère personnel et à la libre circulation de ces données[760].

Selon ce texte, tout projet de traitement automatisé d'information normative développée par une administration ou un organisme public, ou investi d'une mission de service public doit faire l'objet d'une autorisation préalable de l'autorité compétente, sauf exceptions prévues par la loi (les domaines exclus sont ceux qui touchent à la défense et à la sécurité nationale).

[758] ***HAMMOUMI (M)*** , op.cit., P.151.
[759] ***IBID***, P.154.
[760] Dahir 1-09-15 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ,B.O, n°5714,P. 345.

Il instaure une entité qui est garante- mais la justice peut également être saisie- de la conformité du développement des systèmes d'information aux disposition du projet de loi et veille en particulier à ce que l'informatique ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme , ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques(il s'agit de la Commission Nationale de Protection des données personnelles CNDP)[761].

Mis à part l'impact des TIC sur la gestion des affaires publiques globalement, l'e-administration présente concrètement des avantages certains tant pour l'administration elle-même, que pour le citoyen.

✓ Pour l'administration

Les avantages que peut tirer l'administration de l'utilisation des TIC sont assez nombreux, les plus importants sont :

- L'amélioration des méthodes de travail :

Cette amélioration peut être perçue à plusieurs niveaux :

- Au niveau stratégique, l'utilisation des TIC permet d'avoir d'un SIG du même niveau .Son intérêt et de fournir l'information nécessaire pour prendre les décisions stratégiques pertinentes.

- au niveau opérationnel, les TIC permettent à l'administration de s'acquitter plus èfficacement du traitement de grandes quantités de dossiers ainsi que des taches propres à l'administration[762].

- L'amélioration de la qualité des prestations :

Pour ce fait, il convient d'adopter une optique privilégiant le service au client. L'efficacité des services offerts dépend de la compréhension des besoins des utilisateurs, et les services en lignes n'échappent pas à cette règle.

La mise en ligne des prestations est moyen relativement peu coûteux de garantir un fonctionnement permanent des guichets, de limiter les déplacements physiques des usagers,

[761] ***HAMMOUMI (M)*** , op.cit., P.154.
[762] ***IBID***, op.cit, P.210.

de déléguer, à celui qui la maîtrise le mieux, la collecte de l'information que ce soit le citoyen ou le service administratif producteur de celle-ci[763].

- La simplification des procédures administratives :

Naturellement, l'un des objectifs majeurs de l'administration électronique est de simplifier les procédures.

- L'échange d'information avec plus de facilité :

Internet peut favoriser l'échange d'informations et d'idées entre les parties prenantes et contribuer à la réalisation d'objectifs politiques précis.

A titre d'exemple l'échange d'informations dans le secteur de la santé peut permettre d'améliorer l'utilisation des ressources et les soins aux patients[764].

- La réduction des coûts de fonctionnement de l'administration :

A terme, l'e-administration permet de maîtriser les dépenses publiques grâces à la mise en œuvre de programmes plus éfficaces et éfficients et à l'amélioration de la productivité que l'on attend d'elle dans les tâches administratives.

- L'instauration de plus de confiance entre l'administration et les citoyens :

Le développement de rapports de confiance entre administrations citoyens constitue une condition fondamentale de bonne gouvernance. Les TIC peuvent y contribuer en :

- Facilitant l'implication des citoyens dans le processus politique ;
- Favorisant l'ouverture et la rèsponsabilisation des administrations publiques ;
- contribuant à faire barrage à la corruption.

✓ Pour le citoyen

- La transparence des processus administratifs et la lutte contre la corruption :

[763], ***HAMMOUMI (M)*** , PP.211-212.

[764]***BEAIGANT (G) ,*** « les enjeux de l'administration électronique »,in la société de l'information, rapport de Nicolas Curien e Pierre-Alain Muet au Conseil d'analyse économique, la Documentation française, 2004,P.235.

Les TIC favorisent la transparence des méthodes de l'administration en facilitant la traçabilité des transactions et en permettant d'afficher, sans les lourdeurs inhérentes aux medias de masse, tous les éléments du processus de décision administrative ou politique. Cela se traduit par exemple par des consultations en ligne sur des projets de décision, ce qui permet d'avoir accès aux différents points de vue.

Par ailleurs, l'e-administration peut contribuer èfficacement, à travers cette transparence, à la réduction des occasions de la corruption.

- La cyber- administration et la participation politique : l'e-démocratie :

Le fait de donner aux citoyens la possibilité de contribuer à la gestion des affaires qui les concernent, grâce aux TIC, constitue l'une des clés essentielles du développement du cyber –administration. C'est pourquoi il serait très important d'organiser des consultations en ligne, également accessibles à partir des bornes alternatives, portant sur tous les sujets de vie quotidienne (infrastructure locale, circulation, …) sous forme de « chats », forum, groupes de discussion, etc.[765].

[765] ***HAMMOUMI (M)*** ,op.cit., P.217 et 222.

Conclusion générale

Au regard de cette étude, il se pose indéniablement une question de bilan et de conclusion. Il convient en effet d'apprécier le rôle et l'èfficacité de l'éthique administrative en matière de développement socio-économique.

Dans ce cadre, on a pu relever avec raison que le respect des règles de l'éthique au sein des administrations publiques constitue inévitablement un préalable obligatoire à toute bonne gestion publique. Si élevés que soient les principes proclamés, l'éthique en effet, un facteur de performance et de l'èfficacité dans la mesure où elle apporte de la confiance dans les institutions qui vient récompenser en retour un comportement irréprochable. Au contraire, faute de règles éthiques garantissant leur fonctionnement correct, de nombreuses institutions n'auraient qu'un rendement socio-économique médiocre car des ressources risquent d'être mal exploitées ou utilisées. Ainsi, lorsque la corruption, la concussion et les abus se généralisent, cela ne peut entraîner que de mauvaises gestions.

Il apparait donc assez nettement que le vrai développement d'un Etat et son haut niveau de performance et d'investissement dans le progrès passe incontestablement par un haut niveau d'éthique. Cette dernière est certes nécessaire pour l'excellence, mais surtout pour la survie et la durée de toute administration. C'est la raison pour laquelle les discours de S.M le roi Mohammed VI ont toujours associé la réalisation des objectifs du Maroc en matière d'investissement, de réforme de l'administration et d'amélioration des revenus à la consécration de l'éthique administrative.

Dès lors, le concept devrait faire l'objet d'attention particulière et grandissante. Manifestement, la principale tâche qui s'impose à l'Etat serait d'augmenter la dimension

éthique de ses administrations en favorisant un raisonnement moral de type autoréférentiel qui serait suffisamment radical et exhaustif.

Dans ce cadre, on a constaté que l'approche juridique et disciplinaire de l'éthique a bénéficié certes d'une longue tradition en la matière avant qu'elle ne soit toutefois jugée insuffisante et inadaptée à l'évolution de son environnement. Une évolution marquée notamment par les risques de méconnaîssances, de transgression et de dérive. Ainsi, aux épidémies de politisation et de corruption qui prennent des formes variées, spectaculaires et nombreuses, et qui alors peuvent affaiblir le rendement administratif, socioéconomique, décourager l'agent public et introduire un état de méfiance entre l'administration et les administrés s'ajoute plusieurs insuffisances au niveau de l'organisation et le fonctionnement de la gestion publique. Les outils de préventions et de contrôle de l'administration semblent inappropriés et le dispositif coercitif ne semble pas également être l'élément central d'une dynamique de moralisation de l'administration publique.

Or, il ne suffit pas de dénoncer les insuffisances juridiques et les lacunes de leur application, il faut encore apporter des solutions.

Cependant, l'Administration publique Marocaine n'est pas encore totalement aux normes sur cette question.

En effet, il n'existe pas encore de code de déontologie applicable à tous les agents de la fonction publique.

Les acteurs publics restent soumis au dahir n° 1-58-008 du 24 février portant statut général de la fonction publique tel qu'il a été modifié et complété.

Or, ces instruments juridiques ne traitent pas, de façon spéciale, des questions éthiques. Ils concernent beaucoup plus des règles relatives à l'entrée et la sortie des corps de la fonction publique, les avancements, les différentes positions ainsi que les droits des fonctionnaires.

Les seules dispositions relatives à des considérations éthiques ou inspirées d'elles contenues dans le dahir susmentionné concernent notamment :

- Les articles 15 et 16 qui préviennent les conflits d'intérêts et les ingérences en interdisant l'exercice d'activités privées lucratives par l'agent fonctionnaire ou la détention directe ou par personne interposée d'intérêts dans des entreprises sous le contrôle de l'Administration de l'agent ;
- Les articles 17 et 18 qui insistent sur la responsabilité du fonctionnaire ;
- L'article 21 dispose que nul ne peut être nommé à un emploi public celui qui ne jouit pas de ses droits civiques et s'il n'est pas de bonne moralité (dans les pièces réclamées au fonctionnaire avant et pour son entrée dans la fonction publique, exige la présentation d'un certificat de bonne vie et mœurs. ;
- Enfin, L'article 26 bis interdit au fonctionnaire de cumuler deux rémunérations ou plus en contrepartie de l'exercice d'une fonction à titre permanent ou occasionnel ;

Compte tenu de ce qui précède, il est urgent de porter une attention particulière aux questions éthiques par l'émergence d'une refonte profonde du statut général de la fonction publique. Ce texte, considéré comme vétuste et dépassé, constitutionnellement un frein à la redynamisation de la machine administrative.

De même, la redynamisation de l'administration publique nécessite l'élaboration d'un code d'éthique applicable à tous les fonctionnaires. il s'agit d'un système de valeurs qui consacre les bonnes pratiques devant régir le comportement des fonctionnaires au cours de

l'exercice de leurs fonctions. L'élaboration de ce code d'éthique représente aussi l'occasion d'examiner la comptabilité entre les valeurs classiques du service public et les valeurs néo-managériales (èfficacité, èfficience) au sein des administrations.

Les valeurs inscrites dans le texte précité censées aller au-delà de la règlementation, essaient de sensibiliser (conscientiser) les personnels et aussi incidemment de susciter leur autocontrôle éthique. Ce document tient aussi lieu de signes extérieurs de crédibilité dans le domaine éthique.

La vocation des codes d'éthiques n'est pas de proscrire un fonctionnement détaillé de l'institution en vue de produire des résultats comme c'est le but des plans stratégiques mais de sensibiliser les agents publics aux enjeux majeurs que rencontre leur institution.

A côté de la nécessité de l'existence d'un Code de déontologie applicable à tous les agents, il devrait être encouragé l'adoption de codes particuliers au sein des entités intervenant dans le même secteur ou à l'échelle internationale, l'élaboration de manuels de procédures, et de fiches de postes.

Il convient également de noter que l'adoption des codes de conduite pour les services publics ne suffit pas, à elle seule, pour régler définitivement les problèmes d'éthique.

Pour garantir un impact réel de ces instruments dans l'èfficacité du service public, les valeurs d'éthique, d'intégrité, de transparence et d'efficacité doivent être comprises, partagées, communiquées et disséminées au sein de la communauté des acteurs.

C'est pourquoi, la procédure d'élaboration et d'adoption d'un Code de déontologie et d'éthique détermine souvent l'avenir des règles qu'il promeut. Au-delà des agents de l'Administration, les usagers et l'ensemble des parties prenantes doivent être consultés.

