Royaume du Maroc

La Lettre des Collectivités Locales

Direction Générale des Collectivités Locales

Bulletin d'Information Trimestriel de la Direction Générale des Collectivités Locales

PROJET DE **GOUVERNANCE** LOCALE AU SERVICE DU **CITOYEN**

Ethique et transparence dans les procédures d'octroi des marchés communaux

Ethique et prestation de services aux citoyens et aux entreprises

Caractéristiques principales d'une conduite éthique pour les élus

1er Trimestre - 2007

Ethique et Transparence dans la Gestion Communale

Réalisé avec le concours de l'Agence Américaine pour le Développement International

USAID DU PEUPLE AMERICAIN

PROJET DE GOUVERNANCE LOCALE AU SERVICE DU CITOYEN

Sommaire

Edito 2

L'éthique et la transparence, axe primordial de l'action gouvernementale 4

Pour une performance accrue des collectivités locales au service du citoyen 8

Un séminaire de réflexion sur la consolidation de la démocratie locale 10

La bonne gouvernance locale : dispositif d'intégrité et de performance dans les services 14

Le service est public quand il est rendu au citoyen 15

Crédibiliser le service public et valoriser son image 19

La bonne gouvernance locale au Maroc acquis indéniables et attentes à combler 20

L'expérience américaine dans le domaine de la bonne gouvernance 22

Panel 1
Ethique et transparence dans les procédures d'octroi des marchés communaux 25

Panel 2
Ethique et prestation de services aux citoyens et aux entreprises 28

Panel 3
Caractéristiques principales d'une conduite éthique pour les élus 31

La lettre des Collectivités Locales

Espace de communication au service de la gouvernance locale

La DGCL remercie toutes les personnes physiques et morales qui ont contribué à la réalisation de ce numéro spécial

Responsable de Publication
Nour-Eddine BOUTAYEB
Wali Directeur Général des Collectivités Locales

Directeur de Publication
Abdelouahad OURZIK
Directeur des Affaires Juridiques, des Etudes, de la Documentation et de la Coopération

Secrétariat de la Rédaction
Ouafaa EL IRARI
Chef de Centre de Documentation des Collectivités Locales,
Laila SALIME
Chef de service de la Publication et de la Diffusion,
Rachida BADRKHANE
Chef de service des Etudes Statistiques.

Adresse de correspondance
Centre de Documentation des Collectivités Locales
64 Bis, Rue Patrice Lumumba – Rabat
Tél : 212 037 76 87 22
Fax :212 037 76 16 21
Dépôt légal : 41/2001
ISSN : 1114-4068
Conception : alias communication
Impression : De Silva
Ce numéro a été tiré en 5000 exemplaires

Les opinions exprimées dans les articles ne traduisent pas nécessairement la position officielle de la DGCL

Tous droits de reproduction réservés

Edito

« Les collectivités locales sont aujourd'hui appelées à traduire dans les faits les principes de bonne gouvernance; améliorer leur rapport avec les usagers, moraliser la vie publique, mieux communiquer et jeter les bases d'une administration locale moderne, performante et efficiente dans ses prestations. »

En tant qu'acteurs essentiels dans le développement économique et social, les collectivités locales sont appelées à placer le citoyen au coeur de leur préoccupation. A ce titre, l'Etat leur a conféré d'importantes et de nombreuses prérogatives qu'elles doivent assurer dans la transparence et le respect des règles d'éthique. Pour les accompagner dans cette démarche, le Ministère de l'Intérieur, inspiré par les Hautes Directions Royales, met en œuvre les mesures nécessaires pour faire aboutir avec succès les projets de développement des collectivités locales.

Les collectivités locales sont aujourd'hui appelées à traduire dans les faits les principes de bonne gouvernance; améliorer leur rapport avec les usagers, moraliser la vie publique, mieux communiquer et jeter les bases d'une administration locale moderne, performante et efficiente dans ses prestations.

C'est dans cette perspective que s'inscrit le programme de sensibilisation mené par le Ministère de l'Intérieur (DGCL), en partenariat avec les collectivités locales et le concours de l'Agence Américaine pour le Développement International (l'USAID). La rencontre organisée à Casablanca le 30 mai 2006, dont la présente publication fait l'écho, est une excellente initiative qui a permis de partager et d'échanger des expériences sur le thème de l'éthique et de la moralisation de la vie publique.

Nous formons le vœu que l'initiative louable, prise par les participants, d'adopter un code d'éthique et de bonne conduite et de s'y conformer se concrétisera très prochainement.

M. Nour-Eddine BOUTAYEB
Wali, Directeur Général des Collectivités Locales

>> L'éthique et la transparence, axe primordial de l'action gouvernementale

L'éthique et la transparence sont des composantes essentielles de la bonne gouvernance au niveau local. Depuis une décennie, de nombreuses mesures ont été adoptées par les pouvoirs publics en vue de faire de la moralisation de la vie publique un vecteur de modernisation de l'administration et d'améliorer l'environnement des affaires et la qualité des prestations rendues aux citoyens.

En matière de transparence et d'éthique, deux approches importantes semblent avoir été privilégiées :

La première vise à renforcer le cadre juridique et institutionnel, la deuxième met plutôt l'accent sur l'aspect managérial et le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

> « Outre les réformes découlant directement de l'application de la Charte Communale, les élus qui exercent des fonctions de décideurs pour le compte des collectivités locales sont également régis par les réformes importantes appliquées aux administrations de l'Etat et aux établissements publics. »

Le processus de réforme ne date pas d'aujourd'hui. Il a été d'abord lancé par Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu l'assiste, dans le message adressé au Colloque National sur : "le soutien de l'éthique dans le service public" qui a eu lieu à Rabat le 29 octobre 1999.

Dans ce cadre, des réformes importantes on été engagées pour consolider la transparence dans la gestion des services publics. Pour donner une assise juridique à ces réformes, de nombreuses lois et mesures on été adoptées [1] :

- La loi n°61.79, relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics;
- La loi n° 03.01 sur la motivation des décisions administratives;

Le renforcement de la légalité, la moralité, la transparence et la protection de l'intérêt public à travers les dispositions de la loi 78.00 relative à l'organisation communale et la loi 79.00 relative à l'organisation des préfectures et provinces.

En ce qui concerne la gouvernance locale, c'est le nouveau concept d'autorité annoncé par le Discours Royal du 12 octobre1999, qui a été à la base des innovations apportées par la nouvelle Charte Communale promulgée en 2002.

Cette charte comporte, en effet, de nombreuses dispositions ayant pour but de garantir la transparence et la moralisation de la vie publique parmi lesquelles certaines on été érigées en véritable statut de l'élu local [2] :

• Le droit reconnu à l'autorité de tutelle de suspendre de leur fonction ou de révoquer par décision motivée tout membre du conseil reconnu responsable d'actes ou de faits graves contraires à la loi et à l'éthique du service public (art 21);

• L'interdiction pour les élus locaux d'entretenir des intérêts privés avec la collectivité, soit à titre personnel, ou comme mandataire, soit au bénéfice de son conjoint, ses ascendants et descendants directs, sous peine de révocation et sans préjudices des poursuites judiciaires (art 22);

• L'annulation de la délibération à laquelle a pris part un conseiller intéressé, soit à titre personnel, soit comme mandataire ou comme conjoint, ascendant ou descendant direct, à l'affaire qui a fait l'objet de la délibération (art 75);

• L'instauration des règles de transparence des opérations d'élection des membres des bureaux des collectivités locales (isoloir, urne transparente, bulletins de votes et enveloppes opaques portant le cachet de l'autorité administrative locale);

• L'amélioration de la procédure de consultation des P.V par les électeurs de la commune;

• La publication des extraits des délibérations au siège de la commune, et dans le bulletin officiel des collectivités locales,

• La saisine des cours régionales des comptes sur les comptes administratifs litigieux;

• La généralisation de la motivation des actes de tutelle.

Outre les réformes découlant directement de l'application de la Charte Communale, les élus qui exercent des fonctions de décideurs pour le compte des collectivités locales sont également régis par les réformes importantes appliquées aux administrations de l'Etat et aux établissements publics. Il s'agit notamment du :

• renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics (décret n° : 2-98-482 du 30 décembre 1998);

• La loi n° 79.03 renforçant les mesures permettant la récupération des fonds détournés;

• La loi n° 6-99 sur la liberté des prix et de la concurrence;

• La loi n°15-97 formant Code de recouvrement des créances publiques;

• L'adoption d'une nouvelle approche budgétaire, axée sur les résultats et la reddition des comptes, ainsi que la simplification des procédures budgétaires;

• La création de "Diwan al Madhalim" (dahir du 9 décembre 2001) pour renforcer le dispositif institutionnel de sauvegarde des intérêts du citoyen et de protection de ses droits, tout en contribuant à diffuser l'éthique et la culture du service public;

• La mise en place des cours régionales des comptes.

