

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Forum mondial sur la concurrence

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE LA CONCURRENCE

Contribution du Conseil de la Concurrence du Maroc

-- Session I --

Cette contribution est soumise par le Conseil de la Concurrence du Maroc au titre de la Session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 27 et 28 février 2014.

Mme Ania Thiemann, Responsable des relations extérieures, Division de la Concurrence, OCDE
tél. +33 1 45 24 98 87, adresse électronique : Ania.Thiemann@oecd.org

JT03351437

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE LA CONCURRENCE

-- Conseil de la Concurrence du Maroc * --

1. La lutte contre la corruption et les pratiques anticoncurrentielles manifeste de prime abord une certaine proximité ; cependant la relation entre les deux dérive a en fait été très peu étudiée. Essayons donc d'examiner successivement les deux notions et leurs interactions avant de passer en revue les efforts entrepris par le Maroc dans ce domaine tout en mettant en exergue les défis futurs qui lui restent à relever.

1. Interactions entre concurrence et corruption

2. Dans le cadre d'une économie de marché libre et concurrentielle, le profit peut être défini comme la rémunération de l'activité de l'entrepreneur et correspond à la rétribution d'une prise de risque productrice de valeur. La corruption, quant à elle, renvoie à la perversion ou au détournement d'un processus ou d'une interaction avec une ou plusieurs personnes dans le dessein, pour le corrupteur, d'obtenir des avantages ou des prérogatives particulières, et pour le corrompu, d'obtenir une rétribution en échange de sa bienveillance. Elle conduit inéluctablement à la création de rentes indues ou injustifiées qui constituent une sur-rémunération sans rapport avec la création de valeur. La corruption induit ainsi inmanquablement des conséquences négatives en constituant avec la rente qu'elle procure un cercle vicieux générant une mauvaise allocation des ressources, inhibant l'initiative privée et impactant l'investissement et les perspectives de croissance. En outre, la corruption en tant que facteur d'exclusion injuste instaure un système d'inégalité qui constitue un élément de risque et d'instabilité politique et sociale.

3. À travers ces développements apparaît donc clairement la relation dichotomique entre concurrence et corruption dans la mesure où tout ce que cherche à construire la première est foncièrement détruit par la seconde. En effet, faut-il le rappeler, la corruption est de nature à battre en brèche tous les objectifs escomptés à travers la promotion de la concurrence, à savoir : l'amélioration du climat des affaires, l'encouragement de l'investissement et de l'innovation, l'allocation optimale des ressources, la consolidation de la compétitivité et la préservation du bien-être du consommateur.

4. En fait, la relation entre corruption et concurrence semble tellement évidente que même en l'absence d'outils permettant de mesurer cette corrélation, nous pouvons affirmer que là où il y a corruption, la concurrence en paie une pratique forcément le prix. En fait, on peut même dire que la corruption est fondamentalement anticoncurrentielle dans la mesure où elle est de nature à entraîner des distorsions des structures socio-économiques, à créer des monopoles injustifiés, à renforcer des positions dominantes, ce qui impacte négativement le pouvoir d'achat des consommateurs, et induit une mauvaise allocation des ressources ainsi qu'une perte de compétitivité.

5. Concernant les domaines de prédilection pour les rentes obtenues grâce à la corruption, il convient de préciser qu'ils sont très variés et concernent toutes les situations où des avantages indus sont obtenus du fait de l'acointance avec les pouvoirs publics notamment dans le domaine des marchés publics, des concessions et délégations de service public, des licences et agréments d'exercice des activités professionnelles ou commerciales, des monopoles, etc.

* Contribution soumise par M. Abdelali Benamour, Président, Conseil de la Concurrence (Maroc).