L'implication et la rèsponsabilisation des agents, ainsi qu'une large diffusion sont nécessaires pour une conformité au Code.

Parallèlement, la dynamique de mise à niveau des services publics passe par la mise en place d'un référentiel des procédures administratives contraignantes. Un projet de décret relatif à ce référentiel a été élaboré. Il s'agit d'uniformiser les pratiques au niveau de l'administration, afin d'éviter certaines actions malveillantes.

Ce texte imposera aux administrations de codifier, selon un modèle unifié, les conditions et les procédures relatives aux services proposés aux usagers. Elles seront par la suite publiées sur le portail www.service-public.ma. Ce qui permettra de consacrer leur «opposabilité».

Par ailleurs, l'éthique administrative n'est pas l'apanage des seules administrations publiques. Elle concerne également les partis politiques qui doivent prouver une volonté réelle du changement en s'alignant sur la nécessité de freiner les abus et les dérapages notamment en matière de recrutement politisé et des contrats relatifs aux marchés publics. Elle est aussi l'affaire des syndicats, des médiats, des entreprises et des associations qui doivent intégrer l'éthique dans le dialogue social.

Dans le même enchaînement des idées, il importe de signaler que le problème des salaires et les écarts extrêmes entre les salaires sont considérés comme des facteurs essentiels qui entravent la consécration d'une moralité administrative.

Dans la plupart des pays africains, la diminution drastique des salaires est à la base de la dégradation de l'éthique et du manque d'intégrité des fonctionnaires. Il est donc impératif de rechercher une certaine équité dans le traitement des fonctionnaires aussi bien au sein de l'administration qu'entre secteur public, semi public et privé.

Bien qui 'il est illusoire de faire une précaution totale et parfaite des rémunérations, l'Etat doit au moins, faire assurer un salaire équitable pour tous les fonctionnaires, qui couvre les besoins de la vie moderne, est crucial pour le rendement et l'éthique du fonctionnaire. En outre, l'Etat doit réduire la fosse existante entre les hauts et les bas salaires en procédant en premier lieu, à rétablir la prééminence du salaire de base et de réduire le poids des indemnités pour correspondre à leur véritable finalité.

Dans le même sillage, on a pu également proposer des propositions concernant les conditions de recrutement et de formation des agents publics.

Au Maroc, la politique générale de recrutement et de formation dans les services publics fait actuel défaut.

Pour gagner en èfficacité, il importe de moderniser le recrutement en s'inspirant des techniques de gestion de ressources humaines qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé et dans d'autres pays, en ouvrant dans le sens d'une professionnalisation du recrutement, notamment en réduisant la pondération des conditions académiques au profit d'autres considérations liées au savoir-faire et au savoir-être, nécessaires par rapport au poste cible.

Cependant lors du recrutement, les agents recrutés devront subir une formation permanente.

La formation est au cœur de toute modernisation et de tout progrès durable dans l'administration publique. Elle constitue un levier essentiel pour la gestion stratégique des personnes afin d'assurer l'intégration pérenne aussi bien des valeurs et des changements requis que la maîtrise des compétences qui leur sont associées.

Comme l'éthique occupe une place particulière dans le développement et le maintien de la confiance des citoyens à l'endroit des institutions et à l'égard d'eux et celles qui les animent, elle doit occuper une place spéciale dans le cursus de formation initiale et continue des fonctionnaires. Ce sujet doit être situé en dehors et au-dessus des autres thématiques ; et même, imprégner chacun des enseignements disciplinaires ou techniques dans la mesure où ceux-ci comportent un apprentissage de l'exercice du jugement pratique.

Quelques conditions de base doivent toutefois être réunies pour soutenir èfficacement la formation dans un tel domaine : s'assurer que les contenus des formations soient adaptés à l'origine des fonctionnaires, des métiers exercés et de leurs milieux de travail, et selon l'évaluation des risques éthiques concrets et enracinés dans la réalité vécue par les fonctionnaires ; mettre régulièrement sous examen les contenus des formations parce que l'environnement change et les pressions sur les fonctionnaires évoluent ; concevoir et adopter une pédagogie et une didactique adaptées à des praticiens qui évoluent dans un contexte de transparence et qui ont des comptes à rendre. La perspective ne doit pas être d'enseigner l'éthique, mais d'entraîner à pratiquer l'éthique selon les standards requis. Consacrer à la formation continue les investissements nécessaires en recherches, en expertises, en temps et, conséquemment, en ressources financières.

Lors de l'évaluation d'un fonctionnaire au terme d'un mandat (ou en fin de période statutaire), l'éthique, le respect des règles déontologiques ou des« saines pratiques » recommandées doivent être objets d'évaluation, de discussions entre les parties et de commentaires consignés. À noter que l'autorité qui procède à l'évaluation, et qui le plus souvent est la même qui était à l'origine des missions confiées et rèsponsable de la supervision à toutes les étapes de la réalisation des activités, doit pouvoir manifester une cohérence et une rigueur exemplaires. Sans quoi, sa crédibilité serait entachée et générerait

des effets pervers qui pourraient rapidement affecter sa légitimité aux yeux de ses collaborateurs ou de ses propres supérieurs.

La promotion de la gouvernance publique passera nécessairement, par la généralisation du principe de reddition des comptes (accountability) dans l'ensemble de la sphère étatique. Ce principe signifie que le mandataire ou le fonctionnaire a la rèsponsabilité de rendre des comptes sur son action.

La majorité des mandataires publics perçoivent encore leur fonction comme une récompense plutôt qu'une charge à assumer. C'est pour cela qu'il est nécessaire d'intégrer la dimension éthique dans la théorie de reddition des comptes.

L'administration publique au Maroc doit s'imposer une reddition des comptes transparente, basée sur des normes éthiques et non seulement sur des règles techniques et juridiques. Le principe de reddition des comptes pour porter ses fruits, doit bien sûr s'appuyer sur un système d'éthique bien fondé sur des informations objectives et transparentes. Le seul témoignage des rèsponsables évalués ne saurait suffire. A cet effet, ce principe doit démontrer que les fonds publics ont été utilisés avec èfficience et èfficacité.

Parallèlement, une reddition des comptes éthique exige au préalable quatre conditions en l'occurrence la sincérité des budgets, la clarté des opérations d'exécution, la sincérité des comptes et l'intégrité des mandataires.

Dès lors, il faut converger les èfforts vers des programmes soutenant la moralité de l'action des mandataires qui gèrent les finances publiques, et encourager une auto-reddition des comptes, pour la rendre conforme aux obligations fixées. Cela exige une cohérence entre les convictions intimes et l'action publique et suppose la maîtrise de soi, l'intégrité et le

courage moral nécessaire pour que l'exercice d'une activité soit compatible avec les convictions.

Pour une telle reddition éthique des comptes, nous proposons les recommandations suivantes, dans l'éspoir que leur adoption contribuera à améliorer le climat éthique des organisations publiques Marocaines :

- Une promotion de la transparence et une obligation de rendre compte dans tous les niveaux de rèsponsabilité ;
- Le renforcement des institutions de contrôle (Cour des comptes, ICPC, Conseil de la Concurrence…) ;
- La présentation des données comptables ainsi que des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui mesurent l'èfficience de l'administration dans l'utilisation des fonds publics ;
- L'accroîssement de la lisibilité et de la transparence des procédures de contrôle interne au sein des organismes publics ;
- L'amélioration de l'information financière (reddition des comptes, reporting lors de la préparation de la loi de finances et au cours de son exécution) ;
- La production et la publication de budgets spécifiques à l'attention des citoyens (faciles à comprendre) ;
- L'intégration de la dimension éthique dans le NMP en revisitant la théorie de reddition des comptes ;

A partir de ce qui précède, on peut dire qu'il est nécessaire d'intégrer la dimension éthique dans la reddition des comptes, car les règles techniques et réglementaires demeurent insuffisantes pour encadrer l'action des agents publics. Dans le domaine des finances publiques comme dans d'autres domaines, cette dimension éthique paraît donc devoir être

établie par des autorités morales, puisque les finances publiques constituent un instrument de politique économique nécessaire à la stimulation de la croissance économique et au développement humain.

En dehors de problèmes administratifs, il existe d'autres problèmes qui concernent la population. Il nous semble que les structures mentales des citoyens, ne se change pas et ne s'étaient pas changées depuis, l'indépendance, sont la cause fondamentale de l'inexistence d'un dialogue entre l'administration et le citoyen usager. Or, pour que l'administration puisse dialoguer avec la population, elle doit changer les structures mentales de cette population, et dans ce cas, le moyen d'y procéder directement profondément et durablement, reste l'éducation. Celle-ci doit être soutenue surtout en la situation actuelle, par l'intégration de la composante socioculturelle propre à la société marocaine.

Il apparait que l'administration ne peut trouver d'issue à ces problèmes que par une action éducative de la population ainsi, il nous semble que le besoin d'éducation est l'un de ceux qui sont le plus profondément ressentis par la population marocaine, surtout si l'on considère la population rurale dans ce pays.

Dans le souci de transférer la mentalité des populations, quelques mesures nous semblent pratiques, et peuvent être prises en considération. Elles sont les suivantes :

- Dégager la rationalité des populations traditionnelles et de leurs modes d'articulation avec le secteur moderne, et montrer ce qui, dans les populations, fait obstacle au développement et ce qui pourrait le favoriser.

- Renforcer la formation théorique par un enseignement pratique important et adapté, et aussi par une éducation civique et morale. c'est le rôle de l'école de formation d'inculquer aux élèves l'ésprit de la fonction, de déceler et de modeler chez eux une forme de personnalité

qui s'intègre aux populations, qui répondre à leurs besoins, qui les serve afin d'éviter le phénomène du rejet.

Dans le processus de transformation des structures mentale, une condition s'impose. C'est en effet, celle de l'information. Les populations administrées doivent connaître leurs droits constitutionnels et leurs droits juridiques.

Le remodelage des structures mentales par l'éducation, doit se situer dans un cadre précis. C'est pour cela qu'il nous semble que ce remodelage doit être accompagné de la composante socioculturelle qui émane du milieu et de la société marocaine et qui se dégage des coutumes, des traditions et des valeurs marocaines. Autrement dit, il faut que les réformes et les mesures ne soient pas inspirées des modèles étrangers ou conçues par les penseurs et experts étrangers. Mais, se fondent essentiellement sur l'étude et la réflexion nationale.

Bibliographie :

❖ I- Les ouvrages

- « La réforme administrative au Maroc », publication du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative, Direction de la réforme administrative, imprimerie ARRISALA, 2011.
- ***ABBADI DRISS*** **,** « La gouvernance participative locale au Maroc ». Ed. Sciences Humaines.
- ***ABDELHADI Mohamed*** , « le public face à l'administration », imprimerie chastrusse, année 1987.
- ***ABIBI JAWAD,*** « Les collectivités territoriales au Maroc à la lumière de la constitution de 2011 », Harmattan, 2015.
- ***AL OTAYMANE (F)*** : « L'éthique administrative dans la fonction publique », Atawba, 1993, p.57 (en Arabe).
- ***AMSELEK PAUL***, « Réflexion critiques autour de la conception Kélsénienne de l'ordre juridique », RFDPSP, 1978.
- ***AOUCHAR AMINA,*** « L'égalité entre les hommes et les femmes dans la constitution marocaine de 2011 », in « La constitution marocaine de 2011 : Analyses et commentaires ». LGDJ-Montchrestien. Ed. Lextenso.2012.
- ***ARELLANO GAULT et KLINGER DONALD*** ; « Mexico's career service law : governance, polical culture and public administrative reform « »,université du Colorado ,Colorado springs,2004.
- ***ARNAUD ANDRE-JEAN***, « Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Coll. Droit et société,2ème éd., LGDJ, Paris, 1993.
- ***BACHIRI MOHAMED,*** « Médias et gouvernance en Afrique : concept et cas pratique », publication de ***l'UNESCO***, Janvier 2010.
- ***BAHI MOHAMED,*** « Les compétences du Wali, du gouverneur et des autres agents d'autorités, domaine des collectivités locales (Communes, Préfectures, provinces et Régions), imprimeries Najah el Jadida, Casablanca, 1^{ére}Ed, 2005.
- ***BAINA ABDELKADER,*** « Les institutions consultatives au Maroc », imprimerie DAR NACHR, Casablanca, 1991, (en arabe).