> « La deuxième approche adoptée par les pouvoirs publics s'appuie essentiellement sur le recours aux nouvelles technologies de l'information pour favoriser la transparence et l'éthique dans l'administration. »

En vue de renforcer ce dispositif, les pouvoirs publics ont engagé au cours de l'année 2006 un plan d'action de lutte contre la corruption. Ce plan vise essentiellement à enraciner les valeurs et les normes d'éthique et de moralisation de l'administration et à institutionnaliser une stratégie préventive de lutte contre la corruption. Le plan d'action s'inscrit dans une démarche globale et participative et s'articule autour d'actions interministérielles complétées par des initiatives sectorielles portant notamment sur les axes suivants:

• renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics;

• amélioration du système de suivi, de contrôle et d'audit;

• Le BOCL permettra également de doter les élus d'outil de travail et d'une référence pour la rédaction des règlements et des décisions individuelles.
Par ailleurs la mise en ligne du BOCL présente l'avantage d'offrir aux usagers un accès à l'information en temps réel.

Conclusion

L'année 2006 constitue sans doute un tournant important dans le processus de réformes visant la modernisation de l'Etat et de l'administration territoriale. La rencontre des collectivités locales organisée à l'initiative du Ministère de l'Intérieur sous la Présidence effective de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, a été un moment fort qui a permis de faire le point sur les grandes réformes nécessaires au renforcement du processus de décentralisation.
Les grands chantiers de réformes issus des recommandations faites à l'occasion de cette rencontre montrent le chemin qui reste à parcourir pour parachever le processus de démocratie locale.
Un processus qui repose en grande partie sur la capacité des acteurs à s'approprier et à mettre en œuvre les principes de transparence et de respect des règles d'éthique.

La rédaction

1- Cf, Plan d'action de lutte contre la corruption. Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics, Décembre 2006
2- Cf, également la loi n°79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.

Les services e-Fès

L'Arrondissement Fès-Agdal est le premier service public marocain qui a réussi le challenge de numériser et d'automatiser de bout en bout le bureau d'état civil.

Les citoyens de l'Arrondissement Fès-Agdal peuvent, depuis novembre 2005, retirer auprès des guichets de l'arrondissement des document de l'état civil :

- l'extrait d'acte de naissance
- la copie intégrale
- le certificat de vie

La durée de réalisation de l'ensemble des procédures ne dépasse pas cinq minutes.

Pour permettre aux citoyens une meilleure accessibilité aux services de proximité du bureau de l'état civil, des bornes interactives (kiosques numériques) ont été déployées au sein de l'arrondissement afin de faciliter l'accomplissement, d'une manière instantanée et autonome, des requêtes d'état civil (en arabe et en français).

Une fois les procédures accomplies individuellement, le citoyen passe au bureau de l'officier de l'état civil pour la signature de son acte et le paiement des droits de timbres.

• simplification des procédures administratives;
• éducation et sensibilisation.

La deuxième approche adoptée par les pouvoirs publics s'appuie essentiellement sur le recours aux nouvelles technologies de l'information pour favoriser la transparence et l'éthique dans l'administration. Dans ce domaine, des actions d'envergure ont été réalisées, notamment la mise en place du portail maroc.ma et service-public.ma. Des services en ligne ont été ouverts au public par plusieurs ministères. Au niveau de l'administration territoriale, de nombreux chantiers sont ouverts. Il s'agit notamment de :

1/ la mise en place de la Carte Nationale Electronique qui tiendra lieu d'extrait d'acte de naissance, de certificat de vie, de certificat de résidence et d'attestation de nationalité, réduisant ainsi le nombre de pièces et de démarches exigées des citoyens.

2/ Le lancement du programme de modernisation des bureaux de l'état civil au niveau de l'ensemble du Royaume dans la perspective de mettre en place un registre national d'état civil.

A cet effet, il importe de signaler les initiatives prises par plusieurs communes en vue de dématérialiser les prestations des services d'état civil pour mieux répondre aux attentes et aux exigences croissantes des citoyens et usagers.

La modernisation de l'institution de l'état civil est un axe fondamental dans le programme des réformes engagées par le Ministère de l'Intérieur. Ces réformes s'inscrivent dans le processus de renforcement de décentralisation et d'amélioration des capacités de l'administration territoriale.

3/ Le projet de dématérialisation du contrôle de légalité des actes des collectivités locales qui a pour objectifs:

• L'allégement des tâches matérielles de manipulation, de reproduction, d'expédition et de conservation des actes ;
• La rationalisation des tâches de contrôle, par l'automatisation des tâches répétitives, d'enregistrement et de délivrance des accusés de réception ;
• Le calcul automatique des délais de recours et de la mise en œuvre d'un dispositif d'alerte signalant les échéances des délais de recours ;
• Le renforcement de la capacité d'expertise des actes et détection plus efficace des anomalies ;
• Un meilleur service rendu aux collectivités, en termes de sécurité juridique des actes ;
• L'accélération des échanges entre les communes et la tutelle ;
• La réception quasi immédiate de l'accusé de réception aux actes transmis ;
• La réduction des coûts (frais postaux, d'édition, et du personnel) ;
• L'intégration du contrôle de légalité dans une chaîne de dématérialisation complète.

4/ L'édition et la mise en ligne du Bulletin Officiel des Collectivités Locales (BOCL) :

• Le décret n° 2-05-688 du 22 rabii I 1427 (21 avril 2006) fixe la liste des actes des collectivités locales dont la publication est obligatoire.
• La finalité de cette publication est de permettre aux élus et aux citoyens de connaître leurs droits et obligation dans les domaines qui relèvent des compétences de l'administration territoriale.

PROJET DE GOUVERNANCE LOCALE AU SERVICE DU CITOYEN

>> Pour une **performance accrue** des collectivités locales au service du citoyen

Le projet de gouvernance locale (PGL), financé par l'USAID et mis en œuvre par RTI International, a pour objectif d'aider l'administration marocaine à mieux répondre aux besoins des citoyens. A cette fin, le projet soutient des initiatives nationales et locales visant à renforcer la transparence et la performance des collectivités locales (CL).

Le PGL s'inscrit dans le cadre du Programme gouvernemental visant à améliorer les capacités des collectivités locales pour mieux répondre aux attentes et aux besoins des citoyens. Il contribue ainsi à la réussite du processus de décentralisation au Maroc.

> "Le PGL appuie les efforts du gouvernement et des collectivités locales marocains pour mieux répondre aux attentes et aux besoins des citoyens. Il contribue ainsi à la réussite du processus de décentralisation du Maroc. Le projet adopte une approche pragmatique flexible et module ses interventions selon le contexte de chaque collectivité."

Dans cet objectif, le PGL soutient l'application des principes clés de la bonne gouvernance, à savoir :

- la transparence par le renforcement de la capacité d'audit des CL, la promotion de pratiques de gestion ouverte ainsi que l'éducation des citoyens;
- la représentation "comptable" devant l'opinion publique par la formation des élus à leurs rôles et leurs responsabilités vis à vis des électeurs, ainsi que leur sensibilisation aux dimensions éthiques de la gouvernance ;
- la participation et la concertation à travers la planification stratégique participative et le renforcement des capacités de médiation des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et des associations locales;
- la performance en renforçant les capacités humaines et financières des CL et en les dotant d'outils modernes et efficaces de planification et de gestion des projets de développement locaux.

Des approches diversifiées

Les interventions du PGL s'articulent autour d'axes thématiques et utilisent des approches et des outils diversifiés autour du même objet : le renforcement des capacités des collectivités et des institutions partenaires autour des axes suivants:

- l'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques par le renforcement de la capacité des organes exécutifs (Inspections) et juridiques (Cours des Comptes) chargés de contrôler l'utilisation des fonds publics;
- le renforcement des compétences des acteurs locaux du développement en dotant les élus, le personnel des CL et de l'administration, ainsi que les représentants de la société civile, des concepts et outils permettant l'amélioration des pratiques de gouvernance locale;
- la mise en œuvre de processus de planification stratégique participative (PSP), locale et régionale, ainsi que le développement de systèmes d'information pour renforcer la performance des collectivités locales;

• le renforcement des capacités financières des CL en soutenant les efforts de trois villes pour améliorer leur solvabilité et atteindre des normes internationales de gestion financière;
• la participation des populations des bidonvilles concernées aux projets de résorption de l'habitat insalubre;
• le financement de petits projets bénéficiant de l'adhésion et de l'implication des populations bénéficiaires à travers le programme de soutien aux initiatives citoyennes locales;
• la prise en compte de la dimension genre dans l'ensemble des activités du projet.

Une assistance technique aux initiatives locales

Le PGL a pour vocation d'appuyer, soutenir et assister techniquement les collectivités et institutions partenaires dans le cadre de leurs initiatives prioritaires.