6. Ceci étant précisé, il convient de souligner que l'atteinte à la concurrence par la corruption ne porte pas uniquement sur les cas où des représentants des pouvoirs publics sont concernés. Il existe également ce qu'on pourrait appeler la corruption privée ou la corruption inter-entreprises par laquelle des acteurs économiques se mettent d'accord en échange de rétributions de fausser le jeu de la concurrence sur le marché. Cette forme de corruption n'est pas moins dangereuse que la première, mais elle passe souvent sous silence dans la mesure où l'opinion publique et la société civile focalisent leur intention davantage sur celle impliquant des officiers publics ou des fonctionnaires car elle est souvent associée à l'abus de pouvoir ou à l'utilisation malveillante de l'autorité.

7. Partant de là, comment peut-on aborder la problématique de la lutte contre la corruption et la promotion de la concurrence ?

8. Je propose de dresser d'abord un état des lieux concernant ce sujet, avant de mettre en exergue les défis futurs à relever.

2. État des lieux : expérience marocaine

2.1 *Un engagement fort pour l'éradication de la corruption*

9. Fort d'un engagement politique affirmé à tous les niveaux de faire de la lutte contre la corruption et de la moralisation de la vie publique une priorité politique, réglementaire et institutionnelle en vue d'instaurer des rapports responsables et transparents avec le citoyen, le Maroc n'a cessé de multiplier ses efforts en vue de renforcer ses acquis et d'améliorer son approche en la matière.

10. Ainsi, depuis plus d'une dizaine d'années un plan d'action de lutte contre la corruption a été mis en œuvre et tout un arsenal juridique a été mis en place au Maroc. La réglementation sur les marchés publics a connu des aménagements réguliers, la convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption a été signée en 2003 et ratifiée en mai 2007, la loi sur le blanchiment a été votée à la fin de la même année et les lois sur la déclaration du patrimoine ont été adoptées et mises en œuvre depuis plusieurs années.

11. Sur le plan institutionnel une instance chargée de la prévention de la corruption (ICPC) a été mise instituée par le gouvernement dès 2005 et est entrée en fonction fin 2008. C'est dans ce contexte qu'est intervenu le Discours Royal du 20 août 2008 qui a exigé l'activation de l'Instance Centrale pour la Prévention de la Corruption. Cette Instance est composée, à raison de la moitié, des représentants des Départements Ministériels, l'autre moitié étant composée de représentants des Ordres Professionnels, de Chambres de Commerce et d'Industrie, d'ONG, de syndicats...etc. Les attributions de cette Instance englobent la réalisation d'études sur la corruption au Maroc, l'actualisation de la base de données sur ce phénomène, le développement, la coordination, la consultation entre les administrations concernées ainsi que la définition des stratégies de communication et campagnes de sensibilisation. Sont également représentés dans cette instance, les associations de la société civile, des universitaires, et quelque sept instances professionnelles dont notamment l'Association des Ordres des Avocats, la Fédération des Chambres de Commerce, d'Industrie et des Services, la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), le Groupement Professionnel des Banques du Maroc (GPBM). Les syndicats sont également représentés, dont celui de la presse.

12. Par ailleurs, la société civile s'est elle aussi vue attribuer une marge de manœuvre plus importante dans la lutte contre la corruption en étant associée au débat national sur cette question ainsi qu'aux projets initiés par les différents gouvernements qui se sont succédés au pouvoir depuis plus d'une décennie.

13. Parallèlement, un vaste chantier de réforme administrative a été ouvert depuis le début des années 2000 dans le sens notamment de la facilitation des procédures, du développement de l'administration électronique, de l'intensification des contrôles opérés par les inspections générales de ministères et les

juridictions financières, de l'adoption d'une charte du service public et de la mise au point d'un pacte national de réforme de la justice. De plus, le gouvernement a mis sur pied une commission nationale chargée du suivi de l'amélioration du climat des affaires.

