



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# GOVERNANCE SECURITAIRE ET ÉTAT DE DROIT AU MAROC

DE LA CONSTITUTIONNALISATION  
À LA MISE EN ŒUVRE

EDITÉ PAR  
ABDERRAHIM EL MASLOUHI  
HELMUT REIFELD



GOUVERNANCE SECURITAIRE ET ÉTAT  
DE DROIT AU MAROC  
DE LA CONSTITUTIONNALISATION À LA MISE EN ŒUVRE



**GOUVERNANCE SECURITAIRE ET  
ÉTAT DE DROIT AU MAROC**  
DE LA CONSTITUTIONNALISATION À LA MISE EN ŒUVRE

EDITÉ PAR  
ABDERRAHIM EL MASLOUHI  
HELMUT REIFELD



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**AXIS**Design  
SARL

*Publié par  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

*© 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc*

*Tous droits réservés.  
Toute reproduction intégrale ou partielle, ainsi que la diffusion  
électronique de cet ouvrage est interdite sans la permission formelle  
de l'éditeur.*

*Photo : Agence France Presse*

*Rédaction : Aziz El Aidi*



*Mise en page : Axis Design, Safae Alaoui Soulimani*

*Impression : Axis Design*

*Dépôt légal : 2013 MO 2473  
ISBN : 978-9954-8952-6-9*

*Imprimé au Maroc.*

*Edition 2013*

## **SOMMAIRE**

- 7 | Préface  
*Helmut REIFELD*
- 9 | Introduction  
*Abderrahim EL MASLOUHI*
- 17 | Crises et sécurité économique du Maroc  
*Taoufik YAHYAOUI*
- 25 | La lutte nationale contre le blanchiment d'argent, pour une meilleure sécurisation financière au Maroc  
*Khalid MOUKITE*
- 35 | Sécurité et gouvernance identitaire au Maroc  
*Abdelhamid BENKHATTAB*
- 55 | La correction des dérivations financières et fiscales à l'épreuve de la gouvernance de sécurité globale  
*Hassane EL ARAFI*
- 71 | La gouvernance sécuritaire entre la consécration constitutionnelle et la mise en œuvre  
*Zakaria ABOUDDAHAB*
- 93 | Gouvernance sécuritaire et réforme législative au Maroc : piste de travail  
*Driss BELMAHI*
- 102 | Liste d'auteurs



## Préface

La gouvernance sécuritaire est un des aspects les plus importants de la gestion moderne étatique, car en structurant la gestion sécuritaire des divers domaines que peut englober la gouvernance sécuritaire, on donne aux citoyens les garanties de la bonne gestion de ce domaine vital.

La sécurité étant une donnée indispensable pour la viabilité de tout projet démocratique, tout en étant un domaine vaste qui englobe des secteurs variés et divers, allant de la sécurité effective des personnes et des biens à la sécurité du territoire national avec tout ce que cela englobe comme domaines : sécurité environnementale, sécurité économique, sûreté nationale et leurs aspects sociaux.

Suite à la résolution du conseil consultatif des droits de l'Homme, et par approbation royale, il a été décidé de créer l'Instance Equité et Réconciliation (IER), qui fut mandatée d'enquêter sur les questions relatives aux violations des droits de l'Homme. Dans les recommandations ayant suivies ces travaux, cette instance a mis en exergue le rôle que doit jouer l'appareil législatif dans le contrôle de l'appareil exécutif et sécuritaire que ce soit par les commissions d'enquêtes parlementaires ou par le contrôle national des politiques et pratiques sécuritaires, tout en rendant le gouvernement responsable solidairement des actions commises lors des opérations de sécurité et du maintien de l'ordre et de la protection des droits de l'Homme et de la démocratie. Par delà ces recommandations, l'instance souligne l'obligation qui incombe à l'État d'informer l'opinion nationale et le parlement de tout événement nécessitant l'intervention de la force publique et sur les implications que cela entraîne.

La nouvelle constitution marocaine de 2011, concrétisant les recommandations émises par l'IER, stipule dans l'article 54 ce qui suit :

« Il est créé un Conseil Supérieur de Sécurité, en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays, et de gestion des situations de crise, qui



veille également à l'institutionnalisation des normes d'une bonne gouvernance sécuritaire. Le Roi préside ce Conseil et peut déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé. Le Conseil Supérieur de Sécurité comprend, outre le Chef du Gouvernement, le président de la Chambre des Représentants, le président de la Chambre des Conseillers, le président-délégué du Conseil Supérieur du pouvoir Judiciaire et les ministres chargés de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de l'administration de la Défense nationale, ainsi que les responsables des administrations compétentes en matière sécuritaire, des officiers supérieurs des Forces Armées Royales et toute autre personnalité dont la présence est utile aux travaux dudit Conseil. Le règlement intérieur du Conseil fixe les règles de son organisation et de son fonctionnement ».

Par la création de ce conseil suprême, la nouvelle constitution marocaine rend l'exercice de la décision sécuritaire plus transparent et y associe plus d'acteurs politiques nationaux, tout en donnant à l'exercice de la décision sécuritaire un cadre juridique clair.

Suivant tout ces développements concernant la question de la gouvernance sécuritaire, la Konrad-Adenauer-Stiftung a organisé en partenariat avec l'université Mohammed-V un colloque national sur le thème « GOUVERNANCE SÉCURITAIRE ET ÉTAT DE DROIT AU MAROC / DE LA CONSTITUTIONNALISATION À LA MISE EN ŒUVRE », dont les travaux ont abordé les divers aspects de la gouvernance sécuritaire et leur implications législatives et politiques.

Helmut REIFELD

## Introduction

*Abderrahim EL MASLOUHI*

La gouvernance sécuritaire au Maroc figure désormais comme concept et comme programme d'action dans la nouvelle architecture constitutionnelle du Royaume. Prolongeant les recommandations des organisations internationales et les revendications portées de longue date par les collectifs militants des droits de l'Homme, la gouvernance de la politique sécuritaire au Maroc est consubstantiellement liée à l'émergence de l'État de droit et à l'élargissement de la sphère des droits et des libertés fondamentaux. Notion multidimensionnelle, elle présente de multiples facettes, économique, politique, stratégique, voire identitaire. Elle implique, en outre, une pluralité d'acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Une démarche en termes de *Policy Transfer Studies* permettrait de souligner les phénomènes de circulation internationale des concepts, par procédé de diffusion ou de dissémination (multilatérale, régionale). Elle en dit long enfin sur la capacité du Royaume du Maroc de moderniser son système de gouvernance relatif à la sécurité en introduisant un dosage équilibré entre l'impératif sécuritaire et les libertés publiques, les droits de l'État et les droits des citoyens.

En réalité, le concept s'inscrit au Maroc dans le cadre d'une trajectoire historique qui remonte aux débuts des années 90 où les jalons d'un ancrage progressif du pays à l'État de droit ont été posés. À l'époque, il existait une batterie de textes en rapport avec la notion de gouvernance sécuritaire : textes législatifs et réglementaires adoptés ou refondus au gré de l'évolution démocratique du pays. S'inscrivant dans le cadre du concept plus large de « sécurité humaine » puisque, *in fine*, la gouvernance de la sécurité est destinée à préserver les vies humaines (dimension téléologique). A cet égard, le développement humain ne lui est pas étranger. Nous y ajoutons d'autres concepts comme celui, nouveau, de l'autorité, lancé par le Roi Mohammed VI dès les premiers mois de son règne. L'amorce en 2004 d'un processus de justice transitionnelle (avec l'installation de l'Instance Équité et Réconciliation), la réforme de l'administration pénitentiaire

et des services de sécurité et la refonte de la législation pénale, participent de la même problématique de rupture avec les paradigmes antérieurs en matière de sécurité.

Il convient de rappeler qu'à la suite de son incorporation dans la Constitution, dans le sillage des recommandations de l'IER, la gouvernance sécuritaire a acquis une certaine maturité juridique. Sa normativité constitutionnelle n'est donc plus à contester et cela ne manquera pas d'engendrer des conséquences importantes, tant sur le plan juridique que sur le plan opérationnel. Un premier examen du nouveau texte constitutionnel de 2011 fait ressortir que la gouvernance sécuritaire au Maroc repose sur un socle juridique des plus solides. On peut scinder l'ossature constitutionnelle de la gouvernance sécuritaire en trois volets essentiels et complémentaires :

Il s'agit d'abord de l'ensemble des garanties consacrées par le constituant sous forme de libertés et droits fondamentaux. Ainsi, après avoir affirmé son adhésion solennelle aux droits de l'Homme tels qu'universellement reconnus, aux règles du droit humanitaire et à la primauté du droit international sur les lois nationales (préambule de la Constitution), le constituant énumère une batterie de libertés qui forment désormais le socle juridique de la gouvernance en matière sécuritaire :

- le droit à la vie (article 20) qui semble soulever des interrogations quant à la volonté du constituant d'inciter le législateur marocain à abolir la peine de mort du Code pénal ;
- le droit à la sécurité des personnes, de leurs proches et de leurs biens sur tout le territoire national (article 21) ;
- la criminalisation constitutionnelle des atteintes portées à l'intégrité physique ou morale des citoyens, des pratiques de torture et des traitements cruels, inhumains, dégradants ou portant atteinte à la dignité humaine (article 22) ;
- l'interdiction formelle d'arrêter, détenir, poursuivre ou condamner quiconque en dehors des cas et des formes prévues par la loi (article 23) ;
- la criminalisation expresse de la détention arbitraire ou secrète, de la disparition forcée, du génocide, des crimes contre

- l'humanité, des crimes de guerre et de toutes les violations graves et systématiques des droits de l'Homme (article 23) ;
- l'obligation d'informer les personnes concernées des motifs de leur détention et de leurs droits, dont celui de garder le silence, l'obligation d'apporter une assistance juridique aux personnes détenues et la possibilité qui leur est accordée de communiquer avec leurs proches (article 23) ;
  - la consécration du principe de présomption d'innocence et le droit à un procès équitable, le droit de bénéficier de programmes de formation et de réinsertion (article 23) ;
  - le droit à la protection de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et l'interdiction des perquisitions (article 24).

Le second volet a trait à l'institutionnalisation de la gouvernance sécuritaire au Maroc avec la création d'un « Conseil Supérieur de Sécurité », en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays, et de gestion des situations de crise. Créée par l'article 54 de la Constitution, cette instance est désormais l'organe national le plus élevé qui a la charge d'œuvrer à l'institutionnalisation des normes de bonne gouvernance en matière sécuritaire. La composition de ce Conseil est aussi révélatrice d'une certaine volonté d'étendre la gestion et le contrôle des questions sécuritaires aux autorités civiles. Comme dans plusieurs régimes constitutionnels avancés où les services de sécurité sont soumis généralement au contrôle des autorités civiles, le Royaume du Maroc semble aujourd'hui plus enclin à abandonner le caractère « exorbitant » et « exceptionnel » de la politique sécuritaire. Présidé par le Roi, le Conseil Supérieur de Sécurité compte aussi comme membres le Chef du Gouvernement, le président de la Chambre des Représentants, le président de la Chambre des Conseillers, le président-délégué du Conseil Supérieur du pouvoir Judiciaire et les ministres chargés de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de l'administration de la Défense nationale, ainsi que les responsables des administrations compétentes en matière sécuritaire, des officiers supérieurs des Forces Armées Royales.

Le socle constitutionnel de la gouvernance sécuritaire s'est enrichi, en troisième lieu, d'une série de dispositions qui ont trait à l'indépendance de la justice érigée désormais en pouvoir

judiciaire pleinement indépendant des autres pouvoirs législatif et exécutif (article 107). Les garanties accordées aux magistrats dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions (article 111), la reconfiguration introduite par l'article 115 au niveau de la composition du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire où ne saurait siéger désormais le Ministre de la justice par égard au principe de séparation des pouvoirs, l'ensemble des droits et garanties reconnus aux citoyens justiciables, dont notamment la sécurité judiciaire des personnes et des groupes (article 117), le libre accès à la justice (article 118), la présomption d'innocence des prévenus (article 119), le droit à un procès équitable (article 120), la gratuité du service judiciaire pour les justiciables qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour ester en justice (article 121), le droit à la réparation des dommages causés par une erreur judiciaire (article 122), la publicité des audiences judiciaires (article 123), etc.

Ce dispositif de garanties juridiques est conforté par une innovation majeure en matière de libertés judiciaires. Il s'agit de la question préjudicielle de constitutionnalité qui autorise désormais tout citoyen justiciable à demander au juge de transférer à la Cour constitutionnelle toute loi censée porter atteinte à ses droits et libertés garantis par la Constitution (article 133). La création d'instances de gouvernance dont certaines ont une mission formelle de protection des droits de l'Homme s'inscrit explicitement dans cette visée de gouvernance sécuritaire. C'est particulièrement le cas du Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) et de l'institution du Médiateur. Le premier est chargé, en vertu de l'article 161, de veiller à la garantie du plein exercice des droits de l'Homme et à leur promotion. Le second est une institution nationale indépendante qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits et de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d'équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans le fonctionnement des administrations publiques, y compris les services de sécurité (article 162).

Sur un autre registre, un peu plus technique mais aux implications sociales importantes, les enjeux que pose la gestion des finances

publiques en quête de la paix sociale et de la sécurité sont importants. D'une part, sur le plan interne, l'État ne peut rester insoucieux par rapport à l'évolution de la culture du contribuable. Celui-ci exige des prestations plus adaptées à ses véritables besoins et revendique à l'État ainsi qu'à ses responsables de rendre compte de la gestion des fonds publics. D'autre part, sur le plan externe, l'État ne peut demeurer indifférent à la mondialisation économique et technologique, sauf à courir le risque de voir ses capacités d'influencer se réduire. Il est, désormais, convié à réguler ses finances en fonction d'un environnement toujours turbulent.

La théorie des finances publiques ne peut donc se contenter d'observations superficielles en prévision d'une étude à la mesure de l'ampleur, du poids et des enjeux que présentent les exigences de la paix sociale et de la sécurité globale, surtout que les finances publiques touchent à la nature même des relations entre d'une part, l'État et ses institutions et d'autre part, l'État et la société. Ce faisant, nous serions conduits à repérer les interfaces clés au niveau desquelles l'intégration des finances publiques dans la problématique globale de la gouvernance sécuritaire peut être importante. Autrement dit, il va falloir identifier les différents paramètres contextuels à travers lesquels on peut satisfaire aussi bien les exigences de la gestion des finances publiques que les exigences de la gouvernance sécuritaire.

De façon un peu plus générale, l'économie marocaine est exposée de plus en plus à de nombreux risques. L'ampleur réelle de ces facteurs de nature économique, financière ou politique, n'est pas comprise ni même parfaitement estimée. Ce qui constitue en lui-même un problème majeur pour les décideurs au niveau de toutes les sphères. L'appel de la part de différentes parties concernées, nationales et internationales, à la moralisation des pratiques du capitalisme est « l'arbre qui cache la forêt ». La crise mondiale de 2008 a eu des répercussions négatives dès 2010 sur l'économie nationale. Cette situation s'accompagne d'une intervention massive de l'État via l'endettement marqué par une baisse généralisée de la notation de l'économie nationale et celle de nombreux pays fortement touchés par la crise. Face à ces menaces, les instruments de la sécurité économique, comme ceux

d'ailleurs de la sécurité financière, doivent jouer un rôle essentiel tant au niveau des entreprises qu'au niveau de l'État, et ce, afin de lutter contre les effets dramatiques et durables de celles-ci. La sécurité économique est donc consubstantielle à la mise en œuvre de toute stratégie et même de toute politique publique. Par conséquent, l'action de l'État doit être sécurisée et sécurisante.

Concept pluriel, la gouvernance sécuritaire relève tout autant de l'ordre de l'identitaire et du symbolique. Dès lors, penser la gouvernance identitaire au Maroc n'est pas une tâche aisée tant les facteurs qui y rentrent en jeu sont complexes. En d'autres termes, traiter de gouvernance identitaire au Maroc sous cet angle, c'est d'abord chercher comment l'État arrive à percevoir et à définir ce qui constitue, à son sens, le socle de l'identité nationale. C'est aussi vérifier comment les décideurs politiques se représentent les menaces qui risquent de déstabiliser ce qu'ils pensent constituer l'ordre identitaire national qui est d'ailleurs rarement explicité. Il s'agit aussi de vérifier comment l'État réagit devant ce qu'il considère comme une insécurité identitaire (atteinte aux valeurs civilisationnelles fondamentales de la société et de la nation, constantes nationales immuables etc.). En bref, l'identité nationale et les politiques publiques afférentes se définissent souvent en fonction des représentations qu'ont les responsables institutionnels des risques intérieurs ou extérieurs qui menacent l'être en commun des marocains.

Les thèmes qui ont enrichi ce colloque ont été diversifiés. Ils se proposent des regards et des analyses croisés sur un concept en quête de normativité et dont les contours et le déploiement opérationnel restent encore à consolider. Ainsi, les intervenants, qu'ils soient universitaires, experts, acteurs politiques ou encore associatifs ont traité, tour à tour, de :

- L'encadrement juridique de la gouvernance sécuritaire
- L'agenda législatif face aux problèmes de la gouvernance sécuritaire
- Les fondements constitutionnels de la Gouvernance sécuritaire
- Gouvernance sécuritaire à la lumière de la nouvelle Constitution: éléments de réflexion

- Gouvernance sécuritaire et réforme législative au Maroc : pistes de travail
- Les politiques sécuritaires à la lumière de la nouvelle Constitution marocaine
- Gouvernance sécuritaire : approches sectorielles
- La sécurité environnementale au Maroc
- Le déploiement opérationnel de la gouvernance sécuritaire au Maroc
- Correction des externalités fiscales et financières face aux exigences sécuritaires
- Crises et économie sécuritaire au Maroc
- Gouvernance économique et lutte contre la délinquance financière
- Gouvernance sécuritaire et droits de l'Homme
- Genèse de l'approche de la RSS au Maroc
- La gouvernance sécuritaire au prisme des droits de l'Homme
- Sécurité et politique identitaire au Maroc
- La gouvernance sécuritaire à la lumière de l'action parlementaire

Ces intitulés ont été structurés autour de trois axes majeurs :

*Premièrement*, L'encadrement juridique de la gouvernance sécuritaire ; *deuxièmement*, Gouvernance sécuritaire : approches sectorielles ; *troisièmement*, Gouvernance sécuritaire et droits de l'Homme.