Le projet adopte donc une approche pragmatique flexible et module ses interventions selon le contexte de chaque collectivité. Dans la région de Meknès-Tafilalet, par exemple, le PGL adapte l'approche de planification stratégique participative aux objectifs et aux contraintes liés à l'adoption des plans INDH locaux; l'apport de la PSP est de renforcer l'adhésion et la participation des populations locales, et d'assurer la cohérence des actions autour d'une vision communale claire soutenue par des objectifs et des résultats tangibles.
Le PGL appuie également l'initiative prise par la Commune Urbaine de Casablanca de créer un guichet unique des services communaux appelé Dar al Khadamate, par la mise en place d'un système d'information et par la sensibilisation aux concepts de bonne gouvernance, de transparence et d'éthique qui conditionnent le succès de cette initiative.
Le séminaire du 30 mai 2006 sur "la transparence et l'éthique dans la gestion communale" a été l'occasion, pour le personnel et les élus de Casablanca, de discuter de cette initiative nouvelle, quelques mois après la création du guichet unique.

Bonne gouvernance

La bonne gouvernance se définit comme la manière dont le pouvoir en exercice gère les ressources économiques et sociales d'un pays en faveur de son développement.
Elle se caractérise habituellement par un ensemble de principes tels que le respect de la primauté du droit, la bonne gestion des affaires publiques, la lutte contre la corruption, le respect des droits humains ou la promotion de la démocratie et d'un développement participatif (SECO, Coopération Économique Suisse au Développement).
Le PGL s'inscrit pleinement dans la logique de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), autant par les principes participatifs qu'il énonce que par le soutien direct qu'il apporte à la mise en place de programmes INDH locaux.
Le PGL, dont la durée est de trois ans (2005-2008), est mis en œuvre, dans une première phase, dans une dizaine de communes et une vingtaine de bidonvilles des régions de Rabat-Salé-ZemmourZaër, Grand Casablanca, Meknès-Tafilalet. Il est financé par l'USAID et mis en œuvre par RTI International, en étroite collaboration avec la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme.

point sur les réformes institutionnelles entreprises dans ce sens au Maroc et de réfléchir sur les implications de ces réformes sur l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de la gestion publique locale.

Des acquis et des attentes

Les participants ont commencé par cerner la problématique de la transparence et de l'éthique dans la gestion locale à travers les relations quotidiennes du citoyen et des opérateurs économiques avec la commune. La marge qui existe encore, entre ce que les citoyens demandent au service public et ce qu'ils en obtiennent, donne la mesure des attentes importantes qu'il s'agisse de simples démarches administratives ou de procédures d'octroi des marchés publics.
Ils ont également passé en revue l'état des lieux des dispositifs publics destinés à promouvoir la bonne gouvernance ; ce bilan démontre l'ambition des pouvoirs publics dans ce domaine, la multiplicité des chantiers en cours et, surtout, l'urgente nécessité de rendre l'action des getionnaires locaux transparente et éthique. Les intervenants ont ensuite abordé des aspects spécifiques relatifs à la problématique de la transparence, aux niveaux national et international : la transparence dans la fonction publique, l'éthique publique professionnelle, la gouvernance d'entreprise, l'état de la corruption au Maroc, la transparence et le droit à l'information aux Etats-Unis,…
Les participants ont avancé, pour finir, quelques éléments de réflexion concernant l'élaboration future d'un dispositif normatif sous la forme d'un code de conduite éthique pour les élus communaux et l'administration locale ; les lois en vigueur et les réformes en perspective relatives à la moralisation de la gestion des marchés publics ; la fraude, ses conséquences économiques et les moyens de la déceler ; les acquis du Centre Régional d'Investissement - CRI, le concept de Dar al Khadamate, etc. L'expérience américaine a été abordée sous l'aspect concret d'un code de conduite élaboré, adopté et appliqué par la ville de Cary, en Caroline du Nord. Un panel a d'ailleurs été entièrement consacré aux "caractéristiques principales d'une conduite éthique pour les élus".

PROJET DE GOUVERNANCE LOCALE AU SERVICE DU CITOYEN

"La transparence et l'éthique dans la gestion communale"

>> Un séminaire de **réflexion** sur la consolidation de la démocratie locale

L'amélioration de la gouvernance locale représente une orientation primordiale de la stratégie globale de développement dans laquelle s'est inscrit résolument le Maroc. A cet effet, la charte communale de 1976 a institué la commune comme un outil privilégié pour instaurer la démocratie de proximité et aménager ainsi au citoyen un espace de participation à la vie locale.

Une culture de la performance

Pour sa réussite, la décentralisation démocratique nécessite la mise en place d'une administration locale dotée de mécanismes de gestion répondant à des exigences de performance, de transparence et d'éthique dans la conduite des affaires publiques. L'absence de ces ingrédients de la bonne gouvernance rend difficile, voire impossible, l'intégration effective du citoyen dans la vie locale. Depuis 1976, le Maroc ne cesse de promouvoir, de manière progressive, la bonne gouvernance publique en procédant à un véritable renouveau du mode de gestion des affaires locales.

C'est dans ce contexte de consolidation de la démocratie locale que s'est déroulé, le 30 mai 2006 à Casablanca, le séminaire sur "La transparence et l'éthique dans la gestion communale". Organisé conjointement par la Direction Générale des Collectivités Locales et l'Agence américaine pour le développement international (USAID), en partenariat avec la Commune Urbaine de Casablanca, ce séminaire se place dans le cadre du Projet de Gouvernance Locale financé par L'USAID et mis en œuvre par la DGCL et les Collectivités Locales partenaires, dont la ville de Casablanca.

Cette rencontre a offert aux élus, cadres, fonctionnaires, chercheurs, représentants de la société civile et partenaires internationaux, la possibilité de mieux comprendre les notions d'éthique et de transparence appliquées à la gestion des affaires publiques locales. Les débats qui ont émaillé la journée ont permis aux participants de faire le

Noureddine AYYOUCH

Mohamed SAJID

Mohamed KABBAJ

Abdechakkour RAIS

Monica STEIN-OLSON

Helen DESFOSSES

Les articles, synthèses et comptes rendus de ce numéro

spécial de La Lettre des Collectivités Locales se basent sur les communications, interventions et discussions des participants au séminaire ; qu'ils en soient tous ici remerciés. Le séminaire a bénéficié des contributions suivantes :

Ouverture et cadrage

- Introduction de M. Noureddine Ayyouch, membre de la société civile.
- Allocution de M. Mohamed KABBAJ, Wali du Grand Casablanca.
- Allocution de M. Mohamed SAJID, Président du Conseil de la Commune Urbaine de Casablanca.
- Allocution de M. Abdechakkour RAIS, Gouverneur Inspecteur Général de l'Administration Territoriale.
- Allocution de Mme Monica STEIN-OLSON, Directrice de l'USAID.

Présentations et Débats

- **Transparence et droit à l'information : défis et partage de l'expérience américaine** par Mme Helen DESFOSSES, Doyenne du Rockefeller College of Public Affairs, Université d'Etat de New York à Albany.
- **Ethique et transparence dans la fonction publique** par Mme Rabha ZEIDGUY, Directrice de la Réforme Administrative, Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics.
- **Ethique publique professionnelle au Maroc : état des lieux et perspectives** par M. Mustafa FAIK, Président du Collège des Inspecteurs Généraux des Ministères.
- **Gouvernance d'entreprise au Maroc : évolution du dispositif institutionnel et comportement des acteurs** par M. Rachid BELKAHIA, Président de la Commission Ethique et Gouvernance, CGEM.
- **Transparence entre exigence locale et environnement général** par M. Bachir RACHDI, Secrétaire Général, Transparency Maroc.
- **Elaboration d'un code de conduite : expérience de la ville de Cary, Caroline du Nord** par Mme Julie ROBISON (RTI/USAID).