14. Tout ce processus a été consolidé par la nouvelle constitution marocaine promulguée en juillet 2011 qui a condamné clairement et sans équivoque dans son article 36 toutes les pratiques de corruption ou de trafic d'influence pouvant porter atteinte à la bonne marche des services publics, tout en réformant l'ICPC en mettant en place une instance nationale de la probité et de lutte contre la corruption. Cet article stipule que « 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. » En conséquence, le statut de l'Instance nouvellement créée est en cours de réforme. Cette instance sera chargée, conformément aux dispositions de l'article 167 de la Constitution, de coordonner, de superviser et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable.

15. De plus, les plans d'actions gouvernementaux montrent l'engagement en faveur de l'éradication de ce phénomène. Ils s'inscrivent dans une logique d'opérationnalisation de la Convention onusienne contre la corruption. Ainsi, le gouvernement s'est attaché à décliner ses instructions par des programmes nationaux et des mesures opérationnelles transverses et sectorielles. Plusieurs initiatives ont été ainsi initiées dans le cadre de programmes nationaux telles que : la mise en place en 1999 d'un système national de lutte contre la corruption qui a conduit à l'élaboration d'un plan national de prévention et de lutte contre la corruption en 2005 ; la signature en 2003 de la Convention des Nations Unies relative à la lutte contre la corruption et sa ratification en Mai 2007 ; l'élaboration d'un plan national de prévention et de lutte contre la corruption en 2005 ; l'élaboration d'un nouveau plan national de prévention et de lutte contre la corruption en 2010.

16. Cette démarche concertée et participative a été couronnée par l'élaboration d'un plan d'actions formel 2010-2012 contenant des actions de prévention et de lutte contre la corruption urgentes et à mettre en place à court terme. Ce plan d'actions s'articule autour de six axes d'intervention, 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 ; encouragement du partenariat et de la coopération entre les différents intervenants au niveau national et international.

2.2 Des avancées importantes vers la création d'un environnement concurrentiel

17. Après plus d'une décennie qui s'est étendue le long des années 90 marquée par des réformes structurelles profondes du paysage économique et institutionnel marocain, l'avènement de la loi 06-99 promulguée en l'an 2000 est venu consolider ce processus à travers la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour le domaine des affaires axé sur le principe de la liberté des prix et de la concurrence, la prohibition des pratiques anticoncurrentielles, la mise en place d'un système de contrôle des concentrations économiques et l'institution d'un Conseil de la concurrence aux attributions consultatives.

18. Sur le plan substantiel, cette loi qui est toujours en vigueur s'aligne sur les principes internationaux en matière de régulation de la concurrence ; cependant l'institution mise en place pour veiller au respect des règles de bonne concurrence demeure limitée par la nature des attributions qui lui

sont confiées et par son statut qui ne lui garantit ni l'indépendance requise pour accomplir ses missions ni les outils nécessaires pour l'effectivité de son travail notamment le pouvoir décisionnaire, le pouvoir d'enquête et la faculté d'auto-saisine. Ces limites ont fait que le Conseil de la Concurrence a pratiquement gelé toutes ses actions.

19. Le Conseil de la concurrence sera redynamisé en août 2008 avec la nomination de son actuel président et l'installation de ses membres en janvier 2009. Aussitôt l'équipe mise en place, le Conseil a ouvert plusieurs chantiers avec comme objectif d'exploiter au maximum toutes les possibilités offertes par la loi en vigueur tout en poussant vers la réforme de ce texte principalement dans le sens de la création d'une véritable autorité de la concurrence dotée de tous les pouvoirs et attributions qui lui font défaut. Les principaux axes de travail du conseil depuis sa réactivation furent : le développement institutionnel et l'attraction de ressources humaines compétentes et leur formation ; la réalisation d'études sur l'état de la concurrence dans un certain nombre de secteurs stratégiques ; le traitement des saisines et demandes d'avis adressées au conseil ; la sensibilisation à la culture de la concurrence ; la participation active et effective aux manifestations internationales en vue de s'imprégner des meilleures pratiques internationales en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et de contrôle des concentrations ; enfin le plaidoyer pour la réforme du cadre juridique régissant le conseil de la concurrence.