- ***BAROCH SPINOZA,*** « éthique, traduction de ***VERA COPNER***, « éthique, regard sur quelques doctrine éthiques », sans année d'édition, édition, Académie des Sciences de l'URSS.
- ***BERNARD LAMZ et AHMED SILEM***, « Dictionnaire encyclopédique des sciences de l'information et de la communication », Ed Ellipse, Paris, 1997.
- ***BRAHIMI MOHAMED***, « De nouvelles modalités de contractualisation », in Butzbach (E). Bideau. (C), « La coopération décentralisée Franco-Marocaine: Premier inventaire et perspectives », Ministère français des affaires étrangères. IEREM. 1997.
- ***BRAIBANT GUY, QUESTIAUX NICOLE et WIENER CELINE***, « Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (étude comparative)», édition CUJAS, 1973.
- ***CANTO-SPERBER MONIQUE***, « Dictionnaire d'éthique et la philosophie morale », P.U.F, 1976.
- ***CATHERINE ROBERT et THUILLIER GYY,*** « Introduction à une philosophie de l'administration », Armand colin, 1969.
- ***CATHERINE ROBERT,*** « Le fonctionnaire français », Edition, Albin Michel, 1961.
- ***CHAMBON FRANCOIS GASPON OLIVER,*** «La déontologie administrative, ***L.G.D.J***, 1996.
- **CHAPUS RENE,** « Droit administratif général, tome 2, 15e édition, Montchrestien 2001.
- ***ChENKIER LAURENCE,*** « Les rapports entre les entreprises publiques et les usagers », « l'évolution des rapports entre l'administration et les usagers », Etude comparative sous la direction de ***WIENNER (C),*** Economica, 1991.
- ***CHEVALIER JACQUE et LOSCHAK DANIELE***, « Science administrative », L .G.D.J, Paris, tomme II, 1980.
- ***CHEVALIER JACQUES,*** « Le service public », PUF, 1997.
- ***CHEVALIER JACQUES***, « Lutte contre la corruption et loyauté dans les relations internationales »,in ***LARROCHE (J),*** « La loyauté dans les relations internationales », l'Harmatton, collection, Logiques Politiques, 1ére Edition 2001.
- ***CVETEC NINA et DAIBER FREIDEL,*** « Qu'est-ce que la société civile ? »,Ed, KMF-CNOE en partenariat avec la Freidirich-Ebert-Stitung (FES) , texte original en Allemand traduit par ***VOAHANITRINIAINA (R-A)***,octobre 2009.
- ***DEBBACH CHARLES,*** « Institution et droit administratif », P.U.F, 1992.

- ***DEBBACH CHARLES,*** « Institution et droit administratif », PUF, 1991.
- ***DEBBACH CHARLES,*** « La transparence administrative en Europe », publication du CNRS, 1990 .
- ***DELLA PORTA DONATELLO et MENY YVES***, Démocratie et corruption en Europe », la découverte ,1995.
- ***DDELPERREE FRANCOIS,*** « L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique ». L.G.D.J, 1969.
- ***DESLANDES GHISLAIN***, « Le management éthique », Paris, Février 2012.
- ***EL HACHIMI MOHAMED*** : « Société civile et démocratisation au Maroc : le grand malentendu », Ed, Institut européen de la Méditerrané (EURO MED), Juin 2014.
- ***FIDLEY (F),*** « La rèsponsabilitélité politique des fonctionnaires dans les Etats d'Europe occidentales », in les rerèsponsabilités du fonctionnaire, Cujas, 1983.
- ***FIKRI MOSTAPHA,*** « La bonne gouvernance au Maroc : mission possible », collection nouvelles pistes, 2005.
- ***FRANCOIT PERROUX,«*** l'Economie du XX è siècle », Hatier, 1990.
- ***FRISON-ROCHE MARIE- ANNE***, ''Le droit d'accès à la justice et au droit'', In llibertés et droits fondamentaux, édition, Dalloz, 2011.
- **GAUDEMET YVES**, « Les méthodes du juge administratif »,Ed , LGDJ, 1972.
- ***GIRARDIN BENOIT***, « L'éthique un défi pour la politique »,Ed Globthics focus 5,2014, ,voir le site de la bibliothèque numérique : www.Globethics.net
- ***GUINCHARD SERGE***, « L'impartialité du juge et de l'arbitre – Etude de droit comparé », édit. Bruylant, 2006.
- ***HAMDI AMIN ABDELHADI :*** « La pensée administrative musulmane », Dar El Fikh El Arabi, 1976, (en arabe)**.**
- ***HAMMOUMI MOHAMED:*** « L'e-Gouvernement et la réforme de l'administration », Dar Nachr Al Maarifa- 2014.
- ***HARAKAT MOHAMED,*** « gouvernance, gestion publique et corruption », imprimerie EL MAARIF AL JADIDA , Rabat,2006 .
- ***HARSI ABDELLAH*** : « L'organisation administrative », Imprimerie Imagerie Pub Fès, édition 2011.
- ***HAURIOU MAURICE,*** « Précis de droit administratif », 10ème édition, 1923.
- ***HOUAT HASSANE*** : « L'administration du développement au Maroc », édition Oriental, 1994.

- ***JEAN- PIERE DIDIER***, « la déontologie de l'administration », P UF, 1999.
- ***JOSEF FOUDA GUILLAUME,*** « L'accès au droit : richesse et fécondité d'un principe pour la socialisation juridique et l'état de droit en Afrique noire francophone », AFRILEX, 2000/01.
- ***LIBRETTON GILLES***, « Le droit administratif général », Dalloz, cours 8éme éd, Paris, 2015.
- ***LOZE MENY,*** « Les finances de l'Etat », la porte, 1971.
- ***KHOUDRY DRISS,*** « Gouvernance, finances publiques et management intégré »Edition, Maghrébines, Casablanca, 2000.
- ***LE GOUTE JEAN RONALD***, « Définir le développement : « Historique et développement d'un concept plurivoque », publication du Centre Etudes Internationales et Mondialisation (CIEM), 2000.
- ***MARCHAN (R)*** : « Administration électronique et bonne gouvernance »in « Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{éme} siècle (S / d Sedjari A), éd, L'Harmattan-GRET , 2003.
- ***MARTINEZ JEAN-CLAUDE et DIMALTA PIERRE,*** « Droit budgétaire », ***Litec***, 1982,.
- ***MENY YVES***: « La corruption de la république », Ed, Fayad, 1992, P.16.
- ***MUSELLEC RAYMOND,*** « Notion essentielles de finances publiques »,Seiry ,1984.
- ***PHILIPE XAVIER,*** « Droit administratif des libertés », Economica 1998.
- ***PICHON ALAIN,*** « Démocratie, corruption et déontologie », in Etat moderne et l'administration, édition, LGDJ, 1994. .
- ***POLIN RAYMOND,*** « L'ordre public », P.U.F, 1996.
- ***PRAGON LORAN***, « La déontologie administrative en Afrique », l'Harmattan, 1993.
- ***RBII HAMID***, « Le CORCAS et les institutions similaires : approche comparée (CCDH, IRCAM, CCME) », in Le Conseil Royal Consultatif des Affaires Sahariennes, La lettre du Sud marocain, octobre, 2008.
- ***RIST GILBERT***,« Le développement : Histoire d'une croyance occidentale, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.
- ***RIVERO JEAN, et WALIN JEAN***, « Droit administratif », Dalloz, 1994.
- ***ROBERT PAUL*** : « dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française », le petit robert 1, Paris 1987.
- ***ROUSSET MICHEL,*** « Le service public au Maroc », la porte, 1994.

- ***ROUSSET MICHEL***, « Droit administratif marocain », imprimerie royale, 5ème éd, 1992.
- ***SALON SERGE, «*** Délinquance et répressions disciplinaire dans la fonction publique, L.G.D.J, 1969.
- ***SANTUCCI JEAN-CLAUDE,*** « Chroniques politiques marocaines (1971-1982) », CNRS, 1985.
- ***SARASSORA HYCINTHE,*** « La corruption du fonctionnaire en Afrique », Economica, 1980.
- ***SEDJARI ALI***, « Etat et administration : tradition ou modernité », Edition Guessous ,2éme Edition 1995.
- ***SEDJARI ALI***, « La réforme de l'administration au Maroc entre le conservatisme d'hier et le changement d'aujourd'hui », l'Harmattan, 1999.
- ***SHERRER VICTOR***, « Dans la jungle des affaires, pour une morale de l'entreprise », Seuil, 1991.
- ***LATOUCHE SERGE, «*** Faut-il repenser le développement », paris, PUF, 1986.
- ***STAHL JAQUES- HENRI***, « Dire et faire. Brèves remarques sur ces deux fonctions du Conseil d'Etat » in Mélanges en l'honneur Labetoulle (D) : « Juger l'administration, administrer la justice », Dalloz, 2007.

- ***TEULON FREDIRIC***, «Croissance, crise et développement », Paris, Presses universitaires de France, 1992, P.23.
- ***TIMSIT GERARD,*** « L'échec, mode d'emploi », PUF, 2000.

❖ II- Les thèses et mémoires

1- THESES

- ***AKLA ABDELHAL*** , « L'administration Marocaine dans ses relation avec le Public », thèse en droit public, Rabat, 1985, P.
- ***BELMAHI SIHAME***, « Le contrôle de la gestion des juridictions financières au Maroc », thèse de doctorat en droit public, Fès, 2016-2017.
- ***BEN SAAD ASSIA*** : « responsabilité et éthique du juge », thèse de doctorat en science administrative, université Paris-I Panthéon-Sorbonne, Juillet, 2009.
- ***DEBBAB TOUFIK***: « La régulation a –t- elle un rôle à jouer dans l'éthique en entreprise », thèse en science économique, d'Aix Marseille, 2015.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED,*** « La motivation des actes administratifs », thèse de doctorat en droit public, Grenoble, 1981.