Rabha ZEIDGUY

Mustafa FAIK

Rachid BELKAHIA

Bachir RACHDI

Julie ROBISON

Panel 1 Ethique et transparence dans les procédures d'octroi des marchés communaux

Modérateur
M.El Hassan AYAD, Ministère de l'Equipement et des Transports
Présentation introductive
Transparence et Moralisation dans les marchés publics par M. Abderrahim RAOUNAK, Directeur ICHRAF Ingénieur Conseils, Consultant auprès de la Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux Publics.
Discutants
Mme Nadia BEN LARABI, USAID
M. Mustapha MEFTAH, CGEM
M. Mohamed BOURAHIM, Vice-Président de la Commune de Casablanca
Rapporteur
M. Fouad LAHGAZI, KPMG

Panel 2 Ethique et prestation de services aux citoyens et aux entreprises

Modérateur
M. Ali SEDJARI, Professeur à la Faculté de Droit de Rabat
Présentation introductive
M. Hassan EL AMRI, Directeur DAR AL KHADAMATE
Discutants
M. Aziz ALAMI GOURAFTEI, CRI Grand Casablanca
M. Abderrahmane OUTASS, Vice-Président de la Commune de Casablanca
M. EL GADI, Transparency Maroc
Rapporteur
M. Michel BARBE, KPMG

Panel 3 Caractéristiques principales d'une conduite éthique pour les élus

Modérateur et *présentation introductive*
M. Mohamed TOZY, Professeur à l'Université Hassan II de Casablanca
Discutants
Mme Julie ROBISON, RTI - USAID
Mme Helen DESFOSSES, ROCKFELLER COLLEGE OF PUBLIC AFFAIRS
M. Ahmed BRIJA, Elu de la Commune de Casablanca
Rapporteur
M. Mohamed TOZY

« La décentralisation démocratique nécessite la mise en place, au niveau local, d'une administration dotée de mécanismes de gestion répondant à des exigences de performance, de transparence et d'éthique dans la conduite des affaires publiques. »

>> Le service est public quand il est rendu au citoyen

Le citoyen marocain se débat, chaque jour, dans des procédures complexes, face à des fonctionnaires ignorant parfois les obligations qui découlent de leur fonction ; une situation qui engendre conduites déviantes, frustrations et discrédit du service public.

Qu'attend le citoyen de la démocratie?

Que les services que fournit l'administration publique lui soient rendus dans l'équité et avec toute la célérité requise; l'administration étant, par principe, au service du citoyen et non le contraire. Alors pourquoi certains fonctionnaires ne considèrent pas comme allant de soi de respecter ce principe de base et de se comporter en respectant l'éthique ? D'après les différentes interventions, ceci est tributaire de plusieurs facteurs qui intéressent aussi bien l'élu, le fonctionnaire que le citoyen ou l'entreprise : des attitudes caractérisées par l'indifférence face aux manquements à l'éthique, un sentiment d'impunité, une méconnaissance des droits et des devoirs, la facilité des passe-droits, le favoritisme …

Avec quelles conséquences ?

La corruption, entre autres. Comment la combattre alors ?
Par la coercition (tribunal, punitions, etc.) qui, de l'avis général, n'est pas dans tous les cas pertinente et ne donne pas toujours, à elle seule, les résultats escomptés. Une autre solution consiste à alléger les procédures en identifiant, parmi elles, celles qui sont redondantes et donc inutiles. Sur 600 procédures opaques et complexes, 300 peuvent ainsi être annulées sans dommage ; ce sera autant de volume
de travail, d'opportunités de corruption en moins pour le fonctionnaire et le citoyen, et de taux de croissance en plus pour l'économie marocaine.

Alléger les procédures suffit-il à combattre la corruption ?

Il ne faut pas oublier que le citoyen est partie prenante dans cette situation; il doit être sensibilisé à ses droits et devoirs et éduqué à refuser la corruption. Il y a également un manque de qualifications ou des insuffisances professionnelles chez certains fonctionnaires de la commune qui portent atteinte au service public, à l'économie et aux droits du citoyen.

>> La bonne gouvernance locale Dispositif d'**intégrité** et **performance** dans les services

Les premières interventions du séminaire ont été consacrées au cadrage des axes de réflexion de cette journée sur l'éthique et la transparence dans la gestion communale. Plus animés et plus riches en débats, les trois panels thématiques ont permis aux participants de procéder à un état des lieux de la gouvernance locale et de dégager, dans ses grandes lignes, un dispositif d'intégrité et d'éthique qui réponde aux exigences d'une gestion locale plus transparente et plus performante.

Pour les contribuables, la transparence et l'éthique de l'administration publique sont les garanties de la bonne qualité des services rendus par les pouvoirs publics. Il y va également de la crédibilité de ces pouvoirs et de la confiance ainsi que de la participation des citoyens à la chose publique. Des avancées notables ont été réalisées par le Royaume dans la consolidation de la démocratie locale, mais l'édifice institutionnel en matière de transparence doit être étayé par une responsabilisation accrue des élus, des fonctionnaires et de leurs partenaires.

> « Pour les contribuables, la transparence et l'éthique de l'administration publique sont la garantie de la bonne qualité des services rendus par les pouvoirs publics. »

Un objectif dont la réalisation demande de la volonté et de l'abnégation comme le montre l'expérience américaine dans ce domaine.

Lors de la première matinée du séminaire, les participants ont défini des pistes de réflexion dans ce sens à travers un certain nombre de thèmes, notamment :

- les relations entre le citoyen et le service public;
- la crédibilité et l'image du service public;
- l'état des lieux dans le domaine de la bonne gouvernance au Maroc;
- l'expérience américaine en matière de droit à l'information du citoyen et de mise en place de dispositifs d'éthique pour les élus.

Autre conséquence : le service public contre le service individuel ?

Certains fonctionnaires s'érigent, par excès de zèle ou par manque de qualification, en défenseurs absolus du service public contre le service privé rendu au citoyen ou à l'entreprise. Dans le cas d'un opérateur économique, par exemple, le service qu'il est en droit d'attendre de sa commune est envisagé par ces fonctionnaires, non pas comme un droit qui lui est du en tant que citoyen, mais comme un "privilège" qui lui permet de faire des bénéfices. Ceux-ci ne sont pas considérés comme résultant des efforts et du travail de cet opérateur, mais comme "indus" par ce que privés.
En fait, les services public et privé sont complémentaires; il ne faut pas que la notion de service public soit un prétexte pour léser les droits privés des citoyens ou des opérateurs économiques.

Ce que demandent les citoyens à leur service public: extrait de l'allocution de M. Noureddine Ayyouch, membre de la société civile

- Nous voulons un bon accueil et une écoute attentive lorsque nous nous rendons dans les communes.
- Nous voulons une célérité et une rapidité dans la réalisation des services.
- Nous voulons une gestion efficace des deniers publics parce que ce sont nos impôts.
- Nous nous attendons à une qualité de service impeccable de la part de la commune comme dans n'importe quelle entreprise.
- Nous voulons une transparence dans tous les actes de la commune.
- Nous voulons une simplification des procédures.
- Nous voulons une participation à l'élaboration du budget et des actions de la commune.
- Nous voulons un contrôle des dépenses engagées par la commune et que ce contrôle soit porté à la connaissance des citoyens.
- Nous voulons participer à l'évaluation des actions de la commune pour que celle-ci rende compte de ce qu'elle entreprend.
- Nous voulons que tous les manquements à la réglementation en vigueur soient sanctionnés.

Évolution de la perception internationale de la corruption au Maroc (d'après Transparency Maroc)

Année	Nombre de pays classés	Classement du Maroc	Score IPC
1999	99	45	4,1
2000	90	37	4,7
2002	102	52	3,7
2003	133	70	3,3
2004	145	77	3,2
2005	158	78	3,2
2006	163	79	3,2

1999 : le Maroc figure pour la première fois dans l'IPC (Indice de Perception de la Corruption) ; il a été classé 45ème parmi 99 pays, avec une note de 4,1 (/ 10).

En 2000 : le Maroc a vu sa cote améliorée avec une note de 4,7 et un classement au 37ème rang (sur 90).

Depuis, sa position s'est dégradée d'année en année pour atteindre, en **2006**, la 79ème place (sur 163) avec une note de 3,2.

L'importance des marchés publics dans l'économie nationale

Marchés publics au sens large (Etat, Collectivités Locales, Entreprises et Etablissements Publics) :

- ***17 % du PIB;***
- ***58 milliards de DH par an;***
- ***70 à 80 % du chiffre d'affaires des entreprises du BTP et des BET.***

L'importance des marchés communaux dans l'économie nationale

Quelque 4 milliards de DH par an;
Près de 7 % des marchés publics
Près de 1,5 % du PIB.

La stratégie nationale de lutte contre la corruption

Les objectifs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, déclarée en 2002, visent à renforcer les règles d'éthique et de transparence dans la gestion publique, mettre en place un cadre institutionnel de détection et de prévention de la corruption, promouvoir une approche globale et participative et, enfin, renforcer la culture déontologique à travers la formation, la sensibilisation et la communication. Cette stratégie repose sur un certain nombre de leviers anti-corruption :

- Enracinement des valeurs et des normes d'éthique et de moralisation (déclaration du patrimoine révisée, loi sur la concurrence, critères de mérite dans l'administration, ...)

- Institutionnalisation de la stratégie préventive anti-corruption (mise en place d'un organe de prévention anti-corruption : l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption-ICPC, ...)

- Renforcement de la transparence dans la gestion des marchés publics (affichage des appels d'offres via internet, précision des motifs de rejet des offres, ...)

- Amélioration du système de suivi, de contrôle et d'audit (contrôle interne, dynamisation de l'inspection des ministères, rapports sectoriels d'activités, ...)