Il va sans dire que la Konrad-Adenauer-Stiftung et le Département de Droit public et de Sciences politiques de la Faculté de Droit de Rabat ont gagné le pari de fédérer plusieurs experts, responsables et observateurs autour d'une notion s'inscrivant au cœur de l'État de droit. Ce livre ne reprend pas tous les textes présentés lors du Colloque national portant sur *Gouvernance sécuritaire et État de droit au Maroc. De la constitutionnalisation à la mise en œuvre*, organisé le 28 février 2013 au siège de la Faculté de Droit de Rabat-Agdal, mais en reprend certainement la quintessence.





# Crises et sécurité économique du Maroc

*Taoufik YAHYAOU*

L'actualité économique marocaine est soumise de plus en plus à de nombreux risques ultimes ou même secouée par des crises régionales ou mondiales ou encore exposée à des menaces imminentes. L'ampleur réelle de ces facteurs de nature économique, financier ou politique, n'est pas comprise ni même parfaitement estimée. Ce qui constitue en lui même un problème majeur pour les décideurs au niveau de toutes les sphères. L'appel de la part de différentes parties concernées nationales et internationales à la moralisation des pratiques du capitalisme est l'arbre qui cache à vraie dire la forêt. La crise mondiale de 2008 a eu des répercussions négatives dès 2010 sur l'économie marocaine et peut être pour une certaine période, l'économie mondiale en revanche reste à ce jour agonisante. Cette situation non des moindres morose s'accompagne en parallèle d'une intervention massive de l'État via l'endettement marqué d'une baisse généralisée de la notation de notre économie nationale et de celle de nombreux pays fortement touchés par la crise. Face à ces menaces, les instruments de la sécurité économique doivent jouer un rôle essentiel tant au niveau des entreprises que de l'État pour lutter contre les effets dramatiques et durables de celles-ci. La sécurité économique est consubstantielle à la mise en œuvre de toute stratégie et même de toute politique publique. Il est clair qu'aujourd'hui l'action de l'État doit être sécurisée et sécurisante.

## **Économie de la sécurité et de la sûreté : Un socle commun**

La sécurité économique au niveau national vise la sécurisation du patrimoine informationnel et technologique des entreprises et des pouvoirs publics. Elle cherche la délimitation et la protection d'un périmètre national de souveraineté. Elle a pour première mission la protection et la préservation en période de crises ou face à un risque ou à une menace imminente des biens matériels ou immatériels des agents économiques. En effet, le durcissement du jeu concurrentiel au niveau international et

l'ouverture des économies, accompagnés des risques auxquels celles-ci sont exposées, incitent certains États à mettre en œuvre un dispositif de sécurité économique afin de protéger leurs avancées technologiques, leurs savoirs et savoir-faire. La sécurité économique consiste alors à protéger des secteurs ayant trait à la défense et à la protection de l'intégrité du territoire.

Les démarches relevant alors de la sécurité économique s'inscrivent dans le cadre de mécanismes locaux d'intelligence territoriale et d'intelligence économique afin de prévenir et de répondre aux besoins et aux inquiétudes des agents économiques. La sécurité économique consiste entre autres et non des moindres en la prévention et la réaction (en cas d'alerte contre les crises, les risques et les menaces). Elle se manifeste fondamentalement par un accompagnement des firmes dans leur processus de conquête de nouveaux marchés. Elle peut s'imposer aux réactions imminentes aux conflits non armés devenus plutôt des conflits commerciaux, industriels ou technologiques qui émergent du fait des difficultés liées à l'accès ou à la protection des marchés, à la radicalisation des pratiques concurrentielles, aux politiques industrielles agressives et à la course acharnée vers les technologies de pointes.

Les doctrines de sécurité économique analysent les contextes économiques de crise du secteur économique où les affrontements entre firmes multinationales et nationales d'un côté et les États de l'autre côté, pour la défense des intérêts économiques stratégiques, s'activent.

Le choix des politiques de sécurité économique en pleine tension donne lieu à un renouveau des relations internationales et à une réorientation de la diplomatie, où les considérations commerciales prennent peu à peu le pas sur les thèmes politiques. L'économie tend à guider les pratiques diplomatiques entre États et gouvernements. D'ailleurs, nous avons tous constaté l'accompagnement de chefs d'États des nations industrialisées telle que les États-Unis ou la France des grands patrons et des industriels dans les secteurs de pointes et d'armement l'exemple type est celui de G.W. BUSH et de Nicolas SARKOZY dans leurs déplacements à l'étranger. La dernière en date témoignant d'une

telle tendance, la visite du président français F. HOLLANDE qui est accompagné d'une délégation de huit ministres et d'une soixantaine de chefs d'entreprises.

La mise en œuvre d'un dispositif de sécurité économique apparaît comme un préalable au maintien de la croissance et du développement économique mais aussi au progrès et au bien être de chaque nation. Ce dispositif intègre la conflictualité dans les rapports économiques aux niveaux national et international et qu'il convient de savoir gérer. Ainsi, doctrines, approches, modèles constituent le socle fondamental de l'économie de la sécurité et de la sûreté dans l'analyse des politiques publiques.

L'économie de la sécurité et de la sûreté suppose également l'existence d'arbitrages dans une logique de conflits en vue de l'obtention d'une garantie d'un service : *la protection contre des facteurs ou des événements internes ou externes nuisibles volontaires ou involontaires*. L'approche économique considère que la protection représente un service qui peut s'obtenir auprès de fournisseurs spécialisés ou faire l'objet d'une autoproduction. Les compagnies d'assurance offrant par exemple des services de protection contre les accidents de la route. La sûreté dans les transports publics fait intervenir des organisations publiques disposant d'une situation de monopole et dont les services ne sont pas payés directement par l'utilisateur du service.

L'économie de la sécurité et l'économie de la sûreté supposent l'existence d'arbitrages réalisés à la fois par les individus dans leur recherche de ces services, et par les autorités dans leur définition des choix de politiques publiques. *L'arbitrage individuel* fait qu'un usager des transports en commun peut maîtriser en partie ces risques d'être agressé en refusant de sortir à certaines heures, mais au détriment de la satisfaction de certaines activités. Un conducteur peut moduler sa prise de risque en respectant les limites de vitesse et en entretenant son véhicule ; les contreparties de ces actions sont des délais de déplacement supplémentaires et des dépenses d'entretien additionnelles. *L'arbitrage public* ne signifie pas l'existence d'un calcul économique précédant la décision. La décision publique

repose sur des objectifs politiques, des contraintes budgétaires, des recherches d'équité.

L'analyse économique sécuritaire s'accompagne d'un effort de monétarisation des enjeux. Par exemple, l'importance des actes de piraterie maritime peut s'apprécier en estimant la valeur monétaire des dommages subis par les armateurs (rançons, perte de cargaisons ou du navire) que l'on peut comparer aux moyens éventuels pour y remédier (mobilisation de la marine dans certaines zones). Aussi, dans un autre exemple, les pollutions maritimes liées aux accidents et aux déballastages sont mieux appréhendées lorsque l'on connaît les coûts de la dépollution, les pertes écologiques et les gains pour les pollueurs impunis.

La théorie économique appliquée au domaine de la sécurité et de la sûreté comprend une dimension normative. Il s'agit de fournir des éléments d'appréciation pour orienter la politique publique.

Cas 1 : La recherche du minimum des coûts sociaux d'une activité. La lutte contre les infractions routières, ou la détermination des indemnités à verser en cas de pollution, reposent implicitement sur cette logique.

Cas 2 : La recherche de la « meilleure » allocation d'un budget, en fonction d'un critère donné. Comme les sommes investies en prévention ne sont plus disponibles pour la réalisation d'autres missions de répression ou de protection, on doit utiliser une norme pour comparer les différents usages possibles.

En définitif, nous pouvons considérer que la sécurité économique doit s'intégrer comme une composante centrale et déterminante de la politique économique de la nation. La menace terroriste au niveau national et international, la fréquence des crises ces dernières années, la multiplication des risques ainsi que l'incertitude doivent conduire au renforcement de la dimension sécuritaire de la politique économique.

En effet, au cours des dernières années, la sécurité est devenue un objectif central des gouvernements. La doctrine de sécurité nationale de l'Administration Bush (2002), celle

des pays États européens, en commun avec les États-Unis (Concept stratégique de l'OTAN, 1999) ou seuls (Stratégie Européenne de sécurité, 2003). Ils adoptent en fait une nouvelle vision de la mondialisation. En plus des menaces armées, la sécurité nationale inclut désormais de nombreuses dimensions (énergie, environnement, droits de propriété privée, finance, économie, données) auxquelles il convient de parer par les moyens appropriés et de légitime défense, y compris par des moyens militaires. Les nouvelles politiques publiques doivent être orientées vers la sécurité et la sûreté intégrale territoriale, économique, politique, sociale et environnementale des nations.

### **Des politiques publiques de sécurité économique**

En temps de crise, les évolutions sociales, politiques, économiques et technologiques génèrent des changements radicaux et exposent les économies devenues vulnérables à des risques et à des menaces dont la principale caractéristique est l'interactivité et la complexité.

La sécurité économique est considérée comme une véritable politique publique au service des intérêts collectifs. Ses outils sont au service d'une politique globale de sécurisation économique, de compétitivité, d'influence, d'assise sur une mutualisation des informations publiques et privées.

Au sein d'un univers incertain et face à une réalité de plus en plus immatérielle, une nouvelle vision et de nouveaux instruments de pilotage s'imposent à l'État, tout comme aux entreprises.

Les buts des politiques économiques sécuritaires sont relatifs à l'amélioration de la compétitivité du tissu industriel pénalisé par les crises; le renforcement de la sécurité de l'économie et de l'emploi plus forte encore en période de crise; le maintien de la création d'emploi principalement par le biais de l'encouragement aux petites et aux moyennes entreprises, une politique à vrai dire à prouver la validité en période de crise; la prise en compte de la variable temps qui peut tout en étant négligée peut pénaliser l'action publique; la maîtrise des répercussions de la crise qui réside dans la perte de confiance des citoyens et des opérateurs

économiques dans le système économique (fuite de capitaux) par conséquent, la promotion de la confiance a besoin d'une nouvelle moralisation de l'économie avec plus de transparence et de solidarité ce qui constitue en elle-même une réponse à la critique de la mondialisation de l'économie par les efforts d'appréciation et d'amélioration de cette confiance.

Toutefois, signalons que les crises économiques ont toujours constitué une occasion de renforcement de l'influence et de l'image de notre pays cela est possible grâce à l'accroissement de la compétitivité de notre économie et de sa capacité à faire émerger le changement.

La sécurité économique est un outil d'aide à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement économique. Elle devrait s'avérer d'autant plus utile en période de crise. La sécurité économique doit traiter trois dimensions à savoir accroître la création de la valeur au sein de chaînes de valeurs renouvelées, constituées et reconstituées, développer des partenariats stratégiques avec des acteurs clés, disposer des moyens pour scruter le contexte économique interne et externe et savoir et disposer des outils pour pouvoir s'adapter. Cela est possible sur trois niveaux de responsabilité les entreprises qui occupent une position primordiale dans le dispositif économique, les structures professionnelles intermédiaires et l'État comme régulateur et protecteur de l'économie nationale. L'État peut se prévaloir moderne actuellement s'il parvient à bien jouer son rôle d'acteur de la mondialisation. Il doit affirmer sa vocation de faciliter, d'anticiper, de coordonner, de synthétiser, et de porter des messages fédérateurs collectifs. Pour ce faire, il doit valoriser les réformes déjà engagées en leur donnant un nouveau souffle, veiller à l'homogénéité de la diffusion et de l'appropriation d'une culture partagée de la sécurité économique dans les territoires, évaluer par des indicateurs appropriés la performance globale de son économie et de la politique publique de la sécurité économique, prendre conscience du cycle de vie des entreprises, des produits, des programmes, des contraintes entrepreneuriales et garantir un environnement normatif et fiscal adapté aux opérateurs économiques.

Il s'agit d'immuniser le système économique; savoir dans quelle mesure il faut intervenir pour renouveler les structures économiques par l'investissement matériel et immatériel notamment dans les nouvelles technologies de pointe parvenir à opérer des choix publics. L'État doit profiter de la crise pour accélérer son programme de réformes et de modernisation et l'outil approprié de nouvelles politiques publiques à vocation sécuritaire.



**Références bibliographiques:**

BECKER Gary (1968) «Crime and punishment: an economic approach», *Journal of Political Economy*, March-April, n° 78, pp. 169-217.

CUBBIN Catherine et al. (2000), «Socioeconomic status and injury mortality: individual and neighborhood determinants», *Journal of Epidemiology and Community Health*, n°54, pp. 517-24.

ENDERS Walter and SANDLER Todd (2006), *The Political Economy of Terrorism*, Cambridge University Press.

JOHANSSON Frederick et al. (2007), *Économie de la sécurité routière: enjeux, état des lieux et réflexions prospectives*, Synthèses PREDIT, La Documentation, Française.

LERICOLAIS Marine (2008), «Modélisation des Comportements Terroristes : Apports et Limites de la Théorie Économique», Workshop Interdisciplinaire sur la sécurité globale, Université de Technologie de Troyes, 29/01/08.

SAMUELSON Paul (1947), *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge, Harvard University Press.

TULLOCK Gordon (1969), «An economic approach to crime», *Social Science Quarterly*, June, 1, pp. 59-71.

# La lutte nationale contre le blanchiment d'argent, pour une meilleure sécurisation financière au Maroc

*Khalid MOUKITE*

Le droit international relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent, auquel a adhéré progressivement le Maroc, s'est consolidé grâce à l'adoption par la communauté mondiale d'un ensemble de textes internationaux.<sup>1</sup> Le droit interne marocain n'a pas échappé à cette lame de fond, comme peut en témoigner l'adoption en 2007 d'une loi spécifique à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Bien entendu, nul n'ignore que le blanchiment a des répercussions négatives, de manière générale, sur l'État de droit et l'économie nationale. Il altère les relations inter-entreprises, accroît les risques des institutions financières, porte atteinte à la réputation du pays, en le rendant vulnérable au développement d'activités criminelles. Par ailleurs, il favorise les investissements de faible qualité, les activités spéculatives, la volatilité des capitaux et renforce concomitamment de manière importante le pouvoir financier des délinquants.<sup>2</sup>

En pleine expansion économique, notamment avant la crise financière mondiale de 2008, le Maroc, partisan de la libre circulation, est devenu alors un pays de transit tant pour les personnes physiques que pour les capitaux. En effet, depuis les années 90, la stabilité politique et économique, la qualité des services financiers offerts combinée à un faible contrôle et le respect du secret bancaire ont alors favorisé la venue au Maroc d'un certain nombre de criminels, désireux ainsi d'y mettre à l'abri l'argent collecté d'une manière frauduleuse. Le Maroc s'est donc

---

1 Il s'agit essentiellement de plusieurs traités internationaux auxquels le Maroc a adhéré comme, par exemple, la convention des Nations Unies *contre la criminalité transnationale* adoptée en septembre 2003, la convention internationale *pour la répression du financement du terrorisme* du 9 décembre 1999, la convention de Vienne des Nations Unies de 1988 *contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*

2 Extraits de l'allocation du gouverneur de Bank Al Maghrib lors de la séance inaugurale du 31 octobre 2007 relative à la campagne nationale de sensibilisation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Voir aussi des études sur cette question comme «Economie souterraine: les méthodes et les effets du blanchiment d'argent », Problèmes Economiques, La Documentation Française, Paris, n° 2.926, Juin 2007.

trouvé contraint de se protéger pour éviter de devenir l'entonnoir des mafias internationales et nationales, qui sont à la recherche de la moindre brèche existante.

Il faut savoir qu'en dépit de l'absence d'une réglementation spécifique à la lutte contre le blanchiment des capitaux notamment avant 2007, il existait toutefois un certain nombre de dispositions légales et réglementaires visant à prévenir le risque d'utilisation des circuits financiers nationaux à des fins abusives. Il s'agissait notamment de l'impossibilité d'ouvrir des comptes anonymes auprès des banques marocaines (y compris les banques offshore) et de la soumission obligatoire des banques à l'audit externe ainsi qu'au contrôle de la Banque Centrale.<sup>3</sup> Par ailleurs, des dispositions réglementaires ont prévu l'obligation pour les banques de mettre en place un dispositif interne de contrôle des risques. Ainsi, dans le cadre de l'exercice de ses missions statutaires, Bank Al-Maghrib avait en effet anticipé l'entrée en vigueur de la loi anti-blanchiment, en prenant des mesures visant à asseoir une véritable culture de vigilance, de prévention et d'éthique.