- ***ESSAKI ILHAM***,« La relation entre le service public et les usagers au Maroc : états des lieux et perspectives », thèse du doctorat en droit public, Fez, 2016-2017.
- ***EZKIYOUH ABDELMALIK***,« Gestion publique et éthique : essai d'une théorie de la moralisation de la chose publique », thèse en science juridique, Fès 2004.
- ***GUISSE OMOU***, « Effets de l'Endettement Public sur la Croissance Économique en présence de non linéarité : cas des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine », thèse de doctoral en science économiques, Université d'Orléans, 2016.
- ***HAMDAOUI ALI,*** « La régionalisation au Maroc ». Thèse. Tome I. Université Mohammed V de Rabat. Année universitaire 1997-1998.
- ***KADIRI JAWAD,*** « Contribution à une étude étiologique de la corruption dans le système administratif Marocain », thèse en droit public, Fès, 2004.
- ***MAZINI (M)*** : « les bases de la déontologie de la fonction publique », thèse du doctorat, Rabat 1997.
- ***OUAZAANI REGALA ABDELLAH ,*** « contribution à l'étude des marchés de l'Etat au Maroc »,thèse de doctorat, Grenoble, 1983.
- ***OUJJAT ABDELJALIL***,« la problématique de la démocratisation au Maroc depuis l'indépendance », thèse de doctorat, université Panthéon-Assas /Paris, 2011.

2- Mémoires :

- ***BEN SAID HAYAT***, « Gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : étude de cas Canadiens et leçon pour le Maroc », mémoire en gestion pour de l'obtention du grade de Maitre en science, école des hautes études s commerciales affilée à l'université Montréal, Avril, 2000.
- ***BENZIDIYA ABDELLATIF,*** « Le juge des comptes au Maroc », Mémoire de D.E.S, droit public, FSEJ, Rabat, Octobre 1986.
- ***EL MRABET SOUFYANE***, « Le contrôle de la moralité administrative », mémoire du Master en droit public, Fès, 2012.
- ***HATIN (A),*** « La notion d'intérêt du service dans le droit de la fonction publique marocaine », DES, Rabat, 1988.
- ***JEDDIOUI ABDELKADER,*** « Le fonctionnaire devant le conseil disciplinaire au Maroc », D.E.S en droit public, 1997-1998.

- ***LANZOU RUFIN THEOPHILE,*** « Les chambres régionales des comptes et la problématique du contrôle de la gestion financière des collectivités territoriales », Master, ENA, France, Février 2007.
- ***ONESCO (J),*** « Réforme de la Fonction Publiques d'Etat en république tchèque », Master en administration publique, E.N.A, Paris 2000.
- ***ZAHIDE HASSANE,*** « L'efficacité de la procédure administrative non contentieuse », Mémoire de cycle supérieur, l'ENA ,année, 1980-1981, Rabat.

❖ III- Les articles

- ***AGNOUCH (A)*** : « Le masochisme politique du pouvoir marocain », l'indépendance Magazine du 20 décembre 2002.
- ***LEGOUTE JEAN.- RONALD,*** « Définir le développement : historique et dimension d'un concept plurivoque », Cahier de recherche Vol.1, n°1, Montréal, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université de Québec, Février 2001, P.
- ***ARDANT GABRIEL,*** « La double origine du formalisme », Revue Administrative, 1952.
- ***BEN ABDELLAH MOHAMED AMINE***, « L'éthique et administration », REMALD, Janvier- Avril, n° 48- 49, 2003.
- ***BEN ABDELLAH MOHAMED AMINE,*** « Les rapports entre l'administration et les citoyens », REMALD, n° 4-5 1993.
- ***BENABDELLAH MOHAMED AMINE***, « Réflexion sur la loi instituant les tribunaux administratifs », RMEDC, n°21, 1994.
- ***BENBACHIR SAID***, « La motivation de l'acte administratif dans son contexte national et international, REMALD, n° 43, « thème actuel «, 2003.
- ***BENMANSSOUR ABDELKADER NADA***,« qualité et services publics à la française :où en est-on de la qualité publique en France ? » , revue science de gestion ,n° 85,Avril 2011.
- ***BENSOUDA NOUREDINE***, « La régionalisation avancée, quels enjeux financier ? », Rev de la Trésorerie Générale du Royaume, n° 11, Aout 2014.
- ***BERRIA ABDELALI***, inspecteur général des finances, ReV.AL Maliya ,n° 61,Novembre ,2016.
- ***BEDUSCHI.- ORTIZA ANA***, « La notion de loyauté en droit administratif », AJDA, 2015.

- ***BIROUK MOHAMED***,« Quelques réflexions sur la modernisation de l'administration », REMALD, n° 25, octobre-décembre, 1998.
- ***BIROUK MOHAMED,*** « La rationalisation des dépenses publique au Maroc : mythe ou réalité ? » REMALD, n° 28, juillet-septembre 1999.
- ***BORDIGNANT (F)*** : « Citoyens, institutions et politique », Revue, Influence Méditerranée, n° 69, 2009.
- ***BOUDERBALA NEGIB*** : « la lutte contre la corruption : le cas du Maroc », critique économique, n° 4, Hiver 2001, p.31.
- ***BOUZAFFOUR DRISS,*** « L'administration électronique au Maroc », REMALD, n° double 76-77, Septembre -Décembre, 2007.
- ***BRAHIMI MOHAMED***, « La haute fonction publique marocaine : réalité présentes et défis d'avenir», REMALD, juillet- décembre 1997, n° 20-21.
- ***CABINIVET GUY et JOLY-HURARD JOLIE*** : « La responsabilité des juges, ici et d'ailleurs », R.I .D.C, Avril, 2006.
- ***CHARTIER JEAN-LOUIS,*** « Les collectivités locales et la corruption »,Rev. Française de Finances publiques, n° 69, Mars 2000.
- ***CHEVAUCHEZ BENOIT,*** « Corruption et gestion publique », Rev. Française de finances publiques, Mars, 2002, n° 69.
- ***COSTA JEAN-PAUL***, « L'exécution des décisions de justice », in A.J.D.A., N° Spécial, juin 1995 sur « Le droit administratif ».
- ***DELEAGE ELSA,*** « La loyauté de l'administration », revue générale du droit, études et réflexions, n° 1, 2015.
- ***DYENS SAMUEL,*** « Elément de réflexion sur le droit de la déontologie administrative », Rev. Ad, n° 399, 1999.
- ***EDDAHBI ABEDELTTAH***, « Le domaine privé de l'Etat au Maroc », REMALD, n°34, 2000.
- ***EL AVHHAB MOHAMED,*** « Le management des services publics entre les enjeux de la performance et les objectifs de la qualité », REMELD, n° 107, novembre-décembre, 2012.
- **EL *KTIRI MOSTAPHA***, « IGF au Maroc : interrogation sur le passé et perspective pour l'avenir », REMALD, n° 5, 1996.

- ***El MHAMDI ALI***, « Le concept de la concertation dans l'administration publique, essai d'analyse théorique », R.J.P.E.M, 1981, n° 1.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED,*** « Les cours régionales des comptes et la démocratie locale au Maroc », REMALD, n° , 43,Mars-Avril,2002.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED,*** « Les mesures d'accompagnement de l'action du Wali Al Madalim », REMALD, Série « Thèmes actuels », n° 34, 2002.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED***, « Le service public entre la crise et les défis », REMALD, série « Thèmes actuels »n° 35,2002.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED,*** « Le contrôle de la moralité administrative », REMALD. Mai- Aout, n° 38-39, 2001.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED***, « la consultation en droit administratif Marocain », REMALD, n° 37, mars-avril, 2001.
- ***El YAAGOUBI MOHAMED,*** « Les grandes contradictions de la reformes administratives au Maroc », REMALD, n°28, 2001.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED,*** « Les droits de l'usagers des services publics au Maroc », REMALD, n° 24, juillet- septembre, 1998.
- ***EL YAAGOUBI MOHAMED,*** « Les principes généraux et la protection de droit de l'homme par le juge administratif », REMALD, n° 23,1998.
- ***ENNACIRI KHADIJA***, « La reforme régionale à travers la conception Royale », MASSALIK, n° double 17- 18, 2011.
- ***FAGGIONI CARLOS POLIT,*** « Le renforcement de contrôle externe public : garantie de la durabilité financière et de bonne gouvernance ».Revue EUROSAI (organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe n° 18, 2012.
- ***FARZMAND (A)***, « Ethique administrative et compétence professionnelle : imputabilité et compétence dans le cadre de la mondialisation », ***RISA***, vol, 68, n° 1, Mars, 2002.
- ***GLADY MARC et SAIELLI PHILIPE,*** « Les salariés ont-ils le sens de l'éthique ? », Education permanentes, n° 132, 1997.
- ***GOLLIGAN DENIS,*** « Les lois sur les procédures et le contrôle de l'administration contribuent à la promotion d'une éthique du service public », tribune de gestion publique, vol IV, janvier- février 1998, n° 1, p 8.

- ***GUETTIER CHRISTOPHE,*** « L'administration et l'exécution des décisions de justice », in « Puissance publique et impuissance publique », (A.J.D.A.), N° Spécial, juillet-août, 1999.
- ***GUILLERMINET CEDRIC,*** « La nouvelle fonction comptable de l'Etat ou le devenir du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics », Rev, Gestion et finances publiques, N° 5, mais ,2010.
- ***HAIRANE DAHBI***, « Régionalisation et société de l'information : quelle place pour l'intelligence territoriale ? », REMALD, n° 108, janvier- février, 2013.
- ***HARSI ABDELLAH*** « La réforme de la charte communale et les exigences d'une meilleure gouvernance locale ». REMALD, n°double 84-85, janvier-avril 2009.
- ***HUMEL JACKY,*** « La théorie de la moralité administrative et l'erreur manifeste d'appréciation » REV. Adm, 1996, n° 291.
- ***KENEZERO MARTHIAS***, « les crises économiques comme une cause de la corruption », Rev, éthique et société, vol ,10 /2014.
- ***KHOUDRI (D)*** : « le procès du parlement », Lamarif, n°122, 1981
- ***LEIGH ANDRO et ATKINSON ROBERT***, « Breaking down bureaucratic Barriers :The next phase of Digital Goverment, progressive policy institute, November , 2001.
- ***LEULMI (S.)*** : «Exécution des décisions des juridictions administratives », Rev. Du cont. admi. , Dalloz 1994.
- ***MADANI MOHAMED,*** « Les commissions parlementaires d'enquêtes »,REMALD ,n° 44-45,Mai –Aout ,2002.
- ***MADANI MOHAMED,*** « les commissions parlementaires d'enquêtes », REMALD, n°23, « thèmes actuels », 2000.
- ***MAURO PAULO,*** « La corruption, causes, conséquences, et voies à explorer », rev, Finance et développement, Mars, 1998.
- ***MCHERFI AMAL,*** « La résponsabilité disciplinaire dans la fonction publique », REMALD numéro double 20-21, juillet- décembre 1997, p 163.
- ***MCHERFI AMAL***, « Les devoirs des fonctionnaires », REMALD, n° 10, janvier – février, 1995.
- ***MCHICHI ALAMI DRISSI***, « Les autorités autonomes de régulation », Revue Justice, n° 1, spéciale, 2005.