- Simplification des procédures administratives (Portail de l'Administration Marocaine www.service-public.ma avec plus de 700 procédures en arabe et en français destinées au citoyen et à l'entreprise, package informationnel : émission tv IDARATOUK, un centre d'appel administratif : C2A - 08200 3737)

- Education, sensibilisation et communication (recueil sur les dispositions anti-corruption, kit pédagogique en matière de lutte contre la corruption, intégration du module intégrité et moralisation dans les plans de formation continue,...)

>> Crédibiliser le service public et valoriser son image

Le service public traîne une image défavorable qu'il s'agit de valoriser par une nouvelle conception de l'action publique basée sur la simplicité des procédures, l'efficience et l'équité. Dar Al Khadamate ou le guichet unique de Casablanca est une expérience originale à faire fructifier.

Selon les intervenants, le plus grand défi que doivent relever certaines communes est de changer l'image d'opacité, de paresse, de laisser- aller et d'incompétence qui leur est accolée. C'est dans le domaine de la gestion des marchés publics que l'image des communes, est la plus dépréciée. En effet, les soumissionnaires aux marchés publics se trouvent être toujours les mêmes pour tous les types des marchés que les communes lancent. Peu nombreuses, ces entreprises se sont donc "spécialisées", non pas dans un domaine particulier (environnement, informatique, santé, etc.), mais bien dans les procédures complexes des marchés publics communaux. Souvent, ces "spécialistes" ne sont pas qualifiés pour soumissionner à ces marchés mais comme ils connaissent les procédures…

> "le plus grand défi que doivent relever certaines communes est de changer l'image d'opacité, de paresse, de laisser- aller et d'incompétence qui leur est accolée. C'est dans le domaine de la gestion des marchés publics que l'image des communes, est la plus dépréciée."

D'ailleurs, ces procédures de passation et de paiement des marchés sont tellement compliquées que beaucoup d'entreprises renoncent à soumissionner. Lorsque des entreprises organisées et crédibles travaillent avec une commune, elles sont souvent confrontées à des procédures longues et confuses et à des délais de paiement importants.

L'image et la crédibilité de l'administration publique s'en retrouvent encore plus dévalorisées. Ces entreprises sont en quelque sorte "empêchées" de participer au développement de l'économie nationale par un dispositif institutionnel trop complexe.

L'expérience administrative nouvelle du Conseil de la Commune de Casablanca dont l'objectif est de mieux servir le citoyen, peut être l'occasion de changer cette image et rendre crédible la gestion locale. Dans le domaine des marchés publics, par exemple, il sera judicieux de mettre en place, avec les ministères concernés, un comité chargé de sélectionner les entreprises qui ont la capacité et la compétence dans les domaines qui intéressent les marchés publics de la commune.

Par ailleurs, la ville de Casablanca s'est engagée dans la création de Dar Al Khadamate, un guichet unique pour les services municipaux clés concernant l'urbanisme et la construction. Au-delà des améliorations attendues de cette innovation - en termes d'efficacité des prestations et des impacts induits pour le développement économique - ce guichet unique est une initiative porteuse de bonne gouvernance et de perspectives de crédibilisation de l'action publique.

>> La **bonne gouvernance** locale au Maroc : acquis indéniables et attentes à combler

L'évolution institutionnelle du Maroc et la volonté des pouvoirs publics d'aller vers plus de transparence et plus d'éthique s'accompagne, aujourd'hui, d'une responsabilisation croissante des gestionnaires locaux. Ceux-ci doivent désormais agir avec efficacité en adaptant leurs interventions aux mutations de l'édifice institutionnel national et à l'évolution des demandes des citoyens et de la société civile.

La bonne gouvernance est un objectif qui figure au centre des préoccupations des pouvoirs publics; transparence, équité et performance représentent une quête incessante de l'Etat vers un renouveau du mode de management de la chose publique. Les avancées prometteuses réalisées dans ce domaine à travers une remarquable évolution institutionnelle et normative, ont été relayées, récemment, par des débats publics sur l'éthique et la transparence dans la gestion publique nationale et locale.

Consolidation de l'édifice institutionnel

Dans le sillage des avancées démocratiques réalisées par le Royaume, la consolidation de l'édifice institutionnel du pays a permis de mettre progressivement en place des institutions de contrôle et d'éthique touchant les domaines politique, juridictionnel, administratif, financier, territorial, etc. La constitution de 1996, ainsi que les Hautes Orientations Royales qui l'ont étayée, confirment le choix du Maroc pour un mode de gouvernance qui place le citoyen au centre des décisions et engage le pays dans la voie de l'édification de son propre système d'intégrité: nouveau concept de l'autorité, chantiers de la réforme de la justice et de l'administration, dynamisation des Cours des Comptes, renforcement des Tribunaux Administratifs, création de l'institution de Diwan Al Madhalim, …

> « Les élus doivent s'adapter aux évolutions tant de l'édifice institutionnel national que des demandes des citoyens et de la société civile »

Mise à niveau normative

Parallèlement à cette évolution institutionnelle, une mise à niveau normative a porté sur le système de contrôle des dépenses et des marchés publics avec la refonte des textes sur les marchés publics. Cette actualisation a également concerné certaines dispositions régissant la fonction publique comme la modernisation du contrôle financier des entreprises publiques, le renforcement de la responsabilité des ordonnateurs, la révision de la charte

communale ou bien la mise en place du dispositif d'application de la loi sur la motivation des décisions administratives. La mise à niveau normative présente aussi un volet relatif à la transparence et l'équité des fonctionnaires. La loi concernant la déclaration du patrimoine a ainsi été actualisée, un code de bonne conduite approuvé et un projet de loi sur la lutte contre la corruption mis sur les rails.

Moderniser la gestion publique locale

La performance dans la gestion des communes se construit progressivement dans le cadre de cette évolution institutionnelle et normative nationale. Suivant en cela les mutations socio-économiques en cours dans le Royaume, la gestion locale est désormais mue par une culture de résultats que supposent une performance accrue des services rendus aux citoyens et une éthique dans les actions. C'est ainsi que les avancées réalisées dans le domaine de la décentralisation se sont traduites par un transfert des responsabilités de l'Etat vers les gestionnaires locaux qui sont maintenant dotés de compétences importantes. Ces transferts ont été appuyés par une modernisation des structures (développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication parmi les collectivités locales), l'allègement des procédures et des contrôles a priori, la simplification de la réglementation ainsi que par la sensibilisation des élus et des cadres aux techniques managériales (gestion par objectifs, globalisation des crédits, contractualisation, partenariat, etc.). Bénéficiant désormais de marges de manœuvre suffisantes pour prendre des initiatives, les gestionnaires locaux doivent également rendre compte de leur gestion sous un contrôle plus souple, mais toujours soucieux de la sécurité et de la régularité des opérations financières publiques.

Des attentes à combler

Les avancées prometteuses réalisées ainsi par le Maroc dans le domaine de la bonne gouvernance locale ne doivent cependant pas faire oublier que les responsabilités de ces gestionnaires locaux doivent évoluer avec le changement des mentalités et les attentes des citoyens et de la société civile. La proximité des élus et cadres locaux avec les citoyens représente un atout certain pour accompagner cette évolution dans le sens d'une gestion locale transparente et performante. Leur connaissance des besoins réels des populations locales les place en position idéale pour y répondre en fédérant les acteurs locaux de développement et en galvanisant toutes les bonnes volontés par la participation à la gestion des affaires publiques locales. Une gestion démocratique, transparente et éthique des affaires locales inspire confiance aux investisseurs, drainant ainsi les ressources nécessaires au développement local. Elle permet également l'émergence de nouvelles élites locales en suscitant, parmi les jeunes, l'engagement dans la vie publique et politique. A mettre également à l'actif de la bonne gouvernance, au plan national, l'impact bénéfique de certaines initiatives à peine initiées, d'autres qui ne demandent que confirmation avant leur généralisation; pour ne citer que ces deux perspectives :

- l'action citoyenne de certains établissements publics cités en exemple pour la qualité de leurs services et pour leurs efforts citoyens dans les domaines humains, sociaux et écologiques;
- des mécanismes de professionnalisation de l'intégrité publique à travers codes et chartes éthiques.

> « La principale responsabilité des élus est d'être à l'écoute des citoyens et d'apporter des réponses rapides et satisfaisantes à leurs attentes. »

>> L'expérience américaine dans le domaine de la bonne gouvernance :
• le droit à l'information du citoyen;
• la mise en place d'un dispositif éthique pour les élus en Caroline du Nord.