20. Ces efforts ont été couronnés par la consécration constitutionnelle du principe de liberté de la concurrence et du Conseil en tant qu'autorité indépendante de la concurrence chargée 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 et des pratiques commerciales déloyales ainsi que des opérations de concentration économique et de monopole. (art 166) de la Constitution de juillet 2011.

21. Cette étape a été suivie par la mise au point de deux projets de lois relatifs au conseil de la concurrence et à la liberté des prix et de la concurrence avec comme points majeurs : la mise en place d'une véritable autorité de la concurrence dotée du pouvoir décisionnaire, de la compétence générale, de l'indépendance institutionnelle et financière et du pouvoir d'auto-saisine. Ces projets de lois sont actuellement en cours d'adoption par le parlement et seront promulguées au cours des prochains mois.

3. Des défis importants à relever

3.1 *Des résultats mitigés en matière de lutte contre la corruption*

22. Les avancées réalisées en matière de lutte contre la corruption par le Maroc sont indéniables. La volonté politique est exprimée clairement et fortement, de nombreuses affaires sont portées devant la justice, les médias et la société civile jouent un rôle important dans la dénonciation des cas de corruption et les organismes de contrôle, notamment la Cour des comptes, font un travail important au niveau de la vérification de l'utilisation des deniers publics.

23. Ceci dit, il reste encore beaucoup à faire car la corruption n'est pas uniquement une question de procédure et de textes mais aussi de mentalité, de civisme et de comportements non éthiques à infléchir. À cet égard, on pourrait citer le dernier classement de *Transparency International* basé sur l'indice de perception de la corruption dans le monde pour l'année 2013 qui a classé la Maroc à la 91 place alors même qu'en 2011 il était classé à la 80ème place.

24. Selon ce rapport, 49% des marocains ont déclaré avoir eu recours au «pot-de-vin» dans leurs relations avec au moins un des secteurs couverts par cette enquête, au cours des 12 mois précédant le sondage. 89% des sondés estiment que la corruption a stagné ou augmenté, contre seulement 11% qui déclarent qu'elle a baissé. C'est toute la problématique de la bonne gouvernance et sa corrélation avec les mécanismes de transparence et de reddition des comptes qui se pose.

25. Au-delà des critiques qui peuvent être apportées à ce rapport ou à n'importe quel autre, et abstraction faite de l'appréciation que nous pouvons avoir des indices ou des techniques de mesures utilisées ou du crédit que nous pouvons accorder à ce type de sondage, il y a une chose qui semble indéniable : la corruption demeure encore présente malgré les efforts consentis pour l'éradiquer ou à tout le moins la limiter.

26. C'est manifestement la **même** conclusion à laquelle a abouti l'ICPC à travers deux études menées sur le phénomène de la corruption dans le secteur du transport routier et le celui de la santé.

3.2 *Les défis en matière de promotion de la concurrence*

27. Au-delà de l'adoption prochaine de la réforme relative à la liberté des prix et de la concurrence et au Conseil de la Concurrence, les principaux défis que nous aurons à affronter concernent d'abord la nécessité de mettre en place une politique globale de la concurrence permettant de dresser une carte sur la concurrentiabilité de l'économie marocaine. Ce travail est une condition nécessaire pour distinguer les secteurs ayant atteint la maturité nécessaire pour leur ouverture pleine et effective à la concurrence des secteurs qui nécessitent encore une intervention publique soit pour des raisons économiques soit pour des considérations de nature sociale.

28. La structuration du tissu productif informel figure aussi parmi les priorités sur lesquelles une réflexion sérieuse doit être menée d'autant plus qu'il demeure une niche importante favorisant les pratiques anticoncurrentielles et la corruption.