- ***MEDARD JEAN-FRANCOIS,*** « Les spécificités des pouvoirs africains », Rev pouvoirs, 1983, n° 25.
- ***MENY YVES***, « La corruption : Question morale ou problème d'organisation de l'Etat », R .F.A.P, n° 84, Octobre- Décembre, 1997.
- ***MERCIER SAMUEL***, « Institutionnaliser l'éthique dans les grandes entreprises Françaises », Rev. Française de Gestion, numéro spécial, n° 136, 2001.
- ***ROUSSET MICHEL,*** « Hauts fonctionnaires : enquête sur une élite », point ,22 décembre 1986, n° 7444.
- ***MOUBARRAD ABDELAZIZ LAMGHARI,*** « La nouvelle constitution marocaine de 1996 », REMALD, n° 10, « thèmes actuels »1997.
- ***OUAZANI RAGGALA ABDELLAH,*** « secret administratif et droit à l'information », R. D.E, n° 16, 1999.
- ***OUAZZANI RACHID,*** « Place et rôle de la justice financière dans le contrôle supérieur des finances publiques », REMALD, n° 43, Mars- Avril, 2002.
- ***OUAZZANI CHAHDI HASSAN***, « La régionalisation au Maroc entre le présent et l'avenir », REMALD, Etude, n° double 105- 106, Juillet-Octobre, 2012, P.53.
- ***PADIOLEAU JEAN-GUSTAVE***, « l'éthique est-elle un outil de gestion ? », Rev. Française de Gestion, Juin- Juillet- Aout, n° 74, 1989.
- ***QUASRI MOHAMED***, « Le recours aux procédés de l'astreinte comminatoire et la saisie à l'encontre de l'administration refusant l'exécution des jugements des tribunaux administratifs », REMALD, n°94, 2000, (en arabe).
- ***RAGALA OUAZANI ABDELLAH***, « La transparence facteur primordial de moralisation de la chose publique : cas des marchés publics », REMALD, n° 37, Mars- Avril, 2001.
- ***RAGALA OUZZANI ABDELLAH,*** «La transparence, facteur primordial de la Moralisation de la chose public », REMALD, n° 46.
- ***RAGALA OUZZANI ABDELLAH*** ,« Corruption e gestion publique au Maroc, réflexion sur les pathologies du phénomène », REMALD, n° 66-67, janvier- avril, 2006 .
- ***RBII HAMID***,« Moralisation du service public et protection des droits des citoyens », REMALD, n° 115, mars-avril, 2014.
- ***RABII HAMID*** « commentaire du rapport élaboré par le Médiateur au titre de l'année 2011 », REMALD, n° 107, novembre-décembre, 2012, (en arabe).

- ***RBII HAMID***,« Le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme peut-il devenir une autorité administrative indépendante ? », REMALD, n° 37, mars-avril, 2001.
- ***RIVERO JEAN***, « Une déontologie de la fonction publique », Projet, n° 220, 1989.
- ***RONALD HOPE KEMPE***, « Politics, bureaucratic, corruption and mal administration in the third world », Risa, 1985, n° 1, p 2.
- ***ROUSSET MICHEL,*** « Pouvoir administratif et participation ». REMALD. n°32. 2000.
- ***ROUSSET MICHEL***,« La déconcentration, mythe et réalité », REMALD, n° 69,1994.
- ***ROUSSET MICHEL, et BEN ABDELLAH MOHAMED AMIN,*** « Contrôle des motifs et détournement de pouvoir en matière de mutation du fonctionnaire » REMALD, n° double 97-98, mars, juin 2011.
- ***ROUSSET MICHEL, et BENABDELLAH MOHAMED AMIN,*** « Droit disciplinaire et respect des droits de la défense », REMALD, n° 99- 100, Juillet – octobre 2011.
- ***SEDJARI ALI***, « le service public en question », REMALD, n° 20-21, juillet-décembre, 1997.
- ***SOUBIGNET XAVIER,*** « L'accès au droit, Principe du droit», Jurisdoctoria, n° 1, 2008.
- ***STEVENS MIKE,*** « La banque mondiale, la gestion publique et la lutte contre la corruption », tribune de la gestion publique, vol II, n° 5, 1996.
- ***TRISTON BOYER,*** « Les dispositifs d'alerte dans les entreprise : whistelblewing vos droit d'alerte, revue management et avenir, n°62, 2013.
- ***VISSCHER CRISTIAN et PETIT LAURANT,*** « L'audit interne dans l'administration publique : un état des lieux dans les ministères fédéraux »,Rev des centres d'études et de recherche en administration publique »,n° 5, 2002.
- ***ZAHRO REDOUANE,*** « la libre administration territoriale, des régions et des collectivités territoriales : de la constitution aux lois organique », MASSALIK, n° 21-22, P.2 .(en Arabe).
- ***ZAKRAOUI MOHAMED***, « Gouvernance et démocratie », REMALD, n° 57-58, novembre- décembre, 2005.
- ***ZARROUK NAJAT,*** « L'éthique dans le service public au Maroc : enjeux et acquis », REMALD, n° double ,122-123, Mai-aout 2015.
- ***ZARROUK NAJAT,***« La concrétisation du nouveau concept de l'autorité dans la promotion des investissements », REMALD, série, « Thèmes actuels », n° 25, 2001.

❖ IV- Rapports, colloques et documents officiels :

1- Discours royaux :

- Discours de Sa majesté le Roi Mohamed VI du 29 juillet 2017 adressé à la nation à l'occasion de la 18éme anniversaire de l'accession du souverain au trône.
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 14 octobre 2016, à l'occasion de l'ouverture de la 1ère session de la 1ère année législative de la 10ème législature.
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 20 Aout 2015, à l'occasion de la célébration du 62ème anniversaire de révolution du Roi et du Peuple.
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 20 aout 2013, à l'occasion de la célébration du 60éme anniversaire de révolution du Roi et du Peuple.
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 30 juillet 2013, à l'occasion du 14ème anniversaire de l'accession du Souverain au trône.
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 11 Octobre 2013, à l'occasion de l'ouverture de la 1ère session de la 3ème année législative de la 9éme législature.
- Discours de sa majesté le roi Mohammed VI du 12 octobre 2012 à l'occasion de l'ouverture de la 1 ère session de la 2ème année législative de la 9ème législature (2011-2016).
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 9 Mars 2011**,** à l'occasion de la cérémonie d'installation de la commission consultative de révision de la constitution.
- Le discours de Sa majesté le Roi Mohammed VI du 14 octobre 2011, à l'occasion de l'ouverture de la 1ére session de la 5ème année législative de la 8ème législature.
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 30 juillet 2008, à l'occasion du 9ème anniversaire de l'accession du souverain au trône.
- discours de Sa majesté le Roi Mohamed VI du 30 juillet 2004, à l'occasion de cinquième anniversaire de l'accession du souverain au Trône.
- Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 20 août 2003, à l'occasion de la célébration du 50éme anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple.
- La lettre de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 9janvier 2002, adressée au 1er ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement. B.O, du 17l01l 2002.
- Message de Sa Majesté le Roi Mohammed VI adressé aux participants au symposium sur « le Maroc dans la société globale de l'information et du savoir », le 23 avril 2001.

- discours de sa majesté le Roi Mohamed VI adressé à la nation à l'occasion de la fête du trône le 30 Juillet 2000, source : REMALD, série : « Thème actuel », n° 25, 2001.
- Message de Sa Majesté le Roi Mohammed VI adressé aux participants au colloque national sur « Le soutien de l'éthique dans le service public », le 29 octobre 1999.
- Discours de Sa Majesté Hassan II du 8 mai 1990, lors de l'installation du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme.

2- Rapports :

- Rapport de la banque mondiale relatif à l'administration marocaine de 1995, REMALD, série, thèmes actuels, n° 6.
- Bilan des réalisations du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics marocain au titre de l'année 2008, Septembre 2009.
- Bilan des réalisations du Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics marocain au titre de l'année 2009, juin 2010.
- Rapport de Transparency international de l'indice de perception de la corruption à travers le monde ,2017.
- ***OCDE,*** « Enseignement sur l'action collective contre la corruption : cas du Maroc »,2020.
- ***OCED*** : Rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche des citoyens », année 2017.
- ***OCDE/CAD***, Coopération pour le développement, Paris, OCDE, 1994.
- ***OCDE*** : « l'éthique dans le service public : question et pratique actuelles ».
- Note de recherche de ***THOMAS SCAPIN*** : « synthèse sur le développent de la recherche en éthique publique aux Etat unis et en Europe », université de Léon 2, décembre 2014.
- « L'éthique dans le service public », Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil National du 30 Octobre 1998.
- ***CANAVAGGIO PERRINE,*** « vers un droit d'accès à l'information, les avancées récentes des normes et des pratiques », publication de l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture, 2014..
- Rapport de l'inspection général de finance Française N° 2009-M-043-01 relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit interne de l'Etat, octobre 2009.
- Rapport d'activité annuel de la cours des comptes relatif à l'exercice 2009,

- Rapport d'activité de l'agence judicaire du Royaume (AGR) du 2015, Edition du Ministère d'économie et des finances.
- Rapport de la cour du compte Marocaine sur l'évaluation du système de la fonction publique Marocaine, Octobre 2017.
- la synthèse du rapport de la cour des comptes sur la gestion déléguée des services publics locaux, Octobre 2014.
- Rapport annuel de la cour des comptes Marocaines du 2013.
- Rapport annuel de la cour des comptes Marocaines du 2010.
- Rapport de l'inspection général de finance Française N° 2009-M-043-01 relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit interne de l'Etat, octobre 2009.
- Rapport de la commission d'enquête sur le CIH du 12 juillet 2002 au 9 Janvier 2001, B .O, n° 4874, du 15 Février 2001,(en arabe).
- Les rapports de la commission de l'intérieur des collectivités territoriales de l'habitat et de la politique de ville de la chambre des députés et de la commission de l'intérieur des collectivités territoriales de la chambre des conseillers portant sur la discussion des projets de lois organiques relatifs aux collectivités territoriales. Tome II. Session d'avril 2015. Année législative 2014-2015.
- « La gouvernance des services publics », avis du Conseil Economique, Social et Environnemental », auto-saisine AS n° 13/2013.
- voir le rapport d'activité de l'agence nationale de l'assurance maladie (ANAM) au titre de l'année 2015, Régime d'assistance médicale(RAMED).
- Transparency Maroc-Unesco Rabat, « Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information » , Rapport de consultations sectorielles Janvier 2010.
- rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2011, (rapport en Arabe publié au B.O n ° 6081 du 10 Septembre 2012).
- Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2016.
- Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2012.
- Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2015.
- Rapport d'activité de l'institution du Médiateur du Royaume du Maroc au titre de l'année 2013.

- Rapport préliminaire du conseil national de droit de l'homme(C.ND.H) sur l'observation des élections législatives du 7 octobre 2016.
- Rapport de l'Open society fondations sous-titre : « Cartographie des medias numérique : le Maroc »,30 Mai, 2011.
- Rapport annuel du ministère de la communication sur » la presse écrite et les medias audiovisuels publics » en 2005.
- le rapport de l'ONU sur la gouvernance en ligne « e-Gouvernement Survey 2016 », publié fin juillet 2016.
- le Rapport annuel de l'organisation Reporters sans frontières de l'année 2016.
- le Rapport annuel de l'organisation Reporters sans frontières de l'année 2017.
- Rapport de l'association Marocaine d'Evaluation titré : « Institutionnalisation de l'évaluation au Maroc, étude de Benchmarking des degrés d'institutionnalisation et de l'organisation de la fonction d'évaluation », publié en 2015.
- rapport sur la célébration des 50 ans de l'indépendance du Maroc, 2005.
- Rapport d'activité de Diwan Al Madhalim au titre des années 2006 et 2007 Soumis par Wali Al Madhalim à la haute appréciation da Sa majesté le Roi Mohamed VI, Juillet 2008, (texte publié au Bulletin Officiel numéro 5680 au 7 Kaada 1429(6 Novembre 2008).
- le rapport annuel de l'année 2020, du l'Institut Marocain d'Analyse des Politiques, « indice de confiance dans les institutions (en arabe).
- Rapport annuel de l'INPPLC de l'année 2019 (en arabe).
- Rapport annuel de CESE du l'année 2018, P.122.
- le Rapport annuel de l'organisation Reporters sans frontières de l'année 2016 et de l'année 2017.
- le rapport d'activité de l'observatoire National du Développement Humain (l'NDH) de 2016 concernant l'évaluation de l'initiative Nationale pour développement Humain (l'INDH), publié en 2016.