Apparue en avril 2007, une législation dédiée spécifiquement à la lutte nationale contre le blanchiment a comblé ce vide juridique.<sup>4</sup> D'ailleurs, « c'est une première au Maroc, qui enregistre un grand retard dans ce domaine par rapport à des pays similaires. En effet, seize États arabes disposaient déjà d'une loi contre le blanchiment d'argent ».<sup>5</sup> La loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux de 2007 permet au Maroc de mettre en œuvre les obligations internationales en la matière. Il s'agit des dispositions des conventions des Nations Unies relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que les recommandations des organisations internationales œuvrant dans ce domaine (GAFI, Comité de Bâle, Comité monétaire et financier du FMI ). Elle permet ainsi de se conformer aux exigences des standards internationaux et de prévenir

<sup>3</sup> Cette obligation est prévue par l'article 45 de la loi bancaire de 2006.

<sup>4</sup> Il s'agit du Dahir n° 1-07-79 du 17 avril 2007 portant promulgation la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, B.O., 3 mars 2007, n° 5522, pp. 602-607.

<sup>5</sup> Selon la parlementaire Bouchera ElKhyari, cf. «Le Maroc s'attaque au blanchiment d'argent et à la criminalité financière», le 29 mars 2007, [www.magharebia.com](http://www.magharebia.com)

l'utilisation du système financier marocain à des fins abusives. Elle consacre la volonté claire et ferme des autorités marocaines d'adhérer à la Communauté des Nations résolument engagées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle traduit le souci des pouvoirs publics d'aller vers davantage de transparence des transactions économiques et financières. Elle conforte ainsi les valeurs d'éthique devant prévaloir au niveau du système économique et financier national. Bref, elle « fait partie intégrante d'une vision qui vise à doter le Maroc d'un système financier moderne, solide, compétitif et fonctionnant selon les meilleures pratiques internationales».<sup>6</sup>

Cette législation donne ainsi une définition précise du blanchiment de capitaux, laquelle correspond à toute tentative de perpétrer un acte dans le but de dissimuler l'origine de l'argent ou des biens dérivés d'une activité criminelle. Il s'agit d'un processus par lequel l'argent résultant d'une activité criminelle est transformé en argent 'propre', rendant ainsi son origine criminelle difficile à retracer. Cette définition a un large champ d'application qui englobe pas moins de sept formes de criminalité. En effet, l'infraction criminelle de blanchiment d'argent au Maroc concerne les transactions générées par le trafic de drogue et de psychotropes, le trafic des êtres humains, l'émigration clandestine, la vente des armes et de munitions, la corruption et le détournement d'argent, le terrorisme et enfin la falsification de monnaie, des titres de commerce ou d'autres moyens de paiement.<sup>7</sup>

En matière du domaine d'application ratione personae de la présente loi, il faut noter que les personnes (morales/physiques) de droit public ou de droit privé doivent respecter des obligations de vigilance et de veille interne prévues, notamment lorsqu'elles sont concernées dans l'exercice de leur profession. Son champ d'application est donc très large puisque la liste des personnes assujetties apparaît comme non limitative, mais est donnée juste

---

<sup>6</sup> Intervention du Ministre à l'occasion du lancement de la campagne nationale de sensibilisation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, le mercredi 31 Octobre 2007 à Rabat.

<sup>7</sup> Cf. l'article 574.2, prévu par la loi sur le blanchiment, qui a complété la section VI bis du code pénal.

à titre d'illustration.<sup>8</sup> Elle comprend notamment les établissements de crédit et toutes les institutions financières ainsi que d'autres professions (notaires, conseillers fiscaux, exploitants de casinos). Ce choix d'une liste large non limitative se justifie sans aucun doute par le souci dès le départ d'assujettir l'ensemble des personnes pouvant contribuer à la lutte contre ce fléau. Dans la pratique, l'application effective des dispositions légales en la matière se réalisera uniquement de manière progressive. Le contenu de la loi anti-blanchiment, qui formalise cette lutte nationale contre le blanchiment des capitaux, comporte essentiellement trois axes : préventif (I), répressif (II) et institutionnel (III).

### **Aspect préventif**

L'aspect préventif a été longuement développé par la présente loi comme peut en témoigner le nombre d'articles qui lui sont consacrés, lequel se chiffre à 35 sur un total de 45. En effet, il est toujours préférable de privilégier la prévention à la répression,<sup>9</sup> donc d'agir en amont plutôt qu'à posteriori après l'accomplissement des infractions. La prévention en matière de blanchiment de capitaux implique, selon cette nouvelle loi en la matière, la déclaration de soupçon (a), le respect des obligations de vigilance (b) et de veille interne (c).

### **La déclaration de soupçon**

Les personnes assujetties sont tenues de faire, à l'Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF), une déclaration de toutes les opérations soupçonnées d'être liées au blanchiment de capitaux ou aussi lorsque l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire est douteuse. La déclaration de soupçon doit

<sup>8</sup> Le contenu indicatif de cette liste est fixé à l'art. 2 de la loi n° 43-05:

A ce titre, sont notamment considérées comme personnes assujetties :

1. les établissements de crédit ;
2. les banques et les sociétés holding offshore ;
3. les compagnies financières ;
4. les entreprises d'assurances et de réassurances ;
5. les contrôleurs des comptes, comptables externes et conseillers fiscaux ;
6. les personnes membres d'une profession juridique indépendante
7. les personnes exploitant ou gérant des casinos ou des établissements de jeux de hasard.

<sup>9</sup> Cf. les propos du représentant du ministère de la Justice lors de la campagne nationale précitée, lesquels abondent dans le même sens.

être établie de manière écrite. Toutefois, elle peut être faite verbalement, en cas d'urgence, mais sous réserve de confirmation par écrit. Elle peut également porter sur des opérations déjà exécutées, mais seulement lorsqu'il a été impossible de surseoir à leur exécution. Il en est de même lorsqu'il apparaît, et ce après la réalisation de l'opération, que les sommes en cause proviennent du blanchiment de capitaux.

### **Le respect des obligations de vigilance**

Afin de prévenir l'utilisation du secteur bancaire et financier à des fins de blanchiment de capitaux, plusieurs obligations de vigilance incombent alors aux personnes assujetties. On peut citer notamment les obligations de conservation pendant un délai d'au moins de dix ans des documents relatifs aux transactions, d'identification des clients (habituels ou occasionnels) et des bénéficiaires des opérations<sup>10</sup> ainsi que celles de recueil des informations sur l'objet des transactions, ces bénéficiaires, l'origine et la destination des fonds.

### **Le respect des obligations de veille interne**

La loi prévoit, chez les personnes assujetties, la mise en place obligatoire d'un dispositif interne de détection et de surveillance. Il s'agit ainsi de centraliser les informations recueillies sur les opérations présentant un caractère inhabituel ou complexe ainsi que celles effectuées par les clients présentant un profil de risque élevé.

Les personnes assujetties sont tenues de communiquer tous les renseignements nécessaires à l'UTRF et à leurs autorités de contrôle. Elles ne peuvent s'opposer aux opérations d'enquête ou d'investigation ordonnées par l'UTRF, et ce en invoquant le secret professionnel, mais doivent au contraire faciliter l'accès aux documents utiles à l'accomplissement de leur mission.

---

<sup>10</sup> Le cas échéant, il faut procéder à la suspension de l'exécution des opérations lorsque leur identité n'a pu être vérifiée.

### **Aspect répressif**

La loi anti-blanchiment a complété le code pénal, dédiée à l'incrimination du blanchiment des capitaux. Désormais, cette infraction pénale est sanctionnée, pour les personnes physiques, à un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 20.000 DH à 100.000 DH. Il faut noter aussi que la tentative de blanchiment de capitaux est passible des mêmes peines applicables à l'infraction consommée. Ces peines sont toutefois doublées quand les infractions sont commises en bande organisée ou en cas de récidive, et ce dans les cinq ans suivant une décision judiciaire. De même, cette lourde sanction est appliquée quand les infractions ont été commises en ayant eu recours aux facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ou lorsque la personne se livre de façon habituelle aux opérations de blanchiment de capitaux.

Les personnes coupables de blanchiment de capitaux peuvent encourir une ou plusieurs peines complémentaires comme la dissolution de la personne morale, la confiscation partielle ou totale des biens qui ont servi à commettre l'infraction. En outre, elles peuvent être condamnées à l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer, directement ou indirectement, leurs activités à l'occasion de l'exercice desquelles l'infraction a été commise. Les peines sont étendues aux dirigeants et aux préposés, quand leur responsabilité personnelle est bien établie, des personnes morales impliquées dans des opérations de blanchiment de capitaux. Pour bénéficier d'une immunité, l'auteur ou le complice doit révéler, avant que les autorités compétentes en soient informées, les faits constitutifs d'une tentative d'infraction de blanchiment de capitaux.

De même, en cas de manquement à leurs obligations, les personnes assujetties sont susceptibles, comme les personnes coupables de blanchiment, d'encourir le régime répressif prévu par la loi. En effet, les personnes assujetties (dirigeants, agents) qui manquent à leurs obligations de vigilance et de veille interne peuvent être condamnées à une sanction pécuniaire, qui leur sera infligée par l'organe sous le contrôle duquel elles relèvent et selon la procédure qui leur est applicable pour manquement

à leurs devoirs professionnels ou déontologiques. Quand la personne assujettie n'est pas soumise à une autorité de contrôle, la sanction est alors prononcée par l'UTRF, laquelle pouvant faire l'objet de recours devant le tribunal administratif compétent.

Les personnes assujetties qui auront volontairement porté à la connaissance de la personne en cause ou à celles de tiers des informations internes à l'UTRF, ou qui auront utilisé les renseignements obtenus à d'autres fins que celles prévues par la présente loi, sont passibles des sanctions édictées par le Code pénal (cf. l'art. 446). Ainsi, elles sont tenues au secret professionnel. La divulgation des informations, dont elles disposent, est interdite sous peine de sanctions, sauf dans le cadre de procédures judiciaires. En revanche, elles bénéficient d'une protection (cf. les articles 25 à 27) à condition de faire les déclarations de soupçon de bonne foi, ceci afin d'assurer le bon fonctionnement de ce dispositif. En effet, aucune action en responsabilité civile ou pénale ne peut être intentée, ni aucune sanction prononcée notamment pour dénonciation calomnieuse, et ce même si la preuve du caractère délictueux des faits à l'origine de la déclaration de soupçon n'est pas rapportée ou si ces faits ont fait l'objet d'une décision de non-lieu ou d'acquittement.

### **Aspect institutionnel**

La loi anti-blanchiment a prévu la création d'une Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF), qui constitue sans aucun doute l'instrument central du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il existe quatre types possibles d'unités: judiciaire, policière, administrative et hybride (combinaison des trois autres formes). Bien entendu, chacun possède aussi bien des avantages que des inconvénients.

Les autorités marocaines ont plutôt opté pour le modèle administratif, qui est d'ailleurs le plus répandu à travers le monde. Ainsi, l'expérience montre que les opérateurs financiers ont plus de facilité à communiquer avec les entités administratives, plutôt qu'avec celles relevant de la Justice ou de la Police. En effet, l'unité administrative, institution neutre chargée d'une mission technique, permet un échange plus aisé de l'information grâce à



la confiance et la confidentialité qui régissent ses liens avec les partenaires et les personnes assujetties. Toutefois, la lourdeur du transfert des données aux autorités judiciaires peut rallonger le délai de prise de décision. L'unité administrative n'est pas non plus habilitée à établir les preuves nécessaires à l'inculpation.

De nombreux pays ont décidé de localiser l'unité au sein du ministère des Finances ou de la Banque Centrale. Certes, elle a été au Maroc rattachée à la primature, mais toutes les parties concernées dans la lutte contre le blanchiment y sont bien entendu représentées.<sup>11</sup> Elle a été créée par un texte réglementaire,<sup>12</sup> lui assurant ainsi son indépendance afin d'accomplir au mieux ses nombreuses missions. On peut en citer ici les principales, selon l'article 15 de la loi, qui consistent notamment à recueillir et traiter les renseignements liés au blanchiment de capitaux.

En effet, elle doit aussi décider de la suite à réserver aux affaires dont elle est saisie et constituer une base de données concernant les opérations de blanchiment de capitaux. Elle ordonne toutes les enquêtes ou investigations à effectuer par les services d'enquête et d'investigation. Elle collabore avec les services et autres organismes concernés par les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Elle propose au gouvernement toute réforme législative, réglementaire ou administrative nécessaire en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et donne son avis au gouvernement sur le contenu des mesures d'application en matière de prévention du blanchiment de capitaux. Elle fixe les montants et conditions particulières afférents aux opérations qui entrent dans le champ d'application de la loi. Enfin, un rapport annuel de ses activités est présenté au Chef du gouvernement.

Les compétences de l'UTRF sont également nombreuses et portent essentiellement sur:

---

<sup>11</sup> Il s'agit notamment des représentants du ministère de l'économie et des finances, du ministère de la justice, du ministère de l'intérieur, de Bank Al-Maghrib, de la direction générale de la sûreté nationale, de l'État Major de la gendarmerie royale, de l'administration des douanes et impôts indirects, du conseil déontologique des valeurs mobilières et enfin de l'Office des changes.

<sup>12</sup> Décret n° 2-08-572 du 24 décembre 2008 portant création de l'unité de traitement du renseignement financier, B.O., n° 5700 du Jeudi 15 Janvier 2009.

- la détermination des indications à porter sur la déclaration de soupçon, la nature et le montant minimum devant faire l'objet de cette déclaration (art. 9),
- la saisine par l'UTRF du Procureur du Roi quand des renseignements révèlent une éventuelle infraction de blanchiment (art. 18),
- l'échange de renseignements avec les autorités similaires dans le cadre de la coopération internationale,
- la sanction des personnes assujetties qui n'ont pas respecté leurs obligations, mais n'ayant pas d'autorité de supervision ou de contrôle (art. 28),
- la saisine des autorités de contrôle et de supervision pour prononcer des sanctions pour manque de vigilance (art. 30),
- la réception et le traitement des demandes de gel des biens émanant d'instances internationales compétentes pour des motifs d'infraction de terrorisme (art. 37).

Sur la base de l'expérience des autres pays en la matière, une application progressive des dispositions de la loi anti-blanchiment semble alors s'imposer. De toute manière, le droit qui régit la lutte contre le blanchiment est dynamique, et donc il ne cesse d'évoluer selon les exigences de son environnement. Bien entendu, l'adhésion de toutes les parties concernées constitue un facteur fondamental pour assurer l'efficacité du fonctionnement du dispositif dans son ensemble.

A cet effet, un effort de sensibilisation de toutes les personnes concernées doit être consenti ainsi qu'une formation continue en matière de lutte contre le blanchiment. Suite à la promulgation de la loi anti-blanchiment en avril 2007, on peut toutefois émettre un certain nombre d'observations légitimes. Tout d'abord, quelques banques ne disposent pas encore aujourd'hui d'un système automatisé pour détecter les opérations inhabituelles.<sup>13</sup>

Ensuite, le retard important de deux ans pris pour la création de l'Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF) a posé un sérieux problème de crédibilité à l'égard de la communauté

---

<sup>13</sup> Cf. Belghazi (N.), «Campagne anti-blanchiment. Les banquiers embrigadés», L'Economiste, 16 novembre 2007, p. 6.

internationale, mais aussi sur le plan national avec les banques, les administrations partenaires et les notaires.<sup>14</sup> L'effectivité du dispositif de lutte anti-blanchiment est devenue réelle avec la création en avril 2009 de l'UTRF prévue par la loi de 2007, laquelle constituait ainsi la pièce maîtresse du dispositif de lutte anti-blanchiment. C'est pourquoi, elle se dote progressivement de tous les moyens nécessaires humains et matériels pour accomplir au mieux ses différentes missions.<sup>15</sup>

D'ailleurs, le Premier ministre marocain a indiqué clairement lors de l'installation du Président de l'unité que cette nouvelle Unité constitue un mécanisme fondamental du système juridique et organisationnel national de lutte contre le blanchiment de capitaux. Sa création s'inscrit, selon lui, « dans le cadre d'une approche globale visant la consécration de la dimension institutionnelle dans la gestion de la chose publique, la moralisation de la vie publique et le renforcement de la bonne gouvernance et la transparence ».

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'il existe plusieurs niveaux d'intervention (nationale, régionale et mondiale), dans la lutte contre le blanchiment d'argent. La meilleure stratégie pour endiguer ce phénomène de nature transnationale apparaît en fait au niveau régional. En effet, c'est à cette échelle que se conjuguent les efforts normatifs et opérationnels.<sup>16</sup> Dans ce sens, le système européen est le plus développé, lequel peut être considéré comme un modèle pour les autres régions ou blocs économiques en devenir. On pense ici bien entendu au Maghreb, qui a encore une fois tout à y gagner en devenant une véritable région unifiée!

---

14 Cf. Belghazi (N.), précité et Baazi (J.) «Lutte anti-blanchiment. Notaires et experts-comptables dans l'expectative», *L'économiste*, 16 novembre 2007, p. 4.

15 MAP, «Lutte contre le blanchiment d'argent. Des moyens pour mener les actions à bon port», *Le Matin*, 10 avril 2009.

16 Sur ce point, voir la thèse de José Antonio Farah Lopes de Lima sur *La lutte contre le blanchiment d'argent en Europe : apport pour une réflexion sur la transposition du modèle européen au Mercosur*, Paris I, 2008, 483 p.



# Sécurité et gouvernance identitaire au Maroc

*Abdelhamid BENKHATTAB*

## Introduction

Penser la gouvernance identitaire au Maroc n'est pas une tâche facile. Il n'est pas aisé de déterminer ce que le terme gouvernance veut signifier,<sup>1</sup> comme il n'est pas facile de définir rigoureusement ce que l'identité nationale signifie réellement dans le discours politique officiel.<sup>2</sup> Du coup, parler de la gouvernance identitaire au Maroc, c'est d'abord chercher comment l'État arrive à percevoir et à définir ce qui constitue, à son sens, le socle de l'identité nationale. C'est aussi vérifier comment les décideurs politiques se représentent les menaces qui risquent de déstabiliser ce qu'ils pensent constituer l'ordre identitaire national qui est d'ailleurs rarement explicité. Il s'agit aussi de vérifier comment l'État réagit devant ce qu'il considère comme une insécurité identitaire (atteinte aux valeurs civilisationnelles fondamentales de la société et de nation, constantes nationales immuables etc).