Le droit à l'information, composante essentielle de la citoyenneté

Aux Etats-Unis, la transparence de l'action publique s'est progressivement améliorée avec la mise en place, entre autres, d'un ensemble de règles permettant aux citoyens d'accéder à l'information au sein de sa commune. Ces mesures ont organisé les réunions ouvertes au public en précisant les règles de base telles que l'obligation, pour la commune, d'annoncer ces réunions à l'avance, avec un ordre du jour précis, ou la possibilité pour le citoyen de s'exprimer et de déposer des requêtes d'accès à l'information. Le droit du citoyen à l'information a également été réglementé dans son étendue et ses limites, les modalités d'accès à l'information précisées.

> « La participation effective des citoyens à la vie démocratique est un gage de transparence pouvant étayer le système d'équilibre et de séparation des pouvoirs. »

Ces lois sur le droit à l'information se fondent, d'abord, sur la conviction que la participation effective des citoyens à la vie démocratique est un gage de transparence pouvant étayer le système d'équilibre et de séparation des pouvoirs. Elles se fondent également sur la croyance des pères fondateurs du système constitutionnel américain, traduite dans la constitution américaine, que le savoir est une composante essentielle du civisme et de la citoyenneté.

Concrètement, les requêtes sont soumises directement par les individus ou transmises par des employés de la ville. Le département concerné doit rechercher l'information et la remettre dans les cinq jours suivant la requête. Un formulaire de requête d'information prévu à cet effet, comporte, outre l'identité et les coordonnées du demandeur, des précisions sur le contenu de l'information demandée. Selon les modalités du droit à l'information, le demandeur peut faire appel par écrit en cas de refus de soumission de l'information. Une décision concernant cet appel sera rendue par écrit dans les dix jours suivant la formulation de l'appel.

Le droit à l'information et les contraintes

Le droit à l'information du citoyen américain comporte, cependant, certaines contraintes. Depuis les attentats du 11 septembre, les autorités américaines estiment que l'accès à l'information devrait être restreint dans l'intérêt de la sûreté nationale. Il y a également la crainte que les réunions ouvertes au public et l'excès d'information deviennent des obstacles au travail du gouvernement. Le droit à l'information possède aussi un coût; les citoyens d'Albany (État de New York), par exemple, doivent payer 25 cents par page photocopiée. Il y a cependant de nombreuses dérogations. Une nouvelle loi de l'Etat de New York stipule que, dans certains cas, le gouvernement doit payer les frais d'avocat des personnes dont les requêtes d'information ont été refusées ou retardées sans justification. Le temps consacré par les employés à satisfaire les requêtes, les appels et les doléances pour celles qui ne sont pas satisfaites, etc. constituent aussi des contraintes au droit à l'information.

La commune Américaine de Cary, Caroline du Nord : genèse d'un code de conduite

La ville de Cary est située au cœur d'un parc technologique qui constitue le moteur de la croissance régionale. Les terrains y sont disponibles et bien situés. La ville compte aujourd'hui 115 000 habitants, une population qui double tous les 10 ans, et dispose d'une assiette fiscale de 16 milliards de dollars. Cary est également identifiée, dans des enquêtes nationales, comme l'une des villes les mieux gérées du pays et où il fait bon vivre et élever une famille.

Sur le plan foncier, la demande de logements y est donc élevée, occasionnant une forte hausse des prix et exerçant une pression sur le commerce des terrains et la délivrance des autorisations de construire.

Tout commence par un changement de zonage…

C'est ainsi qu'un promoteur local demande au Conseil un changement de zonage pour un assemblage de parcelles de 450 ha pour construire 5 000 unités de logement, dont 50% en appartements. Après l'approbation du Conseil de la ville de Cary, le promoteur revend la propriété à un promoteur national et engrange un profit de près de 25 millions de dollars. Le promoteur national devrait bénéficier des dispositions d'un accord approuvé par la ville qui exempte le promoteur des réglementations en matière d'infrastructure en échange de donations pour les écoles publiques.

Or, précisent les constructeurs locaux qui se saisissent de l'affaire, l'obligation de faire ces dons, et donc de bénéficier de l'exemption, revient aux constructeurs locaux et non au promoteur national. Ils se plaignent d'extorsion, de pots de vins, et mettent en avant la notion de conflit d'intérêt de la part du Maire. Une enquête est donc ordonnée.

> « L'enquête a prouvé que dix jours après l'approbation du conseil concernant le changement de zonage, le promoteur verse plus de 100.000 $ en liquide sur le compte de la compagnie du Maire. »

Se poursuit par des investigations…

L'enquête révèle que le Maire de Cary et le promoteur national en question sont partenaires dans une compagnie de câblage internet. Les contrats entre les parties donnent à cette compagnie des droits exclusifs pour les services internet des appartements qui seront construits. Il a été prouvé que dix jours après l'approbation du conseil concernant le rezonage, le promoteur a versé plus de 100.000 dollars cash sur le compte de la société du Maire.

Et finit par l'élaboration d'un code de conduite pour les élus de Cary

Le Conseil municipal de Cary s'aperçoit qu'il ne dispose d'aucun cadre réglementaire ou légal pour traiter la plainte des constructeurs locaux. Le Maire nie le conflit d'intérêt et accuse le Conseil de manœuvres politiques. Le Conseil exclut les poursuites légales qui seraient trop compliquées et penche pour une solution plus rapide : développer un code d'éthique pour disposer d'une structure et d'un cadre normatif afin de juger la plainte présente et dissuader les futurs manquements à l'éthique.

Le processus suivi par le Conseil de Cary pour instaurer ce code commence par la création d'un Comité d'éthique, approuvée unanimement, afin de développer un code de conduite. Les trois membres du Conseil qui formeront ce comité sur l'éthique sont tirés au sort. Ils devront définir les objectifs, évaluer les options, recommander une version du code à l'approbation du Conseil.

> « La ville de Cary devait développer un code d'éthique pour disposer d'une structure et d'un cadre normatif afin de juger la plainte présente et dissuader les futurs manquements à l'éthique. »

Les réflexions préliminaires des membres du Conseil ont porté sur les objectifs du code de conduite et sur les options possibles : fallait-il promouvoir un environnement éthique avec un code "d'aspiration" qui va se focaliser sur l'affirmation des valeurs partagées et les normes souhaitées de comportement ; ou bien valait-il mieux fournir un cadre législatif en matière d'éthique avec des "Codes opposables" en se focalisant sur les définitions de la terminologie, des normes, des processus et des sanctions en cas de manquement.

A ce stade de la réflexion, le Comité d'éthique sollicite les services d'un cabinet juridique, sélectionné à l'issue d'un appel d'offres, pour affiner ces options et procéder à une comparaison des meilleures pratiques en Caroline du Nord et dans le pays.

Le cabinet présente les options au Comité et développe une première version qui sera commentée par le Comité et remaniée par le cabinet. La population de Cary sera informée qu'un forum public se tiendra pour discuter le code retenu par le Comité d'éthique. Après révisions, le Conseil de la ville approuve le code à l'unanimité. La petite ville de Cary, en Caroline du Nord, dispose désormais d'un code de conduite pour ses élus.

PROJET DE GOUVERNANCE LOCALE AU SERVICE DU CITOYEN

Panel 1

>> L'éthique et la transparence dans les procédures d'octroi des marchés communaux

Les marchés publics traités au niveau des communes locales représentent près de 7% des 60 milliards de dirhams que brassent, chaque année, les marchés publics de l'Etat. La réforme de 1998 insiste sur l'efficacité, la transparence et l'équité dans la gestion de ces marchés publics (préparation et attribution). Cependant, des insuffisances dans les pratiques, ainsi que les exigences de la décentralisation, nécessitent, maintenant, une évolution de la réglementation vers plus d'équité et d'efficience.

La réforme de 1998 : efficacité et moralisation des marchés publics

Avec plus de 4 milliards de dirhams par an, soit 1,5 du Produit Intérieur Brut (PIB), les marchés publics gérés par les collectivités territoriales constituent un levier considérable pour le développement local. Pour optimiser ce rôle de levier, les dispositions de la réforme de 1998 insistent essentiellement sur la transparence et le renforcement de l'éthique dans la gestion de ces marchés, depuis l'attribution jusqu'au suivi de leur exécution.

Pour ce faire, la réforme de 1998 a d'abord simplifié largement les procédures et les règles de passation des marchés, tout en introduisant des instruments permettant de rendre performante la réalisation des marchés et des outils de contrôle visant à préserver les intérêts des soumissionnaires et ceux de l'Etat pour une plus grande efficacité de la dépense publique. Parmi les dispositions de la réforme, une attention particulière a été accordée à la préparation et à l'exécution des marchés. Une panoplie de garanties assure, par ailleurs, aux entreprises soumissionnaires, une plus grande transparence dans l'exécution des marchés, une concurrence plus ouverte dans l'attribution de ces derniers et, enfin, des possibilités plus nombreuses d'obtenir des clarifications concernant la passation d'un marché.

> « Pour accompagner les améliorations techniques de la réforme de 1998, la formation des élus et des cadres communaux et l'élaboration de guides de vulgarisation sont prévus. »

> Avec plus de 4 milliards de dirhams par an, soit 1,5% du Produit Intérieur Brut (PIB), les marchés publics gérés par les collectivités territoriales constituent un levier considérable pour le développement local. La pratique effective des textes introduits par la réforme de 1998 a mis en lumière sa maîtrise insuffisante ou son application erronée par les différents acteurs locaux.

La gestion actuelle des marchés communaux : insuffisances des textes et dysfonctionnements dans la pratique

Avec toutes ces dispositions, la réforme de 1998 essaie de répondre aux préoccupations des administrations publiques et aux attentes des entreprises en matière de gestion des marchés publics. A l'usage, cependant, des dysfonctionnements ont été relevés, notamment les insuffisances de cette réglementation elle-même concernant, entre autres, l'impunité des fraudeurs, l'absence de recours pour non observation des dispositions en vigueur, certaines procédures difficiles à gérer en cas d'urgence qui obligent à choisir le moins-disant pour se conformer aux contrôles, etc.
La pratique effective des textes introduits par la réforme a également mis en lumière une maîtrise insuffisante des dispositions de cette dernière ou leur application erronée, aussi bien de la part des cadres et des élus des communes que de celle des opérateurs. La compétence des gestionnaires a été souvent mise en cause. La manipulation ou l'infraction aux règles, ainsi que des comportements irréguliers ont été de la même manière constatés: cahier des prescriptions spéciales indisponibles, visite des lieux tardive ou non programmée, etc.

Ces insuffisances et dysfonctionnements se traduisent par des préjudices pour les donneurs d'ordres et les contractants, causant des délais supplémentaires, des litiges, des dépassements budgétaires, des marchés inachevés ou résiliés et, parfois, débouchant sur des poursuites légales; ce qui n'est pas compatible avec une administration moderne, ni propice au développement local. Aussi, les dispositions réglementaires actuelles régissant les marchés publics ont-elles besoin d'une amélioration en profondeur pour accompagner les mutations qui traversent aussi bien l'administration que son environnement national.

Le renforcement de la réforme de 1998 pour plus de précision et de cohérence

Le contexte général est favorable à ce renforcement avec, pour trame de fond, la volonté des pouvoirs publics de rendre plus efficiente la gestion des services publics. Les raisons et les objectifs sont multiples. Il y a d'abord le contexte économique et financier du pays qui exige, désormais, une meilleure gestion des deniers publics et un ajustement de la réglementation marocaine aux pratiques et normes internationales en matière de gestion des marchés publics. Il s'agit également de répondre aux préoccupations de l'administration marocaine en plein essor ; avec la décentralisation et la déconcentration de la gestion des crédits budgétaires, les intervenants sont de plus en plus nombreux dans la gestion des marchés publics.

> « Le renforcement de la réforme de 1998 va consolider l'exigence de transparence concernant la publicité pour les appels d'offres, les délais, les ouvertures des plis, l'évaluation des offres et le choix, justifié, du meilleur soumissionnaire. »

Pour leur part, les différents opérateurs attendent une amélioration des procédures et règles régissant la préparation et l'attribution des marchés publics, alors que les prestations fournies, par leur soin, à l'administration se diversifient et deviennent de plus en plus complexes.

Les améliorations, à venir, de la réforme de 1998 vont consolider l'exigence de transparence en renforçant la publicité pour les appels d'offres: recours aux voies postale et électronique, bulletin officiel en deux langues, affichage des procès-verbaux des travaux des commissions,...

Ces améliorations concernent également les délais, les ouvertures des plis et les conditions selon lesquelles un marché peut être déclaré infructueux ou être annulé, l'évaluation des offres et le choix, justifié, du meilleur soumissionnaire. Une clause de lutte contre la fraude et la corruption sera introduite, exigeant l'engagement écrit du soumissionnaire de ne pas influer, par des dons ou des cadeaux, sur les différentes procédures du marché, ni sur les étapes de son exécution. Enfin, un système de suivi et d'audit des marchés passés renforcera également la moralisation de la gestion des marchés publics.

Pour accompagner ces améliorations techniques, un programme de formation des élus et des cadres communaux et l'élaboration de guides de vulgarisation sont prévus. Ils concernent les procédures des marchés publics ainsi que les exigences de transparence et d'équité que ces marchés nécessitent pour que la commune attire l'investissement et participe pleinement au développement national.

>> Ethique et prestation de services aux citoyens et aux entreprises

La commune est appelée à se comporter à la fois comme une entreprise vis-à-vis de ses clients, que sont les citoyens et les opérateurs économiques, et comme commutateur social en mettant en relation hommes et initiatives pour le bien-être matériel et spirituel des administrés. L'excellence de ces prestations, ainsi que la confiance des citoyens et opérateurs, dépendent de l'efficience et de la motivation du personnel qui doit se conformer aux normes les plus rigoureuses de comportement moral. Dar al Khadamate ou le guichet unique, et le centre régional d'investissement (CRI) bien avant lui, ont été initiés dans le but de conduire cette mutation d'une administration du service public vers une administration au service du public.

CRI : vers une spécialisation de l'administration publique ?

C'est à la consolidation de cette mutation que s'est attelé le CRI, depuis sa création en 2002, à travers les différentes régions du pays. Véritable service de proximité, son but est le développement régional par l'expertise et le conseil qu'il fournit aux créateurs d'entreprises et aux investisseurs. Le citoyen "client" est ainsi au centre d'une démarche à laquelle adhère le personnel du CRI qui doit, pour plus d'équité et d'efficience, observer une stricte égalité dans le traitement des dossiers et faciliter les procédures sans déroger aux lois. Une adhésion du personnel qui passe essentiellement par l'information, la sensibilisation aux valeurs morales, une gestion efficace autour de la performance et des conditions de travail correctes.

Au CRI, la responsabilisation du personnel passe avant tout par une transparence observée à toutes les étapes du service rendu au client. Il s'agit, d'abord, de maîtriser les procédures; celles qui ont le plus d'impact sur le client sont traitées, simplifiées et mises rapidement sur le site internet du Centre. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication permet, au niveau des procédures, du traitement et du suivi des dossiers, de restreindre les contacts entre le client et le personnel, et de réduire ainsi les risques de corruption. Le système d'information dont dispose le CRI a également permis de réduire les délais de création d'entreprises à quelques jours avec possibilité, pour le client, de suivre son dossier à travers les différentes phases de son traitement.

Dar Al Khadamate : la logique stratégique de la performance

Dar Al Khadamate ou le guichet unique, est une initiative prise par le Conseil de la ville de Casablanca dans le cadre de la charte de 2002 ayant unifié la ville. Inspiré du centre régional d'investissement et fort de l'expérience de celui-ci, Dar Al Khadamate se positionne comme l'interlocuteur unique du citoyen et des opérateurs économiques en matière de construction. Le premier objectif est de faciliter, de simplifier et de clarifier les démarches dans ce domaine en réunissant, dans un même endroit, tous les intervenants administratifs et tous les prestataires en matière de construction, de lotissement et de morcellement. Les délais d'instruction des dossiers s'en trouvent ainsi réduits et leur traitement plus transparent. Un système d'information performant permet d'enregistrer la demande d'autorisation et de fournir, au dépositaire, la date de la tenue de la commission qui traitera son dossier; les délais de la tenue de celle-ci ne dépassant pas 12 jours.

> « Dar al Khadamate introduira sûrement une saine émulation dans l'administration marocaine car c'est un environnement particulier qui s'instaure progressivement à partir d'une conception nouvelle du service public faite d'ouverture et d'efficience. »

L'autre objectif du guichet unique de Dar Khadamate est de réduire le plus possible les contacts entre le personnel de la commune d'une part, les citoyens et les opérateurs économiques de l'autre. En effet, la simplification des procédures et leur dématérialisation par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent être un gage de transparence et réduire ainsi les déviances dans les comportements.

Dar Al Khadamate, dans sa phase expérimentale, et le CRI fort de 4 années d'expérience, sont deux innovations dans l'administration publique destinées à améliorer les services aux citoyens et aux entreprises. Ce sont deux expériences qui auront à instaurer ou à consolider de nouvelles valeurs faites d'équité, de transparence et de performance dans la gestion locale bien qu'elles paraissent, a priori, en décalage avec le contexte institutionnel actuel et soulèvent bien des questions quant à leur pérennité et leur efficience.

Harmoniser l'architecture institutionnelle

En effet, comment aller vers plus de transparence et d'éthique dans le service public local dans un contexte institutionnel en devenir? Dans la mise en place progressive de son dispositif institutionnel, le Maroc a accumulé, depuis l'Indépendance, quelques 114 000 lois dont 682 sont en contradiction avec la Commune Locale. Sur le plan de l'information par exemple, considérée comme l'ingrédient majeur de la transparence, l'article 18 consacre encore le droit de réserve et de discrétion du fonctionnaire qui peut légalement faire de la rétention.

La décentralisation, pour sa part, gagnerait à être beaucoup plus audacieuse car les réformes actuelles agissent différemment sur des administrations locales émiettées, aux parcours diversifiés. La Commune de Casablanca, par exemple, comporte maintenant, dans le cadre de l'unité de la ville, 16 arrondissements avec des gestions et des héritages différents, ainsi que des intérêts partisans parfois contradictoires. Il faut ajouter à cela 20 000 fonctionnaires diversement formés, qu'il faut sensibiliser à la réglementation et à la nécessité de changer les comportements vers plus de transparence et d'équité dans les services.

Reste que Dar al Khadamate augure bien des services que la commune fournira, dans l'avenir, aux citoyens.

> « L'objectif de Dar al Khadamate est de faciliter, de simplifier et de clarifier les démarches dans le domaine de l'urbanisme en réunissant, dans un même endroit, tous les intervenants administratifs et tous les prestataires en matière de construction, de lotissement et de morcellement.
> La simplification des procédures et leur dématérialisation par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent être un gage de transparence et réduire ainsi les déviances dans les comportements. »

Entre autres apports inédits du guichet unique, la traçabilité du dossier déposé, la célérité et la transparence dans son traitement, des cadres mobilisés et des conditions de travail dignes.

Pérenniser une expérience novatrice

Mais ces conditions privilégiées ne vont-elles pas marginaliser les autres services de la commune et introduire ainsi des prestations à deux vitesses du service public ? Au contraire, le guichet unique de Dar al Khadamate introduira sûrement une saine émulation dans l'administration marocaine car, avec lui, c'est un environnement particulier qui s'instaure progressivement à partir d'une conception nouvelle du service public faite d'ouverture et d'efficience.
Cependant, pour que le guichet unique ne soit pas seulement un gadget et que les effets d'entraînement qu'on lui suppose ne demeurent pas des vœux pieux, il faut conforter cette expérience pilote en renforçant l'édifice institutionnel et en mobilisant davantage ses principaux acteurs, les cadres de la commune. Les compétences existent bien; elles ont besoin, pour être encore plus efficaces, d'un statut du travail mobilisateur basé sur la récompense de l'effort fourni, de conditions de travail harmonieuses et d'un management autour des valeurs du mérite, de l'équité et de l'efficience.
Il faut également intégrer le citoyen dans ce projet novateur en améliorant son accueil par la formation du personnel et, surtout, en encourageant sa participation selon des modalités formelles qui assureront un feed-back sur l'impact du service. Les doléances ainsi recueillies permettront, par l'intermédiaire du système d'information en place, d'améliorer les prestations et feront du guichet unique un lieu d'échange entre l'administration publique, les citoyens et les opérateurs économiques.

>> Caractéristiques principales d'une conduite éthique pour les élus

Une conduite éthique est le produit d'un ensemble de déterminations sociales, institutionnelles et individuelles, en interaction constante dans la pratique quotidienne de l'action publique. Ce qui renvoie au système de valeurs de la société et, à l'intérieur de ce système, à la place que l'on accorde à l'action publique en tant que choix politiques, partisans ou individuels à faire valoir.

Contexte institutionnel et qualités individuelles

De manière générale, les études et réflexions sur la bonne gouvernance locale montrent que le contexte institutionnel influe considérablement sur le système de valeurs qui fonde l'action locale. Les institutions, elles-mêmes fruit d'une évolution politique particulière, produisent ainsi des incitations positives ou négatives pouvant encourager ou freiner le développement des capacités locales. Les qualités individuelles des élus et des administrateurs locaux sont donc, pour une part, tributaires de l'évolution de l'édifice institutionnel national. C'est dans ce sens que la décentralisation et la déconcentration, soutenues par les réformes institutionnelles et normatives en cours au Maroc, tendent à responsabiliser davantage les élus et administrateurs locaux en leur aménageant des marges de manœuvre suffisantes pour prendre des initiatives. L'objectif est de substituer une culture de la performance et des résultats à la culture de moyens qui prévalait jusqu'alors. Une perspective dont le fondement est l'instauration d'une conduite éthique elle-même génératrice d'efficience chez les gestionnaires locaux. Dans la réalité, l'initiative locale doit encore composer avec la tutelle puisque les actions décidées localement ont besoin de l'aval du Wali, donc du représentant d'une institution nationale qui, de ce fait, influe sur les décisions de la commune, instance locale élue.

> « Le contexte institutionnel national influe sur le système des valeurs qui fonde l'action publique, pouvant ainsi encourager ou freiner le développement des capacités locales. »

En fait, une conduite éthique pour les élus passe aussi par une crédibilisation de leurs actions aux yeux du citoyen, surtout lorsque ces actions sont soutenues par des qualités individuelles et un comportement approprié. La responsabilisation des gestionnaires locaux devrait être renforcée dans le sens d'une plus grande reconnaissance, par l'instance de tutelle, de l'initiative de l'instance élue locale, la commune, dans ses propres gestion et développement. Une telle reconnaissance constituera un terreau fertile pour l'éthique et la transparence qui en seront les prolongements. Elle pourrait aider également à crédibiliser l'action locale en montrant que la décentralisation fonctionne bien dans les deux sens et que l'initiative locale est une véritable action citoyenne et non un octroi de l'instance centrale.

Le système de valeurs conviction /comportement

Outre cette dépendance entre l'intérêt général local (initiatives) et le cadre institutionnel (tutelle) qui peut influer sur le "contrat électoral" (respect des engagements de l'élu), la conduite éthique des élus et leurs comportements spécifiques dans des situations données puisent dans plusieurs référentiels qui forment le système

de valeurs de la société. Nous avons ainsi deux conduites éthiques, l'une de conviction et l'autre de comportement ; les fondements de la première sont la notion religieuse de "dépôt" (al amana) et la notion morale de civisme (contrat électoral). Cette éthique basée sur les convictions normatives, vertueuses (probité, honnêteté), s'évalue constamment au contact des réalités quotidiennes et peut entrer en conflit avec des initiatives dont les bases sont beaucoup plus "pragmatiques" (chevauchements des prérogatives, népotisme, etc.).

L'éthique de comportement possède, quant à elle, plusieurs ressources dont l'émulation des pairs qui se fonde sur des conduites et postures en conformité (suivisme dans un milieu vertueux) ou en décalage (posture honnête dans un milieu corrompu) par rapport à la culture ambiante relative à l'action publique. La seconde ressource de l'éthique de comportement se situe dans le rôle des médias et de la société civile qui peuvent, par une veille permanente, infléchir les conduites et aider à l'élaboration d'un système d'éthique et de transparence chez les élus. La troisième ressource est une charte de l'élu qu'il s'agit d'élaborer en tenant compte de toutes les dimensions qui fondent la conduite individuelle de l'élu au sein d'un système de valeurs donné, lui-même soutenu par un dispositif institutionnel particulier.

> "Une charte éthique de l'élu est un processus à construire, progressivement, en tenant compte à la fois du contexte institutionnel, du système de valeurs, des qualités individuelles des élus et des contraintes et défis quotidiens."

La conduite des élus entre intérêt privé et intérêt général

Au niveau local, justement, la gestion pratique des affaires quotidiennes pose le problème de l'intérêt général national confronté aux intérêts privés ou bien à l'intérêt général local. La conduite éthique de l'élu vacille, dans ce cas, entre les engagements politiques nationaux de son parti et les promesses faites aux électeurs au niveau local.

Alors, quelle conduite éthique pour les élus ?

Quelle configuration, donc, pour une charte éthique qui soit une réponse efficace à la situation spécifique de la démocratie marocaine émergente et son édifice institutionnel en devenir ? Faut-il penser local en poussant la responsabilisation des gestionnaires locaux vers plus d'efficience afin d'en généraliser les effets au plan national? ensuite, s'agit-il d'imposer des règles à observer, avec une coercition à la clé, ou d'exhorter les élus à tenir des postures morales par la célébration de références et de symboles vertueux ?

Dans tous les cas, une charte éthique de l'élu est un processus à construire, progressivement, en tenant compte à la fois du contexte institutionnel, du système de valeurs, des qualités individuelles des élus et des contraintes et défis quotidiens. Les discussions, tout au long du séminaire, montrent que l'option "contraignante" emporte le plus de suffrages parmi les participants. Un code de conduite contraignant suppose des devoirs et des obligations pour les élus, ainsi que des outils de coercition. Selon les intervenants, la crédibilisation de l'action locale est à ce prix. Elle passe également par le renforcement humain et matériel de la commune, une responsabilisation accrue des gestionnaires locaux ; un élu compétent, responsable et efficient sera d'autant plus enclin à honorer son contrat électoral et à rendre compte à ses électeurs.