- rapport sur la célébration des 50 ans de l'indépendance du Maroc, 2005.
- Rapport d'activité de Diwan Al Madhalim au titre des années 2006 et 2007 Soumis par Wali Al Madhalim à la haute appréciation da Sa majesté le Roi Mohamed VI, Juillet 2008, (texte publié au Bulletin Officiel numéro 5680 au 7 Kaada 1429(6 Novembre 2008).

- Rapport annuel 2009 du Conseil de la Concurrence.

- Rapport de ***Curien Nicolas*** et ***Muet Jean-Pierre,*** « La société de l'information », la Documentation française, Paris, 2004.
- Transparency Maroc- ***Unesco*** Rabat. Plaidoyer pour le droit d'accès à l'information-Rapport de consultations sectorielles, Plate-forme de Plaidoyer, Janvier 2010.
- Rapport de l'Open society fondations sous-titre : « Cartographie des medias numérique : le Maroc », le 30 mai, 2011.
- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, « Combattre le népotisme au sein des pourvois locaux et régionaux », Collection Ethique Publique, juillet 2019.

3- colloques

- « La Moralisation de la vie publique » : Compagne de communication nationale lancée par la commission Nationale de la moralisation de la vie publique sous le patronage de SM le roi ***MOHAMED VI*** en Avril 2002.
- Acte du colloque organisé par l'école nationale de la magistrature en France sur « la responsabilité des magistrats » 2- 5 Novembre 1999.
- Acte du IV^{e} colloque Nationale des collectivités locales du 29 Juin 1989, document du ministère de l'Intérieur.
- Actes du V^{e} Colloque National des Collectivités locales du 21 Avril 1992, document du ministère de l'Intérieur.
- Association Marocaine d'Evaluation (AME), rôle et responsabilité du parlement dans l'évaluation des politiques publiques : élément pour le débat public, note conceptuelle de la journée d'étude du 24V mai 2012.
- ***AYEE JOSEF RA)*** : « LA fonction publique : Ethique », colloque Co-organisé par le Centre Africain et de Recherche Administrative pour le développement(CAFRAD) et le Département des Affaires Sociales et Economique des Nations Unies (UNDESA), rabat le 13-15, 1998.
- ***BASSRI DRISS*** : « l'expérience de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc, une administration plus proche des citoyens », XXI^{ème} Congrès international des sciences administratives, Marrakech du 24 au 28 Juillet 1989, Institut International des Sciences Administratives.
- ***BOUABID ALI*** in Association Marocaine d'Evaluation (AME) : « Rôle et responsabilité du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques : élément pour le débat public », comptes rendus de la journée d'étude du 24 Mai 2012.

- ***BRAHIMI.MOHAMED,*** « La citoyenneté: élargissement de son champ d'action ». Actes de la conférence internationale sous le thème « La citoyenneté responsable, inclusive et participative », co-organisée les 8 et 9 octobre 2015 à Rabat par la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Agdal-Rabat et la Fondation Konrad Adenauer.
- Colloque national sur l'administration marocaine face aux défis de l'an 2010.7 et 8 2002.
- Colloque Nationale sur la Réforme Administrative, tenue à rabat le 7 et 8 Mai 2008 sous le thème « administration publique : éthique ».
- colloque organisé par l'Académie du Royaume du Maroc, à Rabat du 25 au 27 novembre 2013 sur « la moralisation de la vie publique au Maroc ».
- Conclusion du quatrième congrès **EURO SAI** sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle **(I.S.C**), source : REMALD, n° 11, Juin, 2000, p.114.
- Déclaration de ***BASSIMA HAKKAOUI***, Ministre de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social lors de la 8ème Conférence régionale au profit des femmes élues et des femmes hauts cadres des collectivités territoriales en février 2013.
- Forum Panafricain de haut niveau organisé par le centre Africain de Formation et de Recherche Administrative (***CAFRAD***) et ses partenaires, intervention par la CC du Maroc.
- ***GHAZALI AHMED,*** « Concept et finalité de la démocratie participative », Actes de la rencontre nationale organisée à Rabat le 10 mai 2012, conjointement par l'Association « Ribat Al Fath pour le développement durable » et la Fondation Konrad-***Adenauer-Stiftung***, sous le thème « La démocratie participative ».
- ***HARSSI ABDELLAH***, « l'application du principe constitutionnel de la de la démocratie participative dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales : l'impact, les limites et la qualité », intervention dans la table ronde organisée le 2 juillet 2011 à Rabat, en partenariat entre ***REMALD*** et la fondation ***Hanns -Seidel*** sous le titre : « la 5^{éme} année de la constitution du 1er juillet 2011, le résultat d'application et les perspectives ».(en Arabe).
- ***HARSSI ABDELLAH,*** « Lecture analytique des lois organiques sur la réforme territoriale ». Communication à la table ronde co-organisée par l'ENA et La

REMALD à Rabat le 5 juin 2015 sous le thème : « La nouvelle réforme territoriale au Maroc : Enjeux actuels et futurs de la mise en œuvre ».

- Intervention de ***ABDELLAH SERHANE*** sous le titre : « contrôle parlementaire et loi de règlement-le cas du Maroc »au séminaire internationale organisée par OECD en Turkie, le 23- 25 septembre 2010 sous le thème : « The Changing Role of Parliaments in the Budget Process: Experiences of PUIC Countries and EU Member States.
- ***JEMMALI (M),BENBRAHIMA(A),*** « cours de finances publiques »,présenté le 15-7-1988, lors de stage de la 23^{éme} promotion de l'IGF, cours renéo ,ministère des finances , p .30.
- ***KATELAR ANNE , MANNING NICKET TURKISH EDOUAR*** ; « Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances » ;les expériences respectives de l'OCDE et de diffèrent pays ,document de travail sur la gouvernance publique, Edition OCDE ,2007 .
- La 5éme conférence internationale sur la liberté de la presse organisée par Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences sociale (CERSS) le 15 et 16 ,2016 sous le thème : « communication et liberté : défi et perceptions ».publié sur le site web : **www.uds.com.**
- note d'information du Haut-commissariat au plan(HCP) sur les aspects sociodémographiques et économiques de l'alphabétisation de la population marocaine publié à l'occasion de la journée internationale de l'alphabétisation le 8 septembre 2017.
- Programme e-Gouvernement, défis, réalisations et perspectives, Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Economie Numérique, Mai 2014.
- Rencontre organisée les 6-7 janvier 2017 à Rabat sur le thème : « le juge administratif entre la protection des droits et la réalisation de l'intérêt général ».
- ***SALAHEDDINE (J)*** : « Simplification des procédures administratives », Forum e-mtiaz, Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, Rabat, jeudi ,18 décembre 2014.
- Séminaire de formation sur « la simplification des procédures et des circuits administratif » (Rabat du 22 au 26 juin 1998).

4- Documents officiels :

- La Convention des Nation Unis contre la Corruption ratifié par le Royaume du Maroc en 2007.
- La déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 aout 1789.
- La Convection Arabe pour la lutte contre la corruption, adoptée par la ligue des Etats arabes, et signée au Caire par le Royaume du Maroc le 21 décembre 2010.
- La stratégie nationale de lutte contre la corruption (2016- 2025).
- Plan cadre des Nations Unies d'Aide au Développement au Maroc, ***UNDAF*** 2017-2021.
- Plan d'action du gouvernement marocain pour la lutte contre la corruption 2005.
- Plan d'action du gouvernement marocain pour la lutte Contre la corruption (2010-2012).
- Le pacte de bonne gestion.
- Haut commissariat au plan (***HCP***) : recensement général de la population 2014.
- Charte la Fonction Publique en Afrique – Windhoek, troisième Conférence Panafricaine 2001.
- Référentiel Marianne V3- juin 2013, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, Service du premier Ministre, République Française.
- Programme national d'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration publique marocaine(en arabe).
- La stratégie nationale de lutte contre la corruption (2015-2025), publication du Ministère de la fonction publique et la Modernisation de l'Administration, mai, 2015.
- Programme d'action pour la prévention et la répression de la corruption mesure à court terme (2010-2012), publication du Ministère de la Modernisation des secteurs publics, octobre, 2011.
- Programme national d'amélioration de l'accueil des usagers des services publics, 2e édition 2016.
- Plan d'action de lutte contre la corruption, publication du Ministère de la Modernisation des secteurs publics, mai, 2005.
- Projet de la facilité partenariat orient- Conseil de l'Europe, « bonne gouvernance et lutte contre la corruption », Août, 2013.
- Plan de développement économique et social 2000-2004, Volume2.
- Plan cadre des nations unies d'aide au développement au Maroc, UNDAF 2017-2021.

- Partenariat avec PNUD pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.
- ***OBERTO GIACOMO*** , « Recrutement et formation des Magistrats en Europe : étude comparative », Ed, du conseil de l'Europe, Février, 2003, P.12.
- Manuel d'audit interne pour les inspecteurs généraux des ministères, 2007.
- « Les organes de contrôle et leurs rôles dans la lutte contre la corruption », Publication du Ministère de la modernisation des secteurs publics, Octobre, 2011.

❖ **V- Textes législatifs et réglementaires :**

- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution, B.O, n° 5964- bis du 28 chaabane 1432(30 juillet 2011), P.3628.
- Dahir n° 1-96-157 du 23 joumada I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la constitution révisée, B.O, n° 4420- bis du 10 octobre 1996, P. 654.
- Dahir n° 1-58-008 du 24 février portant statut général de la fonction publique, BO, du avril 1958, n° 2372.
- Dahir n° 1-11-19 du 25 rabii I 1432(1er mars 2011) portant création du Conseil National des Droits de l'Homme, BO, n° 5932 du 27 rabii I 1432 (3/3/2011).
- Dahir des 9 ramadans 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation des immeubles. Bulletin officiel du 12 septembre 1913.
- Dahir n° 1.08.72 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) complétant le Dahir n°1.74.331 du 11 rabii II 1335 (23lr avril 1975) relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet, B.O, 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p. 1349.
- Dahir n° 1-59-269 du 14 avril 1960 relatif à l'inspection générale des finances, B .O, n° 2478 du 22 Avril 1960, p .843.
- Dahir n° 1.08.73 du 20 chaoual 1429 (20 octobre 2008) complétant le dahir n° 1.02.212 du 22 joumada II 1423 (31 août 2002) portant création de la haute autorité de la communication audiovisuelle, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p. 1360.
- Dahir du 6 Octobre modifiant le Dahir du 10 Avril 1957 relatif aux délégations des signatures des ministres, secrétaires d'Etat et Sous-secrétaire d'Etat.