29. En troisième lieu, il est aujourd'hui fondamental, à la veille de l'adoption du projet de réforme des textes relatifs à la liberté des prix et de la concurrence et du conseil de la concurrence, d'assoir clairement les règles de partage des compétences entre le Conseil et les régulateurs sectoriels en évitant tout chevauchement de compétence ; le conseil doit s'occuper de la régulation concurrentielle en aval du marché (lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et contrôle des concentrations), alors que les régulateurs sectoriels doivent continuer à avoir pour missions d'assurer l'encadrement technique des secteurs dont ils ont la charge et leur ouverture à la concurrence en amont du marché. Les perspectives en la matière semblent militer en faveur d'une compétence double.

30. Au-delà de ces questions, le Conseil de la concurrence aura également pour priorité, parallèlement à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et le contrôle des opérations de concentration, de renforcer et de consolider la culture concurrentielle avec comme objectif de rendre les principes de la concurrence bien ancrés dans les mentalités et les usages car, faut-il le rappeler, la concurrence n'a pu délivrer toutes ses vertus que dans les sociétés où elle constitue une véritable valeur sociale.

3.3 *Nécessité de coordination des efforts de lutte contre la corruption et les pratiques anticoncurrentielles*

31. Les études macroéconomiques, réalisées grâce à des comparaisons internationales, indiquent que les réglementations anticoncurrentielles ont un impact significativement négatif sur les pratiques de corruption.

32. Notons qu'un pays établissant plus de barrières est en général un pays où la corruption est plus forte, où la taille de l'économie informelle est plus grande, sans que pour autant la qualité des biens et des services, publics ou privés, soit améliorée.

33. Ainsi, corruption et entraves à la concurrence se confortent mutuellement. Des autorités publiques sous l'influence de puissants groupes de pression auront tendance à dresser plus de barrières à la concurrence. A l'inverse, les entraves à la concurrence produisent des « rentes » dont la pérennité nécessite parfois qu'une fraction en soit détournée au profit des représentants de l'autorité publique.

34. Par conséquent, l'action contre la corruption et la promotion de la concurrence doivent aller de pair à travers une stratégie globale posant les jalons d'une politique de la concurrence claire parallèlement à un plan intégré de lutte contre la corruption.

35. Dans ce schéma, la conjugaison des efforts du conseil de la concurrence et des autorités chargées de la lutte contre la corruption se présente comme une condition sine qua non pour l'effectivité de leur action. Cette coopération peut se matérialiser notamment à travers l'échange d'information au niveau de l'instruction des affaires traitées par l'une ou l'autre des institutions, l'organisation conjointe de campagnes de sensibilisation, la réalisation d'études pouvant servir comme fondements pour influencer les politiques publiques et sensibiliser les pouvoirs publics à la limitation des barrières à l'entrée aux marchés et à la réforme des réglementations anticoncurrentielles injustifiées économiquement ou socialement.

36. Rappelons par ailleurs, que malgré les liens qui viennent d'être mis en évidence entre concurrence et corruption il s'agit de deux champs de compétence différents dont l'exercice revient à des institutions distinctes. En effet, le Conseil de la concurrence marocain s'occupe de manière stricto sensu des pratiques anticoncurrentielles et du contrôle des concentrations alors que les affaires relatives à des cas de corruption reviennent à d'autres institutions notamment l'ICPC et la justice. Par conséquent, la collaboration entre les institutions chargées de la lutte contre la corruption et le Conseil de la concurrence doit être matérialisée à travers des mémorandums d'entente ou des accords de coopération mettant en place les procédures d'échange d'information, d'instruction en commun d'affaires relatives à des cas de corruption et de pratiques anticoncurrentielles, d'échange d'expertise, de mise en commun de moyens pour la réalisation de projets ou d'études d'intérêt commun.

37. Cet effort de coordination est d'autant plus nécessaire que le chemin à parcourir demeure encore important malgré les résultats très encourageant réalisés jusqu'à présent.