Il va de soi qu'une conceptualisation, ne serait ce que minimaliste, des termes sécurité, identité et gouvernance identitaire s'impose avant l'établissement même d'une éventuelle corrélation entre la sécurité et les différentes politiques identitaires au Maroc.

En fait, par sécurité nationale il faut entendre ces différentes politiques publiques adoptées par l'État en vue de protéger sa population, ses institutions, son espace et ses valeurs contre les risques militaires, environnementaux, économiques et culturels qui peuvent les menacer.

---

<sup>1</sup> Cf. Stoker G. Governance as a theory: five propositions. in *Int. Social Sc. J.*, mars 1998, p. 17-28. Voir aussi les définitions avancées par l'ONU, *Notre voisinage global* (Oxford, Oxford University Press, 1995), *Rapport de la Commission de gouvernance globale*, Livre blanc sur la Gouvernance européenne présenté par la Commission Européenne, Bruxelles, 2001, Olivier Paye, *La gouvernance: D'une notion polysémique à un concept politologique*, in *Études internationales*, vol. 36, n° 1, 2005, p. 13-40.

<sup>2</sup> Cf. S.J. Schwartz et al. (eds.). *Handbook of Identity Theory and Research*, Springer Science+Business Media, LLC 2011, (p. 929). Voir aussi, Richard Jenkins, *Social identity*, (Key Ideas,) 3rd edition, Routledge, Taylor & Francis Group, 2008, (p. 257).

Alors que par identité nationale il faut entendre ce processus politique institutionnalisé de construction et de standardisation, dans un sens politique spécifique à l'État, à partir du sentiment collectif, chez la population, d'appartenance et d'identification, à un territoire historiquement partagé, à des mythes fondateurs, à une mémoire collective historique, à une culture commune, à une économie commune et à un pouvoir politique monopolisant la violence légitime.<sup>3</sup> Autrement dit, l'identité nationale marocaine reposerait, comme celle des autres nations, sur les différentes représentations sociales et politiques stéréotypées, et donc simplifiées, du soi marocain et du monde,<sup>4</sup> qui lui servent d'instrument d'auto-identification et d'identification du monde.<sup>5</sup>

Et comme cette identité nationale relève essentiellement de l'ordre du discours et de l'imaginaire qui ne peut être objectivé en dehors d'une certaine abstraction langagière, il est explicité et délayé dans l'ensemble des textes juridiques, ainsi que dans les discours et décisions des acteurs institutionnels comme, le Roi, le parlement, le gouvernement, l'administration, les oulémas, les juges etc.

Il faut dire que ce sont ceux là précisément qui déterminent quelles sont les menaces réelles ou supposées qui pèsent sur ce qui est perçu comme étant infailliblement l'identité nationale marocaine. En d'autres termes, l'identité nationale et les politiques publiques afférentes se définissent souvent en fonction des représentations qu'ont les responsables institutionnels des risques intérieurs ou extérieurs qui menacent l'être-en-commun des marocains.

Et bien qu'elles ne soient pas toujours concrètes et donc prévisibles, les politiques sécuritaires en général et plus particulièrement celles qui touchent à la sécurité identitaire nationale sont supposées ne pas compromettre le processus de l'édification de l'État de droit au Maroc, tel qu'énoncé par la nouvelle constitution. Lequel ne sort pas de l'acceptation plus ou

3 Antony. D. Smith, *National identity*, University of Nevada Press, USA, 1991, p. 14.

4 Cf. Jan Berting, *Identités collectives et images de l'Autre : les pièges de la pensée collectiviste*, HERMÈS 30, 2001, pp. 41-58.

5 Cf. Brubaker R., *Au-delà de l'identité*, Actes de la recherche en sciences sociales 2001/3, pp. 75-78.

moins précise, avancée par le Secrétaire général des Nations unies en 2004 qui «*désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'Homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs.*»<sup>6</sup> »

Partant de là, les paradigmes identitaires et sécuritaires au Maroc deviennent intelligibles et dialectiquement articulés, en ce sens qu'ils se déterminent mutuellement. Mieux encore, penser l'État de droit au Maroc ne peut se faire en dehors d'une redéfinition de ces deux paradigmes à la lumière de l'idéal démocratique universel.

Ces constats étant faits, le présent article ambitionne de traiter trois axes:

Les usages constitutionnels de l'ordre identitaire marocain.

La typologie des insécurités identitaires au Maroc.

La gouvernance des insécurités identitaires au Maroc.

### **Les usages constitutionnels de l'ordre identitaire marocain**

Le concept de l'identité a été explicité six fois dans la nouvelle constitution, alors que la référence à l'islam revient 11 fois, c'est-à-dire presque le double de la référence à l'identité. Cela montre que le référentiel islam demeure omniprésent dans l'architecture constitutionnelle. Il est déployé justement pour contrer, voire

<sup>6</sup> Rapport du Secrétaire général sur l'état de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616), par. 6.

pour anéantir toute revendication identitaire qui serait de nature à remettre en cause l'unité nationale marocaine.

Rien que dans le préambule, l'identité est citée deux fois: *« État musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. »* et accorde *« aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, »*

Elle est citée ensuite dans l'article 5 qui détermine le statut officiel des langues nationales: *« L'État œuvre à la préservation du Hassani, en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, »*.

Elle revient aussi dans l'article 16 qui encadre l'action de l'État en matière de protection des droits des citoyens marocains à l'étranger *« Il s'attache au maintien et au développement de leurs liens humains, notamment culturels, avec le Royaume et à la préservation de leur identité nationale. »*, dans l'article 31 qui affirme l'obligation pour l'État et les collectivités territoriales d'œuvrer pour un égal accès des citoyens aux droits, notamment *« à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables. »*, dans l'article 163 qui annonce, parmi les compétences du conseil de la communauté marocaine à l'étranger *« d'émettre des avis sur les orientations des politiques publiques permettant d'assurer aux Marocains résidant à l'étranger le maintien de liens étroits avec leur identité marocaine »*.

Il est clair que l'identité, telle qu'elle se trouve énoncée dans la nouvelle constitution, renvoie à une conception essentiellement collectiviste et unitariste qui unit l'ensemble des marocains. Elle est nationale puisque le terme identité nationale est cité trois fois (deux fois dans le préambule et une fois dans l'article 16). Elle est aussi marocaine puisque le terme d'identité marocaine se répète deux fois dans les articles 31 et 163).



De ce fait, les identités infranationales, groupales, régionales, territoriales et individuelles ne sont pas reconnues, ou du moins elles ne le sont pas de manière explicite. La non reconnaissance expresse de ces identités crée une situation juridique anachronique de nature à susciter des interprétations divergentes des différentes dispositions constitutionnelles qui consacrent irrévérablement les droits de l'Homme et les valeurs démocratiques individuelles et collectives.

Il semble que cet anachronisme constitutionnel est d'autant plus crucial qu'une éventuelle évolution des représentations identitaires collectives et individuelles est entièrement écartée, en raison notamment du caractère immuable et statique de l'identité nationale. Cela se passe comme si cette identité s'identifiait ontologiquement à l'Islam qui est supposé être le socle identitaire référentiel invariable des marocains. Cette vision de l'identité nationale demeure fondamentalement liée à la représentation même que les acteurs politiques nationaux se font de l'État et de la nation marocaine. La lecture attentive de la nouvelle constitution laisse présager que l'ordre, et par là même la sécurité identitaire, se constituent autour de quatre principales constantes.

### ***L'islam***

Inexorablement, l'islam constitue la composante fondamentale de l'ordre identitaire national officiel. L'islam marocain officiel se veut essentiellement modéré dans la mesure où les doctrines Malékites, ach'aristes et soufistes constituent ses principales matrices référentielles.<sup>7</sup> Il est de ce fait perçu comme le socle de l'identité nationale marocaine qui est censée être immuable et prolongée dans le temps au même titre que lui. Il est la religion officielle et prééminente de l'État qui se trouve consacrée non seulement par plusieurs dispositions de la nouvelle constitution et particulièrement par son préambule, son article 1er qui stipule que «*La nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée* », ainsi que par ses articles 3 et 41 qui font de l'Islam la religion officielle de l'État, et du monarque son gardien et

<sup>7</sup> Cf. Site du Ministère des Habous et Affaires Islamiques, <http://www.habous.net>

garant institutionnel. Cela implique que tout ce qui relève des valeurs et des usages sociaux et politiques des marocains doit impérativement être conforme aux valeurs de l'islam, ou du moins ne pas s'inscrire ostentatoirement en faux contre lui.

### ***La monarchie***

La suprématie symbolique de la monarchie provient, en première instance, de sa qualité de chérif, descendant du prophète Mohamed et de son statut sacré d'*Amir Al Mouminine* (art 41).<sup>8</sup> Sa personne, ses paroles et ses décisions sont obéis, parce qu'il est censé être le mandataire (khalifat) du prophète Mohamed et, à ce titre, celui qui veille à l'application de la parole de Dieu au sein de la communauté.

Cette sacralité théologique de la personne et des décisions du roi, ne suffit pas à elle seule pour obtenir l'effet d'obéissance nécessaire à l'exercice du pouvoir politique. La *bey'â* constitue, en réalité, la pierre angulaire du pouvoir politique exercé par le roi et de sa légitimité aux yeux des masses. Celle-ci consiste, en première instance, en un engagement solennel et réciproque entre le roi et la communauté des croyants, selon lequel, le premier s'engage à faire respecter la parole de Dieu sur terre et à défendre la oumma contre tout ennemi, tandis que la seconde s'engage à se soumettre à ses décisions.<sup>9</sup> A cet effet, les Rois du Maroc insistent amplement sur le caractère substantiellement religieux de leur statut institutionnel, ainsi que de leurs pouvoirs et décisions politiques. Ces derniers s'étaient, toujours, efforcés à trouver une justification à leurs décisions politiques dans le coran et la sunna. Car, la mobilisation du sentiment religieux chez les masses implique un rappel, souvent tacite, mais efficace, de leur devoir d'obéissance.

La monarchie est, dans ce sens, toujours soucieuse d'associer son histoire à celle de l'islam et à l'existence de la nation marocaine.<sup>10</sup> Le caractère mythique de la personne du roi fut

<sup>8</sup> Tozy, M, *Monarchie et islam politique au Maroc*, ed, Presse de Sciences politiques, Paris, 1999, p. 95.

<sup>9</sup> Tozy, M, *Monarchie et islam politique au Maroc*, pp. 33, et suiv.

<sup>10</sup> Waterbury, J, La légitimation du pouvoir au Maghreb tradition, protestation et répression, in *Développement politique au Maghreb*, éd CNRC, Paris, 1979, p. 413.

consacré par toutes les constitutions. La dernière, ne faisant pas exception, souligne dans son article 41 que *«Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'Il lui soumet. Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (Fatwas) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'islam. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par dahir. Le Roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui Lui sont conférées de manière exclusive par le présent article»*. Alors que, son article 46 réaffirme que: *«La personne du Roi est inviolable, et respect Lui est dû»*. Certes l'inviolabilité de sa personne ne doit pas être dissociée de son caractère sacré en tant que commandeur de croyants.

### **L'arabisme**

L'État marocain se reconnaît comme étant fondamentalement arabe dans son appartenance ethnoculturelle. Sa langue officielle est l'arabe qui demeure l'instrument d'auto-identification et d'identification à un vaste ensemble ethnoculturel qu'est le monde arabe (art 5). Elle fonctionne comme un signe ostentatoire d'appartenance à la civilisation arabe convertie récemment en une réalité politique plus ou moins objective qui est le monde arabe. Du coup, la diversité linguistique et identitaire ne peut en aucun cas être politisée. Car elle est supposée être avant tout sociologique, puisque la seule langue officiellement admise pour exprimer et décrire ce qui est censé constituer l'identité nationale et la personnalité marocaine est jusqu'à nos jours l'arabe. La langue Amazighe et les autres langues et dialectes (*hassani, Tarifit, tachelhit et tassoussite*) ont encore un long chemin à parcourir pour se mesurer à l'arabe. D'autant plus que même avec la reconnaissance constitutionnelle de la diversité linguistique et du caractère officiel de la langue amazighe, rien ne semble indiquer que les politiques publiques adoptées par l'État œuvrent réellement pour la promotion de cette altérité linguistique et culturelle. Au contraire, la langue arabe semble se consacrer

définitivement, en tant que langue officielle de l'État, après avoir délogé le Français des usages administratifs et scolaires.

### **L'unicité du pouvoir du territoire et du peuple**

La référence à l'unicité de Dieu et à l'indivisibilité du pouvoir politique en islam avait engendré au Maroc une pratique selon laquelle: les pouvoirs du Roi étaient indivisibles à l'image même de la parole de Dieu et de la *oumma* islamique. Le préambule de la nouvelle constitution exprime clairement cette unicité en des termes comme «*État musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen.*»

En fait, quoique l'article 1er annonce sans équivoque que «*L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée*», le Maroc demeure un État unitariste qui ne reconnaît aucune identité politique propre aux régions qui le composent. La décentralisation administrative et la régionalisation avancée constituent plutôt un idéal vers lequel l'architecture institutionnelle de l'État aspire. L'architecture institutionnelle et territoriale officielle évolue vers une certaine forme de l'État régionalisé. Il faut noter que l'affirmation solennelle du caractère régionalisé de l'État marocain écarte toute possibilité pour les régions de légiférer reste cependant conditionné par l'adoption d'une loi organique qui en fixera l'étendu, le contenu et les modalités d'exercice, conformément à l'article 146.<sup>11</sup>

### **Le choix démocratique**

Pour la première fois de son histoire, l'État, au Maroc, s'identifie comme étant irréversiblement démocratique, avec tous ce qu'une

<sup>11</sup> Cette possibilité est toute de même garantie pour les régions sahariennes en cas de règlement du conflit et de l'adoption de la proposition marocaine d'autonomie ainsi que la révision de l'actuelle constitution pou y introduire des dispositions qui assurent cette autonomie.

telle identification comporte comme conséquences et ramifications juridico-politiques. Selon l'article 1er de la constitution *«Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale. Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes »*.

Mieux encore, l'article 175 consacre définitivement l'identité démocratique de l'État marocain dans la mesure où *«Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'État, sur le choix démocratique de la nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution»*.

Cette affirmation du caractère démocratique de l'État marocain débouche sur une double situation politique dans laquelle l'État s'identifie résolument, comme un État respectueux des droits fondamentaux des citoyens sur le plan interne, et comme un État défendant les valeurs démocratiques universelles à côté des autres États démocratiques sur le plan international.

### **Typologie des insécurités identitaires au Maroc**

Au-delà des menaces politiques conventionnelles qui menacent l'ordre public, qui demeure à son tour vague et non défini hormis quelques dispositions pénales sanctionnant les crimes et délits contre la sûreté de l'État,<sup>12</sup> les services sécuritaires de l'État se représentent les menaces identitaires en fonction de

12 Cf. le chapitre Ier (articles 163-218) du code pénal relatif aux crimes et délits contre la sûreté de l'État, articles 220 à 223 relatifs aux infractions touchant l'exercice des cultes, et l'article 41 du dahir n° 1-58-378 du 15 novembre 1958 formant code de la presse et de l'édition, B.O n° 2404 bis du 27 novembre 1958, p. 1914, tel qu'il a été modifié et complété par la loi n° 77-00 promulguée par le dahir n° 1-02-207 du 3 octobre 2002, B.O n° 5080 du 6 février 2003, p. 131, dispose ainsi : « Est puni d'un emprisonnement de 3 à 5 ans et d'une amende de 10.000 à 100.000 dirhams toute offense, par l'un des moyens prévus à l'article 38, envers Sa Majesté le Roi, les princes et princesses royaux. La même peine est applicable lorsque la publication d'un journal ou écrit porte atteinte à la religion islamique, au régime monarchique ou à l'intégrité territoriale. En cas de condamnation prononcée en application du présent article, la suspension du journal ou de l'écrit pourra être prononcée par la même décision de justice pour une durée qui n'excédera pas trois mois. Cette suspension sera sans effet sur les contrats de travail qui liaient l'exploitant, lequel reste tenu de toutes les obligations contractuelles ou légales en résultant. Le tribunal peut prononcer, par la même décision de justice, l'interdiction du journal ou écrit. » in <http://adala.justice.gov.ma>

cinq éléments considérés comme constitutifs de l'ordre et de la sécurité identitaire nationale: l'Islam, la monarchie, l'arabisme, l'unité de l'État et le choix démocratique.

Généralement, il est possible d'établir l'existence de plusieurs types de discours identitaires dissidents au Maroc qui s'efforcent, d'une manière ou d'une autre, d'inventer des identités substitutives à celles reconnues comme constitutives de l'ordre identitaire national officiel.

Il faut rappeler que l'invention des identités de substitution fonctionne pour certains groupes sociaux et politiques comme un moyen de résistance contre ce qu'ils perçoivent comme une marginalisation et une absence de visibilité ou de reconnaissance sociale et politique.

Il va de soi que certains de ces groupes sociaux inventent des identités de substitution pour se reconnaître et se faire socialement et politiquement reconnaître comme ayant une identité légitime même si les dispositifs légaux les en dissuadent.

Ainsi, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les discours identitaires transnationaux communistes et socialistes avaient constitué la menace identitaire majeure pour l'État marocain.<sup>13</sup> Mais depuis l'effondrement du bloc de l'Est, ce sont les discours identitaires islamistes radicaux qui ont pris la relève constituant la principale menace.

Ces discours partent en général du constat que l'État au Maroc ne respecte pas les préceptes de l'islam orthodoxe. C'est pourquoi, à leur sens, nécessaire de se réappropriier l'islam et de déloger les institutions officielles chargées du monopole de l'interprétation et de la diffusion de la chari'a.

Plusieurs tendances et courants peuvent être observés au sein de ces discours, toutefois ils se polarisent tous selon leur position

---

<sup>13</sup> Les mouvements politiques de gauches étaient systématiquement réprimés par l'État, dans la mesure où ils étaient porteurs d'une vision identitaire et idéologique jugée non conforme avec les valeurs religieuses des marocains. (Voir l'arrêt de la cours d'appel de Rabat de 1961 interdisant le P.C.M. en se fondant sur le discours du trône du roi Mohamed V dans lequel il affirme que les idéologies matérialistes étaient incompatibles avec l'islam.)

doctrinale et praxéologique à l'égard de l'usage de la violence pour imposer leurs idéaux politiques et religieux. Il faut noter tout de même que la position à l'égard de la violence politique ne constitue pas toujours un critère d'intégration de ces mouvements dans le jeu politique national. Car, il se trouve que même ceux qui ne font aucun usage de la violence ou qui la condamnent ouvertement demeurent officiellement perçus comme une menace à la sécurité identitaire nationale.

De ce fait, à l'exception de certains mouvements islamistes, comme le Parti de la Justice et du Développement (PJD), qui ont été reconnus officiellement comme des acteurs politiques ayant une certaine légitimité de produire un discours identitaire religieux modéré, en raison justement de leur non violence et de leur reconnaissance solennelle des cinq éléments supposés construire l'ordre identitaire national,<sup>14</sup> les autres mouvements sont soit prudemment tolérés et mis sous surveillance (comme c'est le cas pour le mouvement *Al Adl Wal Ihsane*), soit simplement interdits et poussés vers la clandestinité (comme les mouvances de *Al Hijra wa Takfir* (Exil et anathème), *Da'wa wa Tabligh* (Annonce et message), *Sunna wa Jamaâ* (Tradition et communauté) ou *Sirat Al-Moustaqim* (Droit chemin)).<sup>15</sup> Cependant, il incombe de souligner que ces mouvements, qu'ils soient radicaux ou modérés, souffrent encore d'une difficulté idéologique majeure attachée à leur incapacité manifeste d'opérer une transition du militantisme confessionnel vers le pragmatisme exigé par la participation au jeu politique.

A l'opposé de ces discours identitaires religieux dissidents, d'autres discours revendiquent une identité nationale plus locale et laïque. Ces discours se basent sur l'idée du substrat ethnoculturel amazighe. Leur objectif déclaré est la contestation de l'hégémonie de la langue et de la culture arabe sur la langue indigène amazighe, quotidiennement et intimement pratiquée par les masses. Ces discours, contestataires à l'origine, portent en eux un autre discours revendicatif des droits et libertés sociaux,

14 Cf. Le projet politique et les articles 3 et 4 du Statut du PJD. [www.pjd.ma/sites/default/files/2012الاساسي.pdf](http://www.pjd.ma/sites/default/files/2012%20الاساسي.pdf)

15 Cf. Jean-François Clément, Les islamistes marocains : réseaux locaux ou mondiaux, in *Recherches sociologiques et anthropologiques*, n° 37- 2, 2006, pp. 37-50.

économiques, culturels et linguistiques. Il faut dire qu'à partir du moment où les mouvements porteurs de ce discours franchissent le seuil des revendications culturelles pour frôler d'autres revendications d'ordre politique ou régionalistes, ils deviennent une menace pour l'édifice identitaire national. Car ils mettent en danger le principe de l'unité de l'État (Comme fut le cas du Parti Démocratique Amazighe (PDA) au Maroc).

En parallèle à ces deux types de discours identitaires dissidents, on peut observer l'émergence de nouveaux discours identitaires marginaux mais non moins dissidents. Ces discours s'expriment souvent dans les zones sociales grises où le contrôle de la société et de l'État est moins ressenti. Il s'agit là de certains groupes sociaux marginaux qui construisent leur identité collective à partir de leur situation de marginalité elle-même comme: les jeunes du mouvement 20 février, les chômeurs surdiplômés, les prostituées, les cybercriminels et les hackers, les homosexuels, les hooligans, les métalleux, les adeptes de Satan, les apostats, les adeptes de certaines sectes religieuses non violentes comme les shiites, les Bahaïstes etc. Ces groupes en quête de visibilité sociale, constituent une nouvelle menace pour la sécurité identitaire au Maroc, en raison notamment du fait qu'ils sont porteurs d'autres visions du monde, qui peuvent être incompatibles avec les valeurs traditionnelles communes de la société marocaine.

### **La gouvernance sécuritaire des insécurités identitaires au Maroc**

On remarque que l'État au Maroc ne dispose pas encore d'une stratégie globale et homogène pour assurer la gouvernance de l'insécurité identitaire qui semble être toujours indéfinie tant sur le plan légal que sur le plan institutionnel. Cette gouvernance se fait à des niveaux différents et avec des moyens qui ne sont pas toujours adéquats.

En revanche, il semble que la sécurité identitaire au Maroc passe par le verrouillage constitutionnel du champ religieux et la réappropriation par l'État et l'institution monarchique du monopole de l'interprétation et de la diffusion de la chari'a et des valeurs religieuses.



Elle passe aussi par la régulation et le contrôle du champ médiatique pour le rendre moins réceptif à l'égard des discours identitaires dissidents, ce qui implique un contrôle a priori et a posteriori de la production, de la circulation et de la diffusion de l'information.

Elle passe également par la retraditionalisation sans cesse accentuée des différents agents et structures de socialisation politique comme la famille, les établissements scolaires, les zaouïa, qui véhiculent les valeurs traditionnelles.

Les organisations de la société civile porteuses des valeurs identitaires traditionnelles constituent elles aussi un espace de régulation et de socialisation identitaire. Leur rôle dans ce domaine ne cesse de s'affirmer.

Il semble que les méthodes de gouvernance et de régulation moderne de la sécurité identitaire commencent à prendre le dessus sur les méthodes autoritaires classiques.

Partant de là, se posent un certain nombre de questions quant aux modalités de gestion des menaces identitaires internes ou externes. Car en l'absence d'une définition précise de ce qu'est l'ordre public national, l'identité nationale, les valeurs civilisationnelles fondamentales de la nation, il est extrêmement difficile pour les acteurs sécuritaires institutionnels d'agir conformément à la loi et aux exigences de bonne gouvernance sécuritaire qu'impose l'État de Droit. La non définition de l'ordre identitaire national implique directement l'absence du contrôle institutionnel et juridictionnel sur les politiques publiques sécuritaires et les acteurs qui en sont mandatés, étant donné que ni le parlement, ni le gouvernement, ni même la justice ne peuvent réellement prétendre se positionner comme des contre-pouvoirs en la matière. Généralement, les services chargés de la gouvernance sécuritaire sont à la fois acteurs et juges de leur propre action.

Néanmoins, pour dépasser une telle situation, la nouvelle constitution prévoit la création de certaines instances ayant pour

mission justement de donner un contenu précis à ce qui constitue l'ordre national, elles sont environ 16 instances :

1. Le Conseil national des langues et de la culture marocaine (art. 5), dont la mission sera « la protection et le développement des langues arabe et amazighe et des diverses expressions culturelles marocaines ». Il regroupera et représentera en son sein l'ensemble des institutions concernées par les politiques publiques linguistiques et culturelles. Une loi organique en déterminera les attributions, la composition et modalités de fonctionnement.

2. Le Conseil supérieur des Oulémas (art. 41) qui sera chargé de l'étude des questions qui relèvent du champ religieux. Le Conseil sera la seule instance habilitée à se prononcer sur les consultations religieuses (Fatwas) officiellement agréées. Cela impliquera la constitution progressive d'un référentiel religieux qui structurera l'ensemble des pratiques et des discours identitaires confessionnels au Maroc, conformément à l'idéal désormais constitutionnel de l'islam modéré.

3. Le Conseil Supérieur de Sécurité (art. 54) qui sera la principale instance de concertation sur les différentes stratégies de sécurité intérieure et extérieure du Maroc, et de gestion des situations de crise, qui veillera à l'institutionnalisation des normes de la bonne gouvernance sécuritaire. Ce qui revient à dire que le Maroc se dote pour la première fois dans son histoire d'une instance démocratique de planification en matières sécuritaire et stratégique qui aura un rôle crucial dans la négociation et la détermination des contours juridiques et institutionnels de l'ordre identitaire national et de surcroît des insécurités et des risques qui le menacent.

4. Le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire (art. 113) dont l'objectif sera de veiller à l'application des différentes « *garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leur indépendance, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline* ». Il sera également chargé d'élaborer des rapports sur l'état de la justice et du système judiciaire et présentera des recommandations. De plus, sur initiative du Roi, du Gouvernement ou du Parlement, le Conseil sera sollicité pour émettre des avis

détaillés sur toutes les questions relatives à la justice. De ce fait, il contribuera à l'édification des normes indispensables à une bonne gouvernance sécuritaire notamment grâce à la consolidation de l'indépendance de la justice en tant que contre-pouvoir institutionnel essentiel à toute politique publique sécuritaire.<sup>16</sup>

5. La Cour Constitutionnelle, (art. 130) dont les compétences englobent essentiellement, le contrôle de constitutionnalité des lois, l'application des règles de répartition des compétences législatives et réglementaires, ainsi que le contrôle de la régularité des élections législatives et des opérations du référendum. A ces compétences s'ajoutent quelques attributions particulières, comme l'arbitrage dans les conflits qui peuvent surgir entre le gouvernement et l'une des chambres du parlement au sujet de l'application des dispositions de la loi organique relatives aux commissions d'enquête parlementaires. C'est dire que le rôle de la cour constitutionnelle dépasse désormais largement celui du gardien de l'ordre constitutionnel pour s'ériger en gardien des droits et libertés fondamentales garanties par la constitution. Rien que par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité des lois, la cour constitutionnelle s'érige de jure comme de facto en gardien institutionnel de l'ensemble des droits humains inscrits dans la constitution, au point de remettre en cause toute politique publique sécuritaire incompatible avec lui.

6. Le Conseil économique, social et environnemental (art. 151), dont l'une des principales tâches est de formuler des propositions dans les divers domaines économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Avis qui peuvent incontestablement, dans la durée, déterminer un grand nombre de critères et de paramètres identificatoires de ce que l'identité nationale peut signifier aussi bien pour l'État que pour l'ensemble des acteurs politiques et institutionnels. La note de cadrage relative au modèle de développement régional des provinces du sud présentée à l'opinion publique nationale, le 2 janvier 2013 en dit long sur

---

<sup>16</sup> Cf. Les Indicateurs de l'État de droit des Nations Unies, Guide d'application et outils de gestion de projet, (ed.) Département des opérations de maintien de la paix, Nations Unies et le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 1er édition. Ce guide établit 135 indicateurs de l'État de Droit, groupés en trois institutions : la police; l'appareil judiciaire et les prisons et répondant à quatre critères d'évaluation: la performance, l'intégrité, transparence et redevabilité, Traitement des membres des groupes vulnérables et la capacité.

la capacité de ce conseil à infléchir l'ensemble des politiques publiques culturelles qui touchent directement ou indirectement le profil identitaire de la nation marocaine.

En plus, les articles allant de 161 à 170 prévoient la création d'instances de protection et de promotion des droits de l'Homme qui auront la responsabilité de donner un contenu précis à l'ordre identitaire nationale comme:

7. Le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) (art. 161) chargé, quant à lui de contribuer activement à la promotion de la culture des droits de l'Homme et de la citoyenneté au Maroc.<sup>17</sup> Son action en faveur de la défense des droits de l'Homme est de nature à transformer en profondeur les représentations de l'ensemble des marocains sur leur propre identité et sur celles des autres peuples. Autrement dit, l'action du CNDH en faveur des droits humains peut faire évoluer les perceptions identitaires individuelles et collectives traditionnelles pour s'amarrer aux valeurs universelles humaines basées sur la tolérance, la liberté et l'égalité.

8. Le Médiateur (art. 162),<sup>18</sup> qui est une instance indépendante créée pour se substituer à l'ancienne institution de *Diwan Al-Madhalim* et qui est assignée des missions «*de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d'équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes dotés de prérogatives de la puissance publique*». L'action de cette institution en faveur des valeurs de droits et de justice demeure capitale dans la gouvernance identitaire au Maroc.

9. Le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (art. 163), qui est une instance consultative chargée «*d'émettre des avis sur les orientations des politiques publiques permettant d'assurer*

<sup>17</sup> Le CNDH fonctionne conformément aux principes de Paris relatifs au statut des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme, adoptée la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies dans sa résolution 1992/54 du 3 mars 1992 et approuvée par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993.

<sup>18</sup> Cette instance était créée par le Dahir n° 1-11 du 17 mars 2011.

*aux Marocains résidant à l'étranger le maintien de liens étroits avec leur identité marocaine* ». Ces avis, certes consultatifs, ont un énorme impact sur les référentiels et les orientations des différentes politiques publiques qui ont un rapport direct ou indirect avec l'identité nationale et avec la sécurisation des valeurs qui semblent la constituer et de surcroît de statuer sur ce qui semble constituer une insécurité qui peut menacer l'ordre identitaire nationale établie.

10. L'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination (art. 164), qui est une instance consultative qui matérialise la volonté de l'État d'agir en faveur de la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes et de lutter contre toutes les formes de discrimination sexiste dans la société. Son action en faveur des droits de la femme changera inexorablement les représentations sociales et politiques traditionnelles fondamentalement masculines de l'identité individuelle et collective.

11. La Haute autorité de la communication audiovisuelle (art. 165), qui est une instance de bonne gouvernance « *chargée de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants d'opinion et de pensée et du droit à l'information, dans le domaine de l'audiovisuel et ce, dans le respect des valeurs civilisationnelles fondamentales et des lois du Royaume* ». Cette institution créée en vertu du Dahir n° 1-02-212 du 31 août 2002,<sup>19</sup> avait aussi pour mission de supprimer le monopole de l'État sur la Radiodiffusion et la Télévision. Son action la mène souvent à se prononcer sur la conduite déontologique des opérateurs publics et privés dans le secteur audiovisuel ce qui fait d'elle une institution responsable du contrôle de la conformité des images et des discours véhiculés par les médias avec les valeurs civilisationnelles fondamentales du Maroc, en l'occurrence, l'islam, la monarchie, l'arabité, l'unité de l'État et les valeurs démocratiques de l'égalité et de la parité entre les sexes.

12. L'instance nationale de probité et de lutte contre la corruption (art. 167), dont la mission sera entre autre de veiller sur la

---

<sup>19</sup> Cf. Bulletin Officiel n° 5036 du 15 Septembre 2002.

moralisation de la vie publique et la promotion de *«la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable»*. Une telle fonction fait de cette instance un acteur essentiel dans la définition de l'ordre identitaire national et la détermination des insécurités qui le menacent, notamment, la corruption, le népotisme, et le clientélisme jugés non conformes avec les valeurs d'égalité et de respect des droits humains.

13. Le Conseil Supérieur de l'éducation (art. 168), qui est une institution consultative dont la fonction serait d'émettre son avis sur les orientations des politiques publiques concernant l'éducation, Il contribue également à l'évaluation des politiques et programmes publics menés dans ces domaines. En ce faisant, cette instance joue un rôle important dans la détermination des référentiels des politiques publiques de l'éducation ainsi que dans le contenu des discours identitaires véhiculés par l'école et par l'université marocaine.

14. Le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance (art. 169), qui serait une instance consultative qui veillerait sur la protection et la promotion des valeurs familiales traditionnelles qui *« fondée sur le lien légal du mariage,»*, puisqu'elle est la cellule de base de la société. A partir de là, l'institution familiale prise dans son acception religieuse et traditionnelle est perçue comme un élément central de l'ordre identitaire national. La protection de ses valeurs collectives de solidarité et de cohésion hiérarchisée fait partie de la gouvernance sécuritaire de l'État qui s'inspire des valeurs religieuses de la communauté musulmane. Cela n'implique que toute forme de réunion extraconjugale est considérée comme une insécurité identitaire susceptible d'être sanctionnée légalement.

15. Le Conseil de la jeunesse et de l'action associative (art. 170) qui est également une instance consultative qui entre dans la catégorie des instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative chargée d'assister les pouvoirs publics en vertu de l'article 33 pour promouvoir la participation de la jeunesse dans le développement et assurer leur insertion socioprofessionnelle dans la vie et faciliter leurs accès à la culture et au savoir qui leur permettront d'éclorer leurs

potentialités d'innovation et de création. Du coup, la socialisation de la jeunesse et son insertion dans la vie publique prend une dimension désormais relevant de l'ordre identitaire national et de la gouvernance sécuritaire, étant donné qu'elle n'est plus une menace pour l'État et ses valeurs, mais un support pour son action de démocratisation et de développement.

C'est dire que le travail et les avis de ces instances contribueront incontestablement à donner un contenu plus précis à ce que constitue l'ordre identitaire national et de surcroît à ce que constitue l'insécurité identitaire.

Néanmoins, il semble que dans un État de droit démocratique comme celui espéré par le Maroc, la justice constitutionnelle et ordinaire semble être l'autorité qui est la plus habilitée à se prononcer sur ce qui constitue véritablement une insécurité identitaire exigeant une sanction de la part des autorités publiques ou non. L'action services de sécurité traditionnels comme les corps de la Police et des institutions pénitentiaires ne semblent, pas avoir un grand rôle dans la protection de l'ordre identitaire national étant donné que les infractions qui peuvent être commises contre lui sont d'une nature toute autre que les infractions classiques à l'ordre public. L'insécurité identitaire relèverait plutôt de l'incapacité de l'État et de la société à contrôler et à intégrer passivement les discours identitaires dissidents sans cesse reproduits par la dynamique centrifuge propre à l'ordre social et institutionnel. Car la vraie question soulevée par la gouvernance identitaire est celle de juger si une action ou un discours ou même une posture d'un individu ou d'un groupe constituent en soi une menace pour la sécurité identitaire nationale, alors qu'en vérité ceux la n'ont fait que pratiquer une liberté qui n'est pas expressément autorisée et, donc souvent, qui n'est pas tolérée par les autorités publiques. Car on ne sait pas toujours exactement à quel moment un groupe ou une personne deviennent une menace pour l'ordre identitaire national. L'exemple des groupes confessionnels dissidents de tout genre (Chiites de Bahaïstes, soufistes etc.) qui pratiquent clandestinement leurs activités confessionnelles ou des groupes sociaux ou politiques professant des idéologies et des idéaux culturels, politiques, ethniques, sociaux, qui sortent

des référentiels identitaires traditionnels (groupes séparatistes, sectes, homosexuels, drogués, malades mentaux etc.) illustrent cette situation.

En définitive, la gouvernance sécuritaire démocratique implique une tolérance, pour ne pas dire une protection légale, plus ample, des tendances et des discours identitaires dissidents dont la menace serait insignifiante en raison notamment des fonctions tribunitiennes et intégratives qu'ils peuvent jouer à long terme, lorsqu'un encadrement légal et sécuritaire les entourent. Les menaces identitaires sont de ce fait des menaces discursives qui perdent souvent leur ferveur performative dans la durée lorsqu'ils sont tolérés comme une normalité sociopolitique.



# La correction des dérivations financières et fiscales à l'épreuve de la gouvernance de sécurité globale

*Hassane EL ARAFI*

La manière dont sont gérées aujourd'hui les finances publiques, voire leur légitimité, est devenue, de plus en plus, une question pressante, à travers les contestations parfois radicales de celles-ci. L'illustration la plus frappante à cet égard est bien les revendications sociales sous-jacentes aux revendications politiques du Printemps arabe : protestations contre les phénomènes de dilapidation des deniers publics, de corruption, de trafic d'influence, de concussion, d'enrichissement sans cause, d'inégalités, d'exclusion, de vulnérabilité.

Que les arguments invoqués aient été pertinents ou non, le long passé d'échec des États concernés dans la gestion de l'argent du contribuable a ancré dans les esprits de ce dernier une image assez négative sur l'utilisation des deniers publics à toutes les strates de l'État. En conséquence, la paix et la sécurité globale<sup>1</sup> sont devenues menacées et les recours à la violence et aux agressions ont pu aller jusqu'à des niveaux extrêmes (utilisation des forces armées).

Ces manifestations d'insécurité et d'instabilité *tout azimuts* réaffirment, haut et fort, que les finances publiques sont un facteur substantiel, voire un instrument stratégique pour maintenir la paix sociale et servir la sécurité globale. En effet, d'après les expériences de plusieurs pays ayant vécu des crises de durabilité de paix sociale et de sécurité, la stabilité économique et sociale demeurera un objectif élué tant qu'ils n'auront pas procédé à une réforme globale et profonde des finances publiques en général.<sup>2</sup>

---

1 Nous proposons ici une définition de la « sécurité globale » comme visant à se prémunir des risques et menaces volontaires d'origine humaine (Cf. *Walter AKMOUCHE, Henri HEMERY, Doron LEVY, Sécurité globale en Europe et en France : définition, enjeux et action gouvernementale.*

2 Cf. Etude du F.M.I., *Comment améliorer la gestion des dépenses publiques*, in FMI Bulletin, Vol.22 numéro 8, 26 avril 1993.

De même, les enjeux que pose la gestion des finances publiques en quête de la paix sociale et de la sécurité sont grandioses. D'une part, sur le plan interne, l'État ne peut rester insoucieux à l'évolution de la culture du contribuable qui exige des prestations plus adaptées à ses véritables besoins et revendique à l'État ainsi qu'à ses responsables de rendre compte de la gestion des fonds publics, en ce sens que les résultats satisfaisants sont devenus difficilement tolérables. D'autre part, sur le plan externe, l'État ne peut demeurer indifférent à la mondialisation économique et technologique, sauf à courir le risque de voir ses capacités d'influencer se réduire. Il est, désormais, convié à réguler ses finances en fonction d'un environnement toujours turbulent.

Ainsi donc, la théorie des finances publiques ne peut se contenter d'observations superficielles ou de réactions épidémiques en prévision d'une étude à la mesure de l'ampleur, du poids et des enjeux que présentent les exigences de la paix sociale et de la sécurité globale, surtout que les finances publiques touchent à la nature même des relations entre d'une part, l'État et ses institutions et d'autre part, l'État et la société.

Ce faisant, nous serions conduits à repérer les interfaces clés au niveau desquels l'intégration des finances publiques dans la problématique globale de la gouvernance sécuritaire peut être importante. Autrement dit, il va falloir identifier les différents paramètres contextuels à travers lesquels on peut satisfaire aussi bien les exigences de la gestion des finances publiques que les exigences de la gouvernance sécuritaire.

La première interface est celle de la correction externalités financières / maintien de l'équilibre socio-économique. C'est bien la correction des distorsions de l'économie du marché qui est au centre des questions qui nous préoccupent dans cette interface.

La seconde interface est celle des structures fiscales / structures économiques et sociales sur le plan social, dans la mesure où il y a un risque potentiel que les bénéfices retirés de l'augmentation du rythme de la croissance peuvent se distribuer d'une manière inégale entre les différents membres de la société et créer des effets de redistribution entre certaines catégories d'agents.

La troisième interface concerne les crimes financiers / sécurité globale. Cette interface est extrêmement importante dans la mesure où il est indispensable également de prendre en considération des effets de ces crimes sur la stabilité du système financier.

## **CORRECTION DES EXTERNALITES DU MARCHÉ**

Globalement, une externalité existe lorsqu'un acteur économique par son activité (de production ou de consommation) influence le bien-être d'un autre acteur sans que ce dernier reçoive ou paye une compensation pour cet effet. Il s'agit là d'une notion, malgré sa conceptualisation dans la littérature économique, semble se dérober à toute tentative de définition rigoureuse et consensuelle, et ce depuis l'article fondateur de Meade jusqu'aux travaux de Arrow.<sup>3</sup> Pris entre le désir de justifier l'interventionnisme fiscal de l'État et celui de le combattre, le concept d'externalités est pourvu, à cet effet, d'une richesse conceptuelle inépuisable.<sup>4</sup>

L'une des grandes fonctions justifiant l'interventionnisme de l'État est bien la correction des externalités, issues des distorsions du marché. Mais, quelles en sont les manifestations ? Et quels en sont les moyens de régulation ?

### **Manifestations des externalités**

La littérature économique nous renvoie vers plusieurs types d'externalités,<sup>5</sup> créant des distorsions à l'économie du marché et susceptibles de porter atteinte à la stabilité et à la

3 Cf. BERTA (N). Le concept d'externalité de l'économie externe à l'interaction directe : quelques problèmes de définition, in Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, p.1.

4 Les différentes définitions qui lui sont données, par exemple, par PIGOU (1920), MEADE (1973) ou WEBER (1997) ne se différencient guère, les réactions normatives des économistes au phénomène d'externalités s'avèrent problématiques et, du reste, idéologiques.

5 Voir entre autres : BAUMOL W.J., Théorie économique et analyse opérationnelle, Ed. Dunod, Paris, 1963, pp. 281-285 (Traduit par P. PATREL); GOULD J.-P. & FERGUSON C.E., Théorie Microéconomique, Ed. Economica, Paris, 1982, pp. 528-533 (Traduit de l'américain par J.-M. LAPORTE & J.-M. SIX) ; MEADE J. E. (1973), The Theory of Economic Externalities, Institut Universitaire des Hautes Etudes, Geneva ; MISHAN E. J. (1965), "Reflections on Recent Developments in the Concept of External Effects", The Canadian Journal of Economics Political Science, vol. 31(1), 3-34. ; PAPANDREOU A. (1994), Externality and Institutions, New-York, Oxford University Press, Scitovsky T. (1954), "Two concepts of External Economies", Journal of Political Economy, vol. LXII, 70-82. , etc.

sécurité globale, mais qui ne sont pas pris en compte au calcul économique ou tenus par le système de la comptabilité nationale :

1. une externalité négative, lorsque l'action de l'agent économique « A » entraîne des effets négatifs pour l'agent économique « B », sans que ce dernier soit en mesure d'être indemnisé. La pollution, les accidents de la circulation, le bruit ou les risques professionnels constituent des exemples d'effets externes qui, s'ils ne sont pas calculés, ni internalisés, par le marché.
2. une externalité positive lorsque « A » bénéficie d'une action de « B », sans que « B » soit en mesure d'obtenir une rémunération. L'enseignement et la recherche scientifique constituent une illustration d'externalité positive, puisque cette activité entraîne des effets positifs aussi bien pour les personnes qui bénéficient de ces activités directement que pour celles qui en bénéficient indirectement.
3. une externalité de production qui désigne l'amélioration ou la détérioration du bien-être ressenti par un agent « B », non indemnisée, suite à une production de l'agent « A ». C'est donc la production qui est à l'origine de l'externalité.
4. une externalité de consommation qui indique l'amélioration ou la détérioration du bien-être ressenti par un agent « B », non indemnisée, suite à une consommation de l'agent « A ». C'est le cas d'un fumeur qui dégrade la satisfaction d'un non-fumeur par le fait de consommer du tabac. C'est la consommation qui est à l'origine de l'externalité.
5. une externalité technique est celle qui est susceptible de modifier la fonction de production d'un producteur par l'action d'un tiers alors que les externalités pécuniaires modifient la fonction de coût d'un agent par l'action d'un tiers.
6. une externalité technologique ayant pour effet de modifier la productivité totale des facteurs et donc de modifier potentiellement la fonction de production individuelle de chaque firme. Les apports du progrès scientifique global sont des

externalités censées profiter à tous sans qu'ils en aient à subir directement les frais. Le logiciel libre est aussi une externalité technologique.

7. une externalité de réseau (ou effet d'adoption), a pour effet d'augmenter d'autant plus l'utilité que les autres adoptent le même comportement. C'est par exemple le cas du téléphone ou d'un standard informatique.

Au demeurant, la structure diversifiée et évolutive des externalités exige une analyse extrêmement fine, en ce sens que les phénomènes à prendre en compte sont, à l'origine ou intrinsèquement, en dehors des circuits marchands. Ceci pose par définition des problèmes techniques de leur quantification monétaire, afin de réussir leur régulation.

### **Moyens de régulation des externalités**

Le rôle imputable à l'État est d'intervenir souverainement pour réguler les externalités en veillant à leur internalisation. Ce faisant, il dispose souvent de trois instruments, la norme, la taxation et les dépenses de transfert.

#### ***Régulation normative***

L'État peut imposer une norme (État-législateur). Cela revient à fixer un niveau souhaitable d'externalité, qui est, si l'information de l'État est parfaite, la quantité qui maximise le surplus social. On peut avoir des normes individuelles (applicables à chaque émetteur) ou des normes collectives (applicables à un ensemble d'émetteurs solidairement responsable).

D'une part, le principe de la norme individuelle consiste à fixer pour chaque émetteur un plafond pour une externalité négative (par exemple imposition d'une norme d'émission de CO<sub>2</sub> pour les voitures sur le réchauffement climatique) ou un plancher pour une externalité positive (par exemple dans le cas de retombées technologiques, le gouvernement peut autoriser les entreprises à déposer des brevets pour internaliser les externalités positives. Les brevets donnent un droit de propriété à ceux qui détiennent

la technologie. Si d'autres veulent utiliser cette technologie, ils doivent payer des redevances au propriétaire de la technologie.

D'autre part, pour les normes collectives, l'internalisation des externalités devient plus complexe dans la mesure où L'État ne connaît pas forcément les dommages (ou gains) engendrés par l'externalité ni les coûts pour les émetteurs pour réduire les externalités négatives ou augmenter les externalités positives.

### ***Régulation fiscale***

La notion de taxe vise à mener les émetteurs à internaliser les externalités. C'est PIGOU (1920) qui est à l'origine de cette idée, d'où son nom de taxe pigouvienne. Il s'agit de mesurer le niveau de production de l'émetteur si celui-ci prenait en compte le coût de l'externalité. La taxe pigouvienne est égale au coût marginal social de l'externalité.

L'institution d'une taxe pigouvienne peut engendrer des modifications du système des prix relatifs, donc des choix des agents économiques. Ceux-ci tendent de substituer aux biens taxés désormais coûteux, des consommations meilleur marché. Ces modifications de comportement (appelées communément « distorsions » conduisent à un équilibre sur les marchés moins satisfaisant que celui qui y prévaudrait en l'absence de cette taxe.

Or, nous devons défendre des solutions globales dans lesquelles les taxes de type pigouvien peuvent avoir un rôle mais ne peuvent remplacer des objectifs beaucoup plus indispensables comme l'accessibilité au transport collectif, les subventions aux énergies renouvelables, l'isolation, etc. Par exemple on peut taxer lourdement les énergies les plus dommageables pour la société à hauteur des coûts qu'elles induisent. Mais il en résulterait une hausse du prix de l'énergie aux conséquences souvent néfastes et une taxation homogène est, de surcroît, difficile à mettre en place. En fait, il est trop facile de prendre l'argent des taxes en remettant à plus tard la fin de l'injustice sociale et les investissements nécessaires.

Au fond, il s'agit d'un choix absolument politique qui ne se réduit pas à un simple problème technique : les solutions techniques sont envisageables, c'est la volonté politique de l'État qui pourrait faire défaut. Ensuite, elle a également une vertu pédagogique importante, celle de créer un débat sur la nécessité de contrôler les acteurs privés et les marchés. Les taxes corrigeant les effets externes du marché se situent ainsi dans le cadre d'une remise en cause globale du système économique en place.

### ***Régulation par les dépenses de transfert***

Un gouvernement utilise souvent des dépenses de transfert (subventions, subsides ou impôts négatifs) pour internaliser les externalités positives. L'effet de ces dépenses est exactement l'inverse de l'effet d'une taxe: par exemple si le Gouvernement paye une subvention pour chaque logiciel conçu, l'offre de logiciels se déplace vers le bas du montant du subside et la production augmente. Si le taux de subvention est bien choisi (égal au taux des retombées technologiques), la production du marché correspond à celle de l'optimum.

### **READAPTATION DES STRUCTURES FISCALES ET DE SES EFFETS REDISTRIBUTIFS**

Les structures fiscales diffèrent d'un pays à l'autre en fonction des structures économiques et sociales et des facteurs susceptibles d'influer sur l'efficacité de la fiscalité nationale. Il n'y a pas, certes, un système fiscal idéal et optimal à suivre, mais la fiscalité, demeure instrument de la politique économique et social par excellence, souvent utilisé dans le maintien du plein emploi sans inflation et, par-là, la paix sociale. Cette question est de fait abordée dans la nouvelle constitution de 2011, à travers les articles 39 et 75, marquant de façon claire le principe de l'égalité devant l'impôt, et attribuant aux représentants de la nation au sein du parlement la compétence générale en matière fiscale, par le biais du vote de la loi de finances.

En effet, l'État est censé utiliser l'instrument fiscal pour orienter le comportement des agents économiques, voir pour obtempérer aux revendications ou aux pressions de certains centres

d'influences Une pratique qui retire une grande partie de sa lisibilité et de l'équité du système fiscal.

### **Réexamen des fiches fiscales**

Echapper à l'impôt c'est échapper avant tout à la contrainte de l'État.

Le système fiscal est entaché de certaines niches, qui laissent penser que les structures fiscales actuelles ne sont guère adaptées aux structures économiques et sociales. L'existence de pans entiers de l'économie nationale qui échappent à l'impôt est une question qui mérite d'être posée, eu égard à ses enjeux et ses contraintes sur la stabilité globale du pays et de son équilibre socio-économique.

Ceci étant, l'État est convié à réexaminer ces niches à travers plusieurs instruments, sous peine de retomber à des phénomènes d'anti-impôt : rationalisation des dépenses fiscales, aversion aux paradis fiscaux, maîtrise de la fraude fiscale.

### ***Rationalisation des dépenses fiscales***

L'existence des dépenses fiscales (exonérations totales ou partielles, réductions d'impôts, d'abattements sur la base imposable et de taux préférentiels) suscite la question de l'arbitrage entre efficacité et équité, qui est rarement explicitée par la puissance publique. Autrement dit, qui profite réellement des mesures dérogatoires accordées par l'État ?

A titre de rappel, en 2012, le manque à gagner au titre des dépenses fiscales s'élève à 32,07 milliards de DH, selon les estimations de la direction générale des impôts (DGI). Si l'on sait exactement où vont les 55 milliards consacrés à la subvention (sucre, carburant, gaz butane et farine), il est par contre rare que l'on évoque la liste des bénéficiaires des avantages fiscaux accordés par l'État. Les principales informations se limitaient aux généralités, du genre 59,7% de l'enveloppe profitent aux entreprises (dont 9,6% dans le secteur de l'immobilier) et 30% aux ménages, ou encore la TVA et l'IS représentent respectivement 41,3% et 22% du montant total.



Coûteuses pour les finances publiques, mais souvent utilisées pour contourner la rigidité de la procédure budgétaire, les dépenses fiscales sont susceptibles de porter atteinte à l'équité et ruiner, pour certaines d'entre elles, la progressivité de l'impôt sur le revenu.

A notre conviction, en plus du secteur agricole, l'un des secteurs qui génère le plus de frustration est celui de l'immobilier. Ainsi, pour des biens similaires ou dans la même zone, les citoyens ont l'impression qu'il y a des traitements différenciés pour ce qui touche à la taxe sur les profits immobiliers, pour les redressements concernant les droits d'enregistrement ou pour les montants des taxes d'habitation à payer. Le manque de transparence des barèmes utilisés par l'administration fiscale nourrit très largement le sentiment d'inégalité et d'injustice. Ainsi, les taxes d'habitation dont les montants diffèrent très largement d'une maison à une autre, lorsque certains ne la payent même pas sans jamais être inquiétés, nourrit très largement le sentiment du deux poids, deux mesures.<sup>6</sup>

A cet égard, les travaux des experts de l'OCDE<sup>7</sup> entre autres, soulignent la nécessité de mesurer l'effet désincitatif de taux marginaux d'imposition sur le revenu élevés vis-à-vis, par exemple, de l'investissement dans le capital humain ou de l'entrepreneuriat ; ils soulignent également qu'une fiscalité progressive est l'un des principaux instruments de redistribution à la disposition des gouvernements. Pour de nombreux pays, les arbitrages à effectuer entre les objectifs de croissance économique et l'équité sont aujourd'hui particulièrement décisifs.

### ***Aversion aux paradis fiscaux***

Un paradis fiscal est un territoire à la fiscalité très basse comparé aux niveaux d'imposition existant ailleurs. Mais le véritable hic est que les paradis fiscaux sont des foyers d'opacité financière, de nombreuses agences proposent aujourd'hui aux entreprises et

---

<sup>6</sup> Cf ; Conseil Economique et Social, Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale, 2012.

<sup>7</sup> [www.observateurocde.org](http://www.observateurocde.org)

aux particuliers de leur ouvrir les portes des paradis fiscaux, sous prétexte d' « optimiser leur situation fiscale » !

Les risques sont, à vrai dire, grandioses :

- Risques économiques : risques de concurrence et de dumping fiscal, risque de faire supporter à ceux qui ne peuvent pas en profiter l'essentiel de la charge fiscale, risque d'appauvrissement des États et des politiques sociales, risque d'endettement massif, risque de considérer la fraude comme une activité sans risque
- Risques liés à la perception de l'argent : paradis fiscal équivaut parfois à argent sale
- Risque de la finance incontrôlée

Le Maroc n'échappe pas à ce phénomène. A titre indicatif, une étude du Boston Consulting Group,<sup>8</sup> le think tank américain, dont des extraits ont été publiés par le site saoudien Alarabiya.net dévoile que les riches Marocains n'ont pas confiance aux banques nationales. Ils préfèrent cacher leur argent dans des paradis fiscaux ou dans des banques européennes. Selon le BCG, 30% de l'argent détenu par les riches familles au Maroc est déposé dans des banques étrangères, notamment suisses et anglaises.

Ce pourcentage place le Maroc en seconde position derrière la Tunisie, en Afrique du Nord, dans le classement des pays victime de fuites des capitaux. Selon la même enquête, environ 2 milliards de dollars, soit plus de 187 milliards de dirhams, fuient annuellement le Maroc vers des paradis fiscaux ou des banques en Europe.

### **Maîtrise de la fraude et de l'évasion fiscale**

La pratique du contrôle fiscal et la population des contribuables qui y sont soumis ou qui l'ont subi montrent que ce contrôle permet d'abord la collecte de recettes fiscales ce qui conduit à contrôler les contribuables les plus apparents et transparents auprès desquels il serait plus facile d'opérer des redressements et de réaliser des recettes supplémentaires. Le contrôle n'est pas

<sup>8</sup> BCG, rapports sur Fortunes mondiales en 2012.

en effet orienté vers les contribuables les moins transparents et opérant dans l'informel ou l'opacité. Ce système n'incite pas à la transparence et pousse les contribuables à se retrancher dans des activités non déclarées. Le contrôle n'est donc pas efficace comme moyen de sanction contre les fraudeurs.

Les résistances à l'impôt et son rejet sont si forts que, dès que les pouvoirs publics touchent à ce domaine, la violence des sentiments exprimés est tout à fait révélatrice de ces tensions. Le vote de l'impôt par les représentants de la Nation, condition de sa légalité, n'est pas suffisant pour assurer un consentement à l'impôt, d'autant qu'à bien des égards, la justice économique et sociale est ressentie comme une injustice au plan fiscal. Il est indispensable, au minimum, que les contribuables croient de façon plus ou moins diffuse à la valeur du consentement parlementaire pour lever l'impôt.

Pour les gouvernements ce qui importe c'est le mécontentement général, celui qui engendre l'évasion et la fraude fiscales, le découragement dans le travail et le développement du travail au noir. La contestation ponctuelle et circonstanciée de l'impôt sera traitée soit en accordant quelques avantages qui satisferont une catégorie sociale particulière soit par l'administration fiscale qui mettra en œuvre ses prérogatives de puissance publique pour soumettre le déviant.

Les contribuables opérant dans le secteur informel, étant non visibles, ne subissent aucune sanction. Ainsi, le système de sanction conçu pour traquer les fraudeurs de mauvaise foi se trouve être appliqué en pratique aux contribuables de bonne foi sur des erreurs minimales souvent sans incidence sur les recettes de trésor.

### **Revue de la redistributivité du système socio-fiscal**

Il est entendu par redistributive du système socio-fiscal « *ensemble des mesures par l'intermédiaire desquelles une partie des revenus est prélevée, au titre d'imposition, sur certains agents économiques ou catégories sociales pour être reversée au*

*bénéfice d'autres* ». Cette redistributivité peut avoir pour origine aussi bien les transferts sociaux que les impôts.

Elle est justifiée par la solidarité, une pratique collective, qui nécessite l'intervention de l'État pour décider qui doit donner et qui peut recevoir.

Dans cet ordre d'idées, la manière dont on distribue le produit fiscal moins vers les plus riches (en revenus ou patrimoine) et davantage en faveur des plus pauvres, impacte systématiquement la stabilité et la paix sociales, ce qui nécessite de réfléchir délibérément sur les mesures susceptibles de rendre les effets redistributifs des prélèvements orientés autant vers l'équité que vers l'efficacité.

### **Réaménagement de la matière imposable**

L'aménagement de la matière imposable (assiette fiscale) est devenu aussi bien une affaire de justice et d'équité, qu'un problème de ressources pour le Trésor public et de pression fiscale sur les contribuables. Le caractère répulsif de l'impôt, ou en fait la perception du contribuable (ménage ou entreprises) d'être surtaxés sont moins dus à l'importance de l'impôt lui-même, qu'au sentiment que tout le monde ne s'acquitte pas de ses obligations de la même façon, et que la charge qui pèse sur chacun n'est pas équitablement répartie, comme il est entendu par les dispositions de l'article 39 de la nouvelle constitution.

Dans l'absolu, tout peut servir de matière imposable mais en réalité le choix de celle-ci doit se fonder sur les capacités contributives. Par conséquent, c'est la richesse du contribuable qui est prise en compte soit lorsqu'elle se forme à travers le revenu, soit lorsqu'elle se constitue à travers le capital ou enfin lorsqu'elle est utilisée à travers la dépense.

### **Réduction de la régressivité du système fiscal**

Un système fiscal dans son ensemble est dit régressif si le taux global d'imposition (tous prélèvements confondus) est plus élevé pour les plus modestes et moins élevés pour les plus riches. Cela peut par exemple venir du fait que la régressivité des impôts

sur la consommation n'est pas entièrement compensée par la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Par définition, un système fiscal régressif accroît les inégalités, dans le sens où les écarts de revenus sont plus élevés après impôts qu'avant impôts.

En fait, l'impôt sur le revenu est l'impôt auquel les objectifs de progressivité et de redistribution ont été clairement assignés. Mais désormais, la capacité redistributive de l'impôt sur le revenu est affaiblie et il est par ailleurs devenu moins progressif. L'impôt sur le revenu ne représente plus que 2,6% de la richesse nationale et ses recettes stagnent depuis plus de 20 ans.

Pourquoi l'impôt sur le revenu est-il devenu moins progressif ? D'abord parce que le barème de l'impôt sur le revenu a été révisé plusieurs fois avec une diminution du nombre de tranches et une baisse des taux. Ensuite parce que les niches fiscales ont conduit à des réductions d'impôts. Enfin, l'impôt sur le revenu a un effet régressif important car le taux de taxation diffère selon la catégorie de revenus.

## **LUTTE CONTRE LES SYNDROMES DE LA DELINQUANCE FINANCIERE**

La délinquance financière est un sujet spécifique de la criminalité. Elle désigne les actes financiers illégaux et échappant aux lois des différents pays. On parle aussi d'escroquerie et de « criminalité en col blanc ».

Intimement liée aux nouvelles technologies de l'information, cette délinquance financière englobe un large éventail de syndromes, généralement d'ampleur internationale, qu'il est possible de regrouper en : crimes liés au commerce, crimes liés aux investissements et aux valeurs mobilières, risques liés au blanchiment de capitaux.

## **Crimes liés au commerce**

Le crime financier dans le commerce est une grosse affaire qui représente, d'après les estimations jusqu'à 1,5 billion de dollars par année.<sup>9</sup> Les conséquences peuvent dysfonctionner sérieusement l'économie.

Les experts en la matière,<sup>10</sup> ont pu recensé plusieurs crimes liés au commerce :

- Vol d'identité et fraude d'identité, consistant à acquérir les données personnelles d'une personne à des fins criminelles.
- Fraudes par carte de paiement (de débit ou de crédit) :
- Courriels frauduleux/hameçonnage (phishing), qui visent à tromper le destinataire afin de lui soutirer des renseignements personnels, financiers ou de nature délicate. On appelle également ce crime « usurpation de marque »

Crimes liés au Marketing en masse : dons de bienfaisance, fraude réclamant un paiement préalable, loteries, lettres d'Afrique occidentale, fraude par télémarketing

Fraudes reliées à l'Internet : Courriels frauduleux/hameçonnage (phishing), fraude réclamant un paiement préalable, magasinage en ligne, conseils de cybersécurité

## **Fraude en matière d'investissements et en valeurs mobilières**

L'implantation des investissements directs ou indirects (négociation de titres) est susceptible d'être entaché également de certaines infractions :

- Combines à la Ponzi,<sup>11</sup> dont le stratagème consiste à promettre un rendement ou des dividendes beaucoup plus élevés que ceux des investissements traditionnels – sans toutefois mentionner à

<sup>9</sup> EDC, crimes financiers du commerce international, Canada 2012.

<sup>10</sup> DION Michel, La criminalité financière, Prévention, gouvernance et influences culturelles, Edition De Boeck, 2012.

<sup>11</sup> Ce type de combine est nommé d'après Charles Ponzi, qui est devenu tristement célèbre pour l'avoir employé au début des années 1920.

l'investisseur que le « rendement » vient en fait de son propre argent, ou de celui des investisseurs arnaqués après lui.

- Délits d'initiés, lorsqu'une personne utilise un renseignement privilégié, concret et non connu du public pour acheter ou vendre des valeurs mobilières.
- Placements illégaux, en cas de vente de titres à des investisseurs qui n'est pas conforme aux obligations prévues par les lois sur les valeurs mobilières en matière de commerce de valeurs et de communication d'information.
- Manquements commis par des personnes inscrites (courtiers, conseillers en investissements, etc.), lorsqu'elles enfreignent les lois sur les valeurs mobilières, qu'elles ne s'inscrivent pas alors qu'elles y sont tenues ou qu'elles ne respectent pas les conditions d'une dispense d'inscription. »
- Fraudes boursières : fraude par affinité, vente sous pression, double prélèvement ou arnaque à répétition, escroquerie sur titres dispensés, escroquerie de change, séminaires d'investissement, escroquerie sur compte de retraite, pourriels

### **Blanchiment de capitaux**

Il est entendu par blanchiment de capitaux toute opération qui consiste à dissimuler la provenance de fonds acquis de manière illégale dans des activités mafieuses (vente d'armes, prostitution, trafic de drogue, corruption, extorsion de fonds, etc.) pour les réinvestir dans des activités légales.

D'une manière nécessairement synthétique le blanchiment de capitaux s'effectue en trois étapes : 1) le placement qui consiste à introduire les revenus illégaux dans le système financier, 2) l'empilement qui consiste à procéder à une série de conversions ou de déplacements des fonds pour les éloigner de leur source, 3) l'intégration qui consiste à investir les fonds dans des activités économiques légales.

En matière de blanchiment d'argent dans le monde, une nouvelle étude de Global Financial Integrity<sup>12</sup> (GFI) place le Maroc à la 45ème position sur une liste de 143 pays. Selon cette étude,

<sup>12</sup> GFI, Rapport sur les Flux financiers illicites dans les pays en développement : provenance 2002—2006ty.

41 milliards de dollars auraient quitté le Royaume entre 1970 et 2008, soit de quoi construire 10.000 km d'autoroutes ou d'éponger la totalité de la dette du Royaume.

Il s'agit manifestement de sommes astronomiques d'argent sale continuant à circuler. Quelle que soit la méthode employée, le résultat est clair : l'économie nationale enregistre, certes, une hémorragie financière de plus en plus importante à un moment où le pays se bat pour relancer sa croissance économique.

Heureusement, le Maroc s'est désormais doté d'une nouvelle loi de lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette législation modifie ainsi la 1<sup>re</sup> loi anti-blanchiment du 17 avril 2007. Plusieurs articles du code pénal et du code de procédure pénale ont été également révisés ou complétés. Il s'agit principalement de ceux régissant la répression du terrorisme ou les techniques spéciales d'enquête.

#### Conclusion

En guise de conclusion, l'analyse des dérives et des externalités financières soulève plusieurs enjeux et défis, qui interpellent l'État à utiliser ses moyens de régulation, voire son pouvoir contraignant, au risque d'aggraver davantage les distorsions socioéconomiques. Trois pistes peuvent être suggérées à cet égard :

D'abord, l'adaptation du bloc normatif, en matière de législation nationale, d'application des accords internationaux et de niveau d'expertise des autorités chargées des enquêtes et des poursuites.

Ensuite, le renforcement du système d'information financier, à telle enseigne, qu'il serait possible d'aider les services spécialisés à échanger rapidement des informations opérationnelles en utilisant les outils et services qu'il met à disposition.

Enfin, le renforcement des compétences des services de renseignement, à travers d'une part le recensement et l'accumulation des pratiques recommandées et l'expertise en la matière et de diffuser ces informations auprès des services chargés de l'application de la loi.



# La gouvernance sécuritaire entre la consécration constitutionnelle et la mise en œuvre

Zakaria ABOUDDAHAB

La gouvernance sécuritaire au Maroc est un concept qui a désormais sa place dans l'architecture constitutionnelle. Il est consubstantiellement lié à l'émergence de l'État de droit et à l'élargissement de la sphère des droits et des libertés fondamentaux. Concept composite, la gouvernance sécuritaire a de multiples facettes, économique, politique, stratégique. Il implique, en outre, une pluralité d'acteurs, qu'ils soient publics ou privés.<sup>1</sup> Une démarche en termes de *Policy Transfer Studies* permettrait de souligner les phénomènes de circulation internationale des concepts, par procédé de diffusion ou de dissémination (multilatérale, régionale). Elle permettrait aussi de rendre compte des processus de transposition (les greffes) de ces mêmes concepts et des limites y afférentes.

En réalité, le concept s'inscrit au Maroc dans le cadre d'une trajectoire historique qui commence, pratiquement, à partir du début des années 90 où les jalons d'un ancrage progressif du pays à l'État de droit ont été posés. Il existe une batterie de textes en rapport avec la notion de gouvernance sécuritaire au Maroc : normes constitutionnelles, lois organiques, lois ordinaires.<sup>2</sup> Le concept s'inscrit aussi dans le cadre du concept de sécurité humaine puisque, *in fine*, la gouvernance de la sécurité est destinée à préserver les vies humaines (dimension téléologique). A cet égard, le développement humain ne lui est pas étranger.

---

1 Selon des auteurs (Benoit Dupont, Peter Grabosky, Clifford Shearing et Samuel Tanner), « on parle de «gouvernance de la sécurité» pour désigner la constellation d'institutions – formelles ou informelles, gouvernementales ou privées, commerciales ou bénévoles – en charge du contrôle social et de la résolution de conflits et qui participent à la promotion de la paix en anticipant les menaces – réelles ou ressenties – résultant de la vie en collectivité ». In : « La gouvernance de la sécurité dans les États faibles et défaillants », article disponible en version intégral sur ce lien : <http://champpenal.revues.org/620>. Dernière consultation : 13 avril 2013.

2 Cf. Centre d'études en droits humains et démocratie et Foundation for the future, La législation marocaine relative à la gouvernance du secteur de la sécurité, éd. Nadacom, Casablanca, 102 pages. Disponible en version intégrale in : <http://www.cedhd.org/uploads/OuvrageLegislatioMarocaineFran.pdf>. Dernière visite : 13 avril 2013.

Nous y ajoutons d'autres comme le nouveau concept d'autorité, lancé par le Roi Mohammed VI dès les premiers mois de son règne. L'Instance Équité et Réconciliation (IER), mise en place en 2004 dans le cadre de la justice transitionnelle, participe de la même problématique de rupture avec les paradigmes antérieurs en matière de Pouvoir.

Il convient de rappeler qu'à la suite de son incorporation dans la Constitution, dans le sillage des recommandations de l'IER, la gouvernance sécuritaire a acquis une certaine maturité juridique. Sa normativité constitutionnelle n'est donc plus à contester et cela ne manquera pas d'engendrer des conséquences importantes, tant sur le plan juridique que sur le plan opérationnel.

Cette contribution s'interrogera donc sur l'applicabilité ou le déploiement d'une notion composite. Une notion qui s'est imposée dans le sillage de l'institutionnalisation de l'État de droit au Maroc. Ce processus d'implémentation n'est pas sans heurs ou difficultés. C'est pourquoi, en vue de jeter un éclairage sur cette problématique en renouvellement, il convient d'examiner la notion de gouvernance sécuritaire à partir d'une double perspective, théorique/conceptuelle et pratique/opérationnelle.

### **La gouvernance sécuritaire comme composante essentielle de l'État de droit**

Le Maroc constitue l'un des rares pays de la région MENA (*Middle East and North Africa*) à avoir mené des réformes profondes sur le plan politique, bien avant le déclenchement des printemps arabes. Pressentant les bouleversements géopolitiques qui allaient être engendrés à la suite de la fin de la guerre froide, le roi Hassan II a entamé, au début des années 90, un processus visant à intégrer l'opposition dans la normalité politique. Cela s'est traduit, entre autres, par une réforme de la Constitution en 1992 suivie par celle de 1996. En 1998, pour la première fois de son histoire, l'opposition a accédé au pouvoir inaugurant, ainsi, une nouvelle ère en matière politique, fondée sur l'alternance autour du pouvoir.

Dans cette même perspective de refondation, des réformes structurelles ont été engagées, destinées, notamment, à hisser le Maroc aux standards internationaux en matière de droits de l'homme. Que l'on rappelle, à titre d'exemple, la création du Conseil consultatif des droits de l'homme, l'institution des tribunaux administratifs, la ratification des principales conventions internationales des droits de l'homme, le réaménagement du Code pénal, la création des tribunaux de commerce. Ces réformes ont culminé avec la réforme profonde de la Constitution en 2011, intervenue dans le contexte des transformations géopolitiques qui ont fortement impacté le monde arabe. Cette nouvelle Constitution élargit et amplifie le champ des droits de l'homme, dans leur portée globale comme dans leur dimension catégorielle. Pratiquement, tous les instruments juridiques internationaux en matière de droits de l'homme ont été vidés dans la Constitution de juillet 2011 : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention contre la torture et autres traitements inhumains, cruels ou dégradants. Dans le même esprit, le Maroc a incriminé le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Cette stipulation constitue, de facto, une approbation du statut de la Cour pénale internationale.

La gouvernance sécuritaire, comme standard démocratique, a été, dans cette mouvance, intégrée dans la Constitution. L'article 54 en est la référence axiale :

*« Il est créé un Conseil Supérieur de Sécurité, en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays, et de gestion des situations de crise, qui veille également à l'institutionnalisation des normes d'une bonne gouvernance sécuritaire.*

*Le Roi préside ce Conseil et peut déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé.*

*Le Conseil Supérieur de Sécurité comprend, outre le Chef du Gouvernement, le président de la Chambre des Représentants, le président de la Chambre des Conseillers, le président-délégué du Conseil Supérieur du pouvoir Judiciaire et les ministres chargés de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de l'administration de la Défense nationale, ainsi que les responsables des administrations compétentes en matière sécuritaire, des officiers supérieurs des Forces Armées Royales et toute autre personnalité dont la présence est utile aux travaux dudit Conseil.*

*Le règlement intérieur du Conseil fixe les règles de son organisation et de son fonctionnement. »*

La Constitution de 2011 place donc les droits de l'Homme au cœur de son dispositif. D'entrée de jeu, le constituant y indique la finalité qui est d'édifier un État de droit démocratique fondé sur le pluralisme, la démocratie participative et l'Islam modéré. Plus spécifiquement, le royaume du Maroc affiche sa volonté de souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans les conventions et chartes des organisations internationales dont il est membre actif, tout en réaffirmant « *son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus* ». <sup>3</sup> Ainsi envisagés, les droits de l'homme sont conçus dans une optique élargie, celle de l'adossement à l'État de droit dans les relations internationales. La conception qui préside à leur sujet est globale et intégrée : indivisibilité, universalité, interdépendance et primauté des règles de droit international.

La taille et la teneur rédactionnelle des dispositions dédiées aux libertés et droits fondamentaux en disent d'ailleurs long sur ce changement de paradigme du constituant marocain de 2011, où droits et obligations sont corrélés. En l'occurrence, le titre II (articles 19 à 40), intitulé Libertés et droits fondamentaux, a notamment élargi le socle normatif de l'État de droit au Maroc. Cela constitue, à non point en douter, un progrès significatif par rapport aux constitutions précédentes, entre autres celles de 1992 et de 1996. Certes, celles-ci prévoyaient des dispositions

---

<sup>3</sup> Préambule de la nouvelle Constitution marocaine.

en matière de droits de l'Homme, mais sans aller jusqu'à leur aménager une portée normative d'une envergure comparable à celle de la nouvelle Constitution.

Envisagée dans une optique systémique, la dimension « droits de l'Homme » de la Constitution de 2011 dépasse le cadre strict du titre II précité. En effet, toutes les dispositions de la Constitution sont à appréhender de manière combinée. Il en est ainsi des dispositions relatives aux institutions de la bonne gouvernance, dont le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH), successeur du Conseil consultatif des droits de l'Homme. Il serait même légitime d'avancer l'idée d'un renforcement mutuel entre toutes les dispositions de la Constitution relatives aux droits de l'Homme. En effet, la proclamation des droits de l'Homme ne saurait produire, à elle seule, un effet performatif en l'absence d'une protection effective assurée par un pouvoir judiciaire réellement indépendant.

La possibilité est aussi ouverte aux justiciables de soulever au cours d'un procès devant la Cour constitutionnelle (organe qui devrait succéder au Conseil constitutionnel), l'inconstitutionnalité d'une loi portant atteinte aux droits et libertés consacrés dans la Constitution (article 133).<sup>4</sup> Il en est de même du mécanisme en vertu duquel il appartient aux citoyens de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (article 15).

Pour concrétiser ces nouvelles dispositions, plusieurs lois organiques devront être adoptées dans un délai n'excédant pas la durée de la première législature suivant la promulgation de la Constitution (article 86). Il en est particulièrement ainsi des trois lois organiques concernant respectivement la Cour constitutionnelle, l'exception de constitutionnalité et le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Autant dire que l'armature constitutionnelle du pays a été sensiblement renforcée. Constitutionnaliser les engagements internationaux du Royaume en matière de droits de l'Homme, c'est donner le droit aux citoyens et aux justiciables d'invoquer le texte constitutionnel

---

<sup>4</sup> En janvier 2013, le Conseil national des droits de l'Homme a émis des recommandations concernant la loi organique devant organiser le fonctionnement de cette Cour. En principe, la loi y afférente devrait voir le jour durant l'actuelle session législative (printemps 2013).

chaque fois qu'ils estiment qu'un de leurs droits garantis est violé. Il s'agit, en l'espèce, d'une obligation opposable aussi bien à l'État qu'aux autres personnes morales de droit public, comme les collectivités territoriales ou les établissements publics. Nous sommes ici en présence d'une logique d'institutionnalisation des droits de l'Homme qui aura comme conséquence inévitable la limitation des pouvoirs de l'État.<sup>5</sup> Toute injustice ou arbitraire allégué donnera lieu à un redressement par le juge, gardien des libertés et droits fondamentaux.

Le constituant a donc bien veillé à la constitutionnalisation de presque tous les engagements souscrits par le royaume en matière de droits de l'Homme. Il s'agit essentiellement des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, qualifiés de noyau intangible, ainsi que d'autres catégories de droits de l'Homme que consacrent des conventions spécifiques.<sup>6</sup> C'est là où, en grande partie, le concept de gouvernance sécuritaire trouve l'une de ses consécutions de sorte qu'il puisse être renforcé par les garde-fous prévus par le texte constitutionnel. Ceci d'autant plus que le préambule de la Constitution prescrit la règle de la suprématie des conventions internationales dûment ratifiées sur les lois internes. Ceci impliquera, entre autres, un travail d'harmonisation de l'arsenal juridique interne avec les nouvelles conventions ainsi entérinées. Dès leur publication au Bulletin officiel, lesdits traités entrent dans l'ordonnancement juridique interne et se positionnent au sommet de la hiérarchie des normes. Par conséquent, une obligation pèse sur l'État quant à la priorité d'application des textes internationaux en rapport avec la gouvernance sécuritaire adoptés par le Maroc.

---

5 Cf. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 15<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, Paris, 1998, p. 34.

6 Par exemple, la lutte contre la corruption, renforcée par le nouveau texte, est considérée par la convention pertinente de l'Organisation des Nations Unies comme relevant de la défense des droits de l'Homme, la corruption portant atteinte à ceux-ci.

## **La constitutionnalisation des recommandations de l'IER comme prélude à la consécration constitutionnelle de la gouvernance sécuritaire**

Les recommandations formulées par l'IER ont considérablement influencé les travaux de la Commission chargée de réviser la Constitution, avant d'intégrer de plain-pied le nouveau texte constitutionnel conformément au vœu exprimé par le roi dans son discours du 9 mars 2011. Il en découlera un travail de mise en convergence de l'arsenal juridique marocain avec les nouvelles dispositions constitutionnelles y afférentes comme l'incrimination du génocide et des crimes contre l'humanité.

La démarche globale et intégrée qui a présidé à la constitutionnalisation des droits de l'Homme transparait également dans la nature des droits consacrés, qu'il s'agisse des droits de la première génération (droits civils et politiques), de ceux de la deuxième génération (droits économiques, sociaux et culturels) ou encore de ceux de la troisième génération (droits de solidarité comme le droit de l'environnement). Ainsi en est-il du principe de développement humain durable qui a été introduit par la Constitution, conférant une dimension humaine et écologique aux droits de l'Homme au Maroc.

Lors du discours royal annonciateur de la réforme constitutionnelle du 7 mars 2011, le Roi avait insisté sur la nécessaire *«consolidation de l'État de droit et des institutions, l'élargissement du champ des libertés individuelles et collectives et la garantie de leur exercice, ainsi que le renforcement du système des droits de l'Homme dans toutes leurs dimensions, politique, économique, sociale, culturelle, environnementale et de développement»*. Une telle consécration se matérialise *«à travers la constitutionnalisation des recommandations judicieuses de l'Instance Equité et Réconciliation (IER), ainsi que des engagements internationaux du Maroc en la matière»* (discours précité).

La Constitution de juillet 2011 a, effectivement, intégré les recommandations de l'IER ainsi que les engagements internationaux du Maroc en ce qui concerne les droits de

l'Homme. Il s'agit, pour ce qui est de ce dernier aspect, de toutes les conventions essentielles en matière de droits de l'Homme, à savoir: les deux Pactes internationaux portant, respectivement, sur les droits civils et politiques, et les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention sur les droits des travailleurs migrants et les membres de leur famille, la Convention sur les droits des personnes handicapées, et la Convention contre les disparitions forcées. A part ce dernier texte, toutes les autres Conventions ont été ratifiées par le Maroc et ont fait l'objet d'une constitutionnalisation ainsi qu'on peut le dégager de la lecture du texte constitutionnel, notamment les 22 articles qui composent le Titre II portant sur les «Libertés et Droits fondamentaux».

Concernant les disparitions forcées, il y a lieu de remarquer que le Maroc est en cours de ratification des textes y afférents. En outre, au titre de la résolution 1979 du Conseil de sécurité en date du 27 avril 2011, le Maroc s'est engagé à *«accorder un accès sans réserves ni restrictions à tous les titulaires de mandats relevant des procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme»*. Or, parmi les 33 mandats thématiques relevant des ces procédures, figure, entre autres, les disparitions forcées ou involontaires.

En ce qui concerne les recommandations de l'IER, rappelons que celles-ci ont trait essentiellement aux points suivants:

*Premièrement*, la consolidation des garanties constitutionnelles des droits humains. Cette consolidation s'opère à travers plusieurs mesures, dont :

- La reconnaissance de la primauté des Conventions internationales portant sur les droits de l'Homme sur le droit interne;
- La présomption d'innocence;
- Le procès équitable;
- La séparation des pouvoirs;



- L'autonomie du pouvoir judiciaire;
- L'explicitation des libertés et des droits fondamentaux;
- Le renforcement du contrôle de constitutionnalité des lois, y compris en introduisant le droit de recours reconnu aux justiciables en cas d'exception d'inconstitutionnalité d'une loi;
- La prohibition de la disparition forcée ainsi que tout crime prohibée internationalement comme le génocide, la torture et le racisme.

*Deuxièmement*, l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie nationale intégrée de lutte contre l'impunité. Cette stratégie passe, en grande partie, par un travail d'harmonisation des textes internes avec le référentiel international pertinent.

*Troisièmement*, la réforme du dispositif sécuritaire (gouvernance sécuritaire), le renforcement de l'indépendance de la justice, notamment en confiant la présidence du Conseil supérieur de la magistrature au premier président de la Cour suprême, et la refonte du corpus juridique pénal de sorte qu'il garantisse la protection effective des droits de l'Homme.

Le nouveau texte constitutionnel a intégré pratiquement toutes ces recommandations, d'autant plus que le concept de bonne gouvernance, dont fait partie la gouvernance sécuritaire, a fait son entrée, pour la première fois, dans la Constitution, faisant l'objet d'un titre (Titre XII) constitué de 18 articles. Or, le Conseil national des droits de l'homme est désormais considéré comme une instance constitutionnelle de bonne gouvernance. L'IER avait déjà préconisé que les recommandations de ce Conseil soit appliquées, notamment en ce qui concerne les établissements pénitentiaires. Aux termes de l'Article 161 de la Constitution, le CNDH est chargé «*de connaître de toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l'Homme et des libertés, à la garantie de leur plein exercice et à leur promotion, ainsi qu'à la préservation de la dignité, des droits et des libertés individuelles et collectives des citoyennes et citoyens, et ce, dans le strict respect des référentiels nationaux et universels en la matière*». Il s'agit en l'espèce d'une autre garantie qui devrait renforcer l'effectivité des droits de l'Homme au Maroc.

## **L'indépendance du pouvoir judiciaire comme gage d'une mise en œuvre effective de la gouvernance sécuritaire**

Le Maroc vit, depuis quelques années, au rythme d'une réforme globale et profonde de la justice, impulsée par le Roi du Maroc à l'occasion de son discours, en date du 20 août 2009, et rendue nécessaire par la mutation profonde que vit la société marocaine. La gouvernance sécuritaire ne saurait en effet se réaliser sans un pouvoir judiciaire réellement indépendant, garant des droits et des libertés fondamentaux.

Six lignes directrices ont été alors tracées par le Roi à l'occasion de ce discours fondateur :

- La consolidation des garanties de l'indépendance de la justice ;
- La modernisation de son cadre normatif ;
- La mise à niveau de ses structures et de ses ressources humaines ;
- L'amélioration de l'efficacité judiciaire ;
- L'ancrage des règles de moralisation de la justice pour la prémunir contre les tentations de corruption et d'abus de pouvoir ;
- La mise en œuvre optimale de la réforme.

Dans le même esprit, la Constitution de juillet 2011 a accordé à l'indépendance du pouvoir judiciaire un intérêt crucial. Il s'agit en l'occurrence de l'une des garanties d'un procès équitable qui, aux termes de l'article 23 de ladite Constitution, constitue l'un des piliers d'une justice intègre et impartiale. Dans un même ordre d'idée, un dialogue national sur la réforme de la justice a été initié au début de l'année 2012. Il devrait déboucher sur la mise en place d'un pouvoir judiciaire davantage autonome.

Dans la même trajectoire, le CNDH a rendu en janvier 2013 un avis à propos de la loi organique relative au Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire. Il faut en effet rappeler que la justice, qui était assimilée à une « autorité » dans le cadre de la Constitution antérieure de 1996, a été promue au rang de « pouvoir » à part entière dans la Constitution actuellement en vigueur,

plus précisément dans le titre VII, articles 107 et 112 de ladite Constitution. L'article 107 en est la référence axiale. Il prévoit que le pouvoir judiciaire soit indépendant du pouvoir exécutif et que le roi soit le garant de cette autonomie. D'ailleurs, c'est le Roi qui a été investi par la Constitution pour la présidence du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Les décisions individuelles dudit Conseil ne sont pas pour autant inattaquables puisque l'article 114 de la Constitution prévoit la possibilité d'un recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction administrative du royaume.

Chaque fois que le juge estime que son indépendance est menacée, il pourra saisir, conformément aux dispositions de l'article 109, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Cette instance remplit donc un rôle majeur car c'est elle qui est chargée de l'application des mesures de garantie accordées aux magistrats et des mesures disciplinaires y afférentes.

Les propositions formulées dans le cadre de l'avis rendu par le CNDH ont été conçues à partir d'un référentiel normatif et déclaratif dont, entre autres, les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985. Les dispositions pertinentes de la Constitution marocaine et les recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation ont également nourri les propositions contenues dans le mémorandum établi par le CNDH au sujet de la future loi organique du Conseil supérieur de la justice. Parmi les recommandations émises par les rédacteurs du mémorandum figure, en outre, la création d'un Institut des métiers de la justice. Celui-ci est appelé à renforcer les compétences humaines nécessaires à un fonctionnement optimal de la justice.

Par ailleurs, l'indépendance du Pouvoir judiciaire acquiert son sens car ce dernier étant articulé à un projet de loi organique autre que celui organisant le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, dont s'est également saisi le CNDH. Il s'agit de la loi organique relative à la création d'une Cour constitutionnelle. Le passage est en effet de taille d'un Conseil constitutionnel à une véritable

juridiction constitutionnelle qui, désormais, sera chargée, en plus du classique contrôle de constitutionnalité des lois qui lui seront présentées, d'instruire des requêtes présentées par