- dahir portant loi n° 1-74-467 du 11/11/1974 formant statut de la magistrature, B.O, n° 3238 du 13-11-1984 tel qu'il a été modifié par le dahir loi n° 1-77-57 du 12-7-1977, B.O, n° 3376 du 13-7-1977.
- Dahir portant loi du 6 Octobre 1993 modifiant le Dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur.BO, n°4220
- la loi organique n° 085-13 du 31 juillet 2014 relative aux modalités de fonctionnement des commissions d'enquêtes parlementaires .B .O, n° 6484,24 chaoual 1435.p.3884.
- la loi organique 51.07 du 20 octobre 2008 complétant la loi organique n° 31.97 relative à la chambre des conseillers, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p.1355.
- la loi organique n° 02-12 du 17 juillet 2012 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la constitution, BO, n° 6666 du 29 chaabane 1433 (19 juillet 2012).
- la loi organique n° 34-15 du 16 juillet modifiant et complétant la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, BO, n° 6410 du 22 moharrem 1437(5-11-2015).
- la loi organique n° 130-13 du 2 juin 2015 relative à la loi de finances, BO, n° 6370 du 1ER ramadan 1436 (18 juin 2015).
- la loi organique n°29.93 relative au conseil constitutionnel, B.O, n°5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), P.1350.
- la loi organique n°111-14 du 7 juillet 2015 relative aux régions. B.O n°6440 du 9 joumada I 1437 (18 février 2016). P. 198. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P. 6586. (En arabe).
- la loi organique n° 50.07 du 20 octobre complétant la loi organique n° 31.97 relative à la chambre des représentants, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p. 1353.
- la loi organique n° 29.11 du 22 octobre relative aux partis politiques, B.O, n° 5952 du 6 hija 1432 (3 novembre 2011.
- la loi organique n°113-14 du 7 juillet 2015 relative aux communes. B.O n°6440 du 9 joumada I 1437 (18 février 2016). P. 261. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P 6661. (En arabe).

- la loi organique n°112-14 du 7 juillet 2015 relative aux préfectures et provinces. B.O n°6440 du 9 joumada I 1437 (18 février 2016). P. 242. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P. 6626. (En arabe).
- la loi organique n° 106-13 du 24 mars 2016 portant statut des Magistrats
- la loi n° 35-10 du 17 août 2011 modifiant et complétant le code de procédure civile tel qu'approuvé par la loi n° 1-74-447 du 28 septembre 1974, B.O, n°5978 du 16 chaoul 1432 (15 septembre 2011), P.2075.
- la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, BO, n° 6670, du 16 chaabane 1439 (3 mai 2018).
- la loi n° 17-08 du 18 février 2009 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, BO, n° 5714 du 5 mars 2009.
- la loi n° 52.06 du 30 novembre 2007 modifiant et complétant la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p.1357.
- la loi n° 54.06 du 20 octobre instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseillers locaux et des chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), p.1361.
- la loi n° 48.07 du 20 octobre complétant le chapitre III du titre I du livre III du Dahir n° 1.59.413 du 28 joumada II 1382 (26 novembre 1962) portant approbation du Code pénal, B.O, n° 5680 du 7 kaada 1429 (6 novembre 2008), P.1365.
- la loi n° 03-01 du 23 juillet 2002 relative à la motivation des actes administratifs du 23 juillet 2003, BO, 5030, du 15 -08-2002.
- La loi n° 62-99 formant code des juridictions financières promulguée par le dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 (13 juin 2002) (B.O n° 5030 du 15 août 2002.
- la loi n° 89-13 du 27 avril 2016 relative au statut des journalistes professionnels, BO, 6506 du 4 moharrem 1438 (6 /10/2016).
- la loi n° 52-06 du 30 novembre modifiant et complétant la loi n° 66-99 formant code des juridictions financières, B .O, n°5680, p .1337.
- la loi n° 88-13 du 10 aout 2016 relative à la Presse et à l'Edition, B.O , n° 6522 (1-12-2016), P.1861 .
- la loi n° 28-80 du 25 décembre 1981 formant statut des magistrats de la cour des comptes .B.O, n° 3560 du 21 /01 /1981, p .26.

- la loi n° 80-03 14 avril 2006 instituant des cours d'appels administrative, BO, n° 5400 du Safar 1427 (2 mars 2006), p .332.
- la loi n° 09-08 du 18 février relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ,BO, n°5714,P. 345.
- la loi n° 53-05 du 30 novembre 2007 relative à l'échange électronique de données juridiques, BO, 1357.
- la loi n° 20-13 du 30 juin 2014 relative au Conseil de la Concurrence.
- la loi n° 104-12 30 juin 2014 relative à la liberté des prix et de la concurrence.
- la loi n° 113-12 du 9 juin 2015 relative à l'Instance Nationale de Probité, de la Prévention et de lutte contre la Corruption (B.O, du 20 Aout 2015).
- la loi n° 76-15 du 22 février 2018 relative à la réorganisation du Conseil National des Droits de l'Homme, BO, n° 6662 du 18 rejeb 1939 (5 avril 2018).
- la loi n° 7-81 du 6 mai 1982 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.
- la loi n° 69-99 relative aux archives. (BO n°5588 du 20 décembre 2007).
- la loi n° 21-94 du 22 févier relative au statut des journalistes professionnels, BO, n° 4318, P.538-541.
- la loi n°77-00 modifiant et complétant le Dahir n°1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) formant code de la Presse et de l'Édition -2003
- la loi n° 7-81 du 6 mail 1982 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.
- la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant Statut Général des Fonctionnaires en France.
- Décret n° 2.9.207 du 20 hija 1430(8 décembre 2009) relatif à la fixation du modèle de la déclaration obligatoire du patrimoine et du récépissé de dépôt ainsi qu'à la valeur minimale des biens devant être déclarés, B.O, n°5814 du 3 rabii 1431 (18 février 2010), p.108 .
- Décret royal n° 354-67 du 26 Juin 1967, B.O, 2963 du 13 Septembre 1967.
- Décret n° 2.17.451 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des communes et des établissements de coopération entre les communes.
- Décret n° 2-93-24 du 13 Mai 1993 créant conseil général de développement agricole, BO, 1993, p 313.
- Décret de 2 Juillet 1993 créant conseil national du commerce extérieure B.O 1993, p 373.

- Décret n° 2-20-04 du 9 mars 2020 relatif à certaines indemnités accordées aux magistrats.
- Décret n° 2-13-436 fixant les modalités d'application de l'article 38 bis du dahir 1-58-008 du 24 février 1958, portant statut général de la fonction publique relatif à la mobilité des fonctionnaires appartenant aux corps et cadres communs aux administrations.BO, 6386.
- décret n° 2-77-738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal.
- Décret royal n° 330-66 du 21/04/1967 (10 moharrem 1387) portant règlement général de comptabilité publique. (B.O. n° 2843 du 26/04/1967, p. 452).
- Décret n° 2.17.449 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des régions et de leurs groupements.
- - Décret n° 2.17.450 en date du 23 Novembre 2017 relatif à la comptabilité publique des préfectures et provinces et de leurs groupements.
- Décrêt n° 2-59-0200 du 5/5/1959 portant application de l'article 11 du dahir portant général de la fonction publique relatif aux commissions paritaire, B.O, n° 2429 du 15-5-1959, P 811.
- Arrêt du Premier ministre n°3.87.09 du 26 safar 1431 (11 février 2010) fixant la valeur minimale des biens meubles devant être déclarés par les personnes assujettis à la déclaration obligatoire du patrimoine, B.O, n° 5814 du 3 rabbi 1431(18 février 2010), p. 121.
- Circulaire n° 16 FP du 16 avril 1963, relative à l'élection de la Chambre des Représentants.
- Circulaire n° 2-18-FP du 25 décembre 2018 sur la nomination de la personne ou les personnes chargées d'accès aux informations au niveau des institutions et organismes concernés de promulguer la loi n° 13-31 relative au droit d'accès à l'information
- La circulaire du Premier Ministre n°31-99 relative à la simplification des procédures et circuits administratifs.
- Circulaire n° 31/99 du 23 novembre 1999.Source : Ministère de la Fonction et la Réforme Administratives. Direction de la Réforme Administrative.

❖ **VI- La jurisprudence**

- ***MICHEL ROUSSET et BENABDELLAH MOHAMED AMINE,*** « Sommes-nous en 1913 ? Remarques consternées sur une erreur de siècle. Le refus de l'astreinte et le privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée », note sous CSA, 11 mai 1999, Commune rurale de Tounfit, REMALD, n°31,2000, p.127 et s.
- C.S.A, 9 mars 2011, agence Maghreb arabe presse / Harrat, REMALD, n°97-98, Mars-juin.
- Cour de cassation, chambre pénale, arrêt n° 61 du 10 janvier 2012, Massoud T, Revue Jurisprudence de la Cour de cassation, n° 76, 2013, p.312 (en arabe).
- Société Ateliers de production industrielle marocaine c/La commune urbaine de salé, n°424/2008. REMALD, n°83. 2008. P. 258.
- CAR, 15 nov. 1955, Cohen Pierre c. Etat chérifien et société Dalmas, RACAR, 1955, p.271.
- C.S.A, 21 décembre 1961, ville de Casablanca C / Manga, R, p 225.
- C.S.A, 9 Mars 1964 ***KANOUNI DRISS***, R, p 196.
- C.S. A, n° : 72 du 19/5/1967,***KACIMI GHANI***, J.C.S, n° : 5, février 1969.
- C.S.A, n° 384 du 18-5-1984, ***TOUZANI LHOUCINE***, J.C.S n°: 32-38, juillet 1986, p 181.
- C.S.A, 11 Juillet 1985, R.M.D, n° 41986, p. 214.
- C.S.A, 22 mai 1997, L'ANHI c. Sté Hay Allh, décision non publiée.
- C.S.A, 25 sept. 1997, Agent judiciaire du Royaume c. Héritiers ***EL ACHIRI***, REMALD, n°23, 1998.
- C.S.A, n° 865, du Janvier 1998, Boukren Driss, REMALD, Mars -Avril, 2000, n° 31.
- C.S.A, 11 mai 1999, Commune rurale de Tounfit c. Alaoui, REMALD, n°31, 2000.
- C.S.A, 21 fév. 2002, Commune Ida Oukerd c. ***HIKSAOUI***, arrêt non publié.
- C.S.A n° 34 du 17 mars 1972, ***EL MHAMDI ABDELKADER,*** Arrêt de la Cour Suprême 1971-1972, JCS n° 26, P.83.
- C S.A n°139 du 18 juin 1987, ***BATER MUSTAPHA***, Arrêt de la Cour Suprême.
- l'Arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 1912 « ***ABBE BOUTEYRE*** », ***GAJA***, 16 e édition, n° 25, P.150.
- Arrêt du Conseil d'Etat, du 10 juin 1983, Req, n°34382.
- Arrêt du Conseil d'Etat, du 27 janvier 1992, Req, n°89074.

- Arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de la légalité de traitement en matière d'emploi et de travail, J.O, n° L 303, du 2/12/2000, P.16-22.
- Cour d'Administrative d'Appel de Paris, 11 février 2004, Req. N° 00PA00687.
- TA, Meknès, n°39, du 27 juillet 1995, ***BAKKALI HASSANI***. R, 115.
- T.A, de Meknès, n° 10 du 11/4/1996, ***ABDELMALIK AOUAM***, REMALD, n°17, 1996.
- TA de Rabat, 1 mai 1997, Héritiers ***El ACHIRI***, REMALD, n° 20- 21, 1997.
- TA de Rabat, 17 sep. 1997. Ord. de référé n° 174.
- TA de Fès, 23 sep. 1997, Ord. De référé n° 289/97 in REMALD, n°29, 1998.
- T.A, Meknès, 11 Février 1998***, SADDIKI Ali***, REMALD, juillet-Septembre, 1998, n° 24, (en arabe).
- TA de Meknès, Ordonnance de référé, 3 avril.1998, ***ATTAOUI*** et 23 juin 1998, Alaoui, REMALD, n°27, 1990.
- T.A Marrakech, n° 61, du 12 juin 1999, ***KAMOU MOHAMED***, REMALD, Octobre-Décembre, 1999, n° 29, p 106 (en arabe).
- T.A Marrakech, n° 76 du septembre 1999, ***SALIM KHNOUNI***, REMALD, Octobre-Décembre 1999, n° 29, p 114.
- T.A, Rabat, n° 770 du 16 septembre 1999, ***ZHANI ABDELMJID***, REMALD, Mai-Juin 2000, n° 32.
- TA, Casa, n° 550 du 21 novembre 2001, ***AHMED TARKA***, REMALD, septembre-octobre 2002, n° 46.
- TA de Casablanca, 17/4/2002. Fouzia Ben Dgha c/La commune rurale ***Ouled Saleh***, n°226/2002. REMALD n°68. 2006. P. 155. Dans le même sens, v. TA de Rabat, 28/2/2008.
- TA de Rabat, 22 fév. 2006 Ord. De référé n° 41.
- TA. Agadir, 31 décembre 2009, ***AHIHI***, REMALD n° 99-100, Juillet – Octobre 2011.

❖ **VII- Journaux :**

1- En français :

- L'Economiste.
- L'opinion.
- La libération
- La vie économique.

- Le matin.
- Le Figaro
- Le jeune Afrique
- Tel quel.

2- EN ARABE :

- Akhbar Al Yaoum
- Al Ahdath Al Maghribia.
- AL Amal Addimokrati
- Al Watan Al An

❖ **VIII- SITES INTERNET :**

- *COHEN (S) et EIMICKE (W) : « Trends in 20th century United States Government Ethics", Draft, February, 19 1998, p.2; http://www.columbia.edu/~sc32/documents/ethiclsur1.pdf consulté le 10/10/2018*
- *El Bouhali(M.B), « quand l'élu vole bas, il n'atterrit jamais », publication du 7 Mai 2015, voir le site www.huffpoestmaghreb.com.*
- *Kers(L), « le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la cour des compte ?, voir le site internet : www.finances.gov.ma.*
- *Sbihi (M) , « le pouvoir économique et financier du parlement :un renforcement progressif »,voir le site web :www.min.gov.ma/french/fpagehtm.*
- *http://blog.etalab.gouv.fr/pages/Qui_sommes_nous_--4930142.html.*
- *http://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/studygroup; consulté le 10/10/2018*
- *http://www.egov.ma*
- *http://www.douane.gov.ma/badr/*
- *Voir le site http://www.douane.gov.ma*
- *http://www.tgr.gov.ma*
- *http://ejustice.gov.ma*
- *http://www.damancom.ma.*
- *www.mmsp.gov.ma*
- *https://www.cndh.org.ma/fr*
- *http://www.vie-publique.fr/.*
- *http//www .courdescomptes.ma .*
- *www.Coe.fr/corruption.*
- *www.finances.gov.ma*

Table des matières :

Sommaire : 3
Introduction: 4
PARTIE 1 : le contexte général de l'éthique dans l'administration publique 32
Chapitre 1 : l'approche juridique de l'éthique dans l'administration publique 33
Section 1 : le cadre référentiel de l'éthique 34
Paragraphe 1 : les sources juridiques et politiques 35
A - Les conventions internationales 35
B - La constitution 38
C-Les discours royaux 46
D- Les actions gouvernementales 50
Paragraphe 2 : l'éthique de l'agent public 55
A-l'obligation de professionnalisme composante primordiale de l'éthique de l'agent public…. 56
a-restrictions à l'exercice d'autre activité rémunérées 56
1 -L'obligation d'exclusivité professionnelle 56
2 -L'obligation de désintéressement 58
b - restriction aux droits politiques de l'agent public 59
1- L'obligation de loyauté 59
1.1- Le loyalisme politique 60
1.2- Le loyalisme administratif 62
2 - L'obligation de réserve 64
B -les garanties juridiques de l'éthique de l'agent public 67
a-la faute disciplinaire 68
1-Les éléments constitutifs de la faute disciplinaire 68
1 .1 - L'élément matériel : 69
1.2- L'élément légal: 70
1.3 -L'élément moral 70
2 -La peine disciplinaire 71
2.1- La légalité de la peine disciplinaire 72
2.2 -Le non cumul des peines disciplinaires 73

2.3 -L'énumération de la peine disciplinaire.....75
b-l'instance disciplinaire.....75
1-La consultation préalable des organismes disciplinaire.....76
2-La composition de l'instance disciplinaire.....78
Section 2 :l'éthique de l'action administrative.....79
Paragraphe 1: les principaux devoirs de l'action administrative.....79
A - une action administrative conforme aux devoirs de loyauté.....80
a -La poursuite de l'intérêt général.....80
b-La recherche de la sécurité juridique.....82
B - une administration respectueuse des libertés et droits fondamentaux.....84
a-Atteinte préventive aux libertés par la police administrative.....85
b-Atteinte répressive aux libertés par la police administrative.....86
Paragraphe2: les mécanismes de contrôle de l'action administrative.....86
A - le contrôle par les procédures administratives.....87
a-La motivation des actes administratifs.....87
b-Le respect de droit de la défense.....90
c-La consultation :.....91
B- le contrôle du juge administratif.....92
a-Le contrôle du détournement du pouvoir.....92
b-Le contrôle de la violation de la loi :.....94
Chapitre 2 : la remise en cause pratique de l'approche juridique de l'éthique dans l'administration publique.....97
Section 1 : les caractéristiques pathologiques de l'éthique administrative au niveau de son mode de gestion.....98
Paragraphe 1 :l'éthique n'est pas l'enjeu de gestion des ressources humaines.....98
A- la politisation du personnel de l'administration.....99
a- La politisation dans l'accès aux emplois publics.....100
b- La politisation dans le déroulement de la carrière.....104
B -La corruption du personnel de l'administration.....106
a- Les causes de la corruption.....107
1- Les causes socioculturelles.....107
2-Les causes économiques.....108
3- Les causes politico- administratives.....112

b-l'impact de la corruption 114
1-Sur l'économie 115
2- Sur le système politico-administratif 117
Paragraphe 2 : un système administratif opaque 118
A-L'absence d'une politique efficace d'information 119
a-Les difficultés d'accès aux documents administratifs 120
b- la multiplicité et la complexité des procédures administratives 129
B-un système administratif distancié 134
a-l'insuffisance de l'accueil du public 135
b-l'insuffisance des structures de participation 139
Section 2 : les caractéristiques pathologiques de l'éthique administrative au niveau de son mode de contrôle 143
Paragraphe1 : les contrôles exercés par les organismes externes à l'administration 144
A-Les contrôles internes permanents 144
a-le contrôle hiérarchique 145
b-Le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable 148
B-les contrôles internes périodiques 150
a-L'inspection générale du ministère (IGM) 151
b-le contrôle de l'inspection générale des finances(IGF) 155
Paragraphe 2 : les contrôles exercés par les organismes externes à l'administration 158
A-Le contrôle exercé par les juridictions financières 158
a-Le contrôle de la cour des comptes 159
b –le contrôle des cours régionales des comptes 162
B- Le contrôle politique des finances publiques 166
a –la procédure de contrôle en cours d'exécution 167
b- La procédure de contrôle parlementaire à postériori : la loi de règlement 171
Partie II: vers la mise de l'éthique publique au service d'un développement socio-économique 175
Chapitre I:L'éthique: élément essentiel pour la consécration d'une administration du développement 176
Section 1: la réforme administrative: alternative incontournable pour une éthique administrative 177
Paragraphe 1 : combattre le mal bureaucratique 178
A-Vers une démocratisation du système administratif 179

a- Le nouveau concept d'autorité 180

b- La moralisation de l'administration par la technique de participation 186

B-Vers un système administratif plus transparent 197

a- L'introduction du droit à l'information.....197

b- La simplification des procédures administratives 204

Paragraphe 2 : rapprocher l'administration des administrés 212

A-Pour une administration ouverte à son public 213

a- Pour une administration de plus en plus accueillante 214

b-Revalorisation des agents de l'administration 217

B –Le soutien de l'administration par les autres forces vives de la société 221

a- Le rôle incombant les associations de la société civile.....222

b- Le rôle incombant aux acteurs politiques 228

c- Le rôle incombant aux medias.....232

Section 2 : la réforme de la justice : outil indispensable pour la moralisation du système administratif 236

Paragraphe 1 : la réforme de la justice administrative.....238

A- La vulgarisation de la justice administrative.....238

a- Rapprocher la justice administrative des justiciables 239

b- le réexamen de la formation du juge administratif 244

B-Obliger l'administration à se soumettre aux décisions de justice 248

a- Le mécanisme de l'astreinte.....250

b- Le mécanisme de la saisie :.....252

c- L'exécution d'office : 254

Paragraphe 2 : la réforme de la justice financière 255

A- Développement du contrôle juridictionnel au niveau du juge financier 255

a- le contrôle financier au niveau de la cour centrale des comptes 256

b- Le contrôle financier au niveau des cours régionales des comptes 260

B- L'apport des interventions des juridictions financières sur la gestion publique ……..263

a- Un effet administratif.....264

1-Sur le comportement des administrations publiques.....264

2-Sur le personnel des juridictions financières 265

b- Un renforcement social 267

c- Une portée économique et budgétaire 268

Chapitre 2 : Les perspectives pour une refonte de l'administration du développement socio-économique 269

Section 1 : la consécration de la bonne gouvernance administrative alternative incontournable pour une administration rénovée et crédible 270

Paragraphe 1 : Les mesures adoptées pour une bonne gouvernance administrative ...271

A-Mesures d'ordres organisationnelles 271

a-La décentralisation administrative 272

b-La déconcentration administrative 276

B-La régionalisation avancée : choix stratégique pour une avancée démocratique 280

a-Le processus du développement de la régionalisation au Maroc 281

b-Les apports de la régionalisation avancée 284

Paragraphe 2 : Mesures juridico-institutionnelles 288

A-Les organes de protection des droits et de lutte contre la corruption 288

a-L'instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption 289

b- Le conseil de la concurrence 291

c-L'institution du médiateur 295

B-Les organes de consultation 399

a-Le conseil Economique, social et environnemental 399

b-Le Conseil National des Droits de l'homme 301

Section 2 : la consécration d'une administration managériale et citoyenne 305

Paragraphe 1 : l'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service des finalités politiques, économiques et sociales 306

A- L'évaluation des politiques publiques : état des lieux 307

B- Les perspectives pour une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques 311

Paragraphe 2 : la promotion de l'utilisation de la technologie de l'information 315

A-Le constat général de l'utilisation de la technologie de l'information 315

B-Les enjeux de l'administration électronique 324

Conclusion générale 333

Bibliographie : 344

Table des matières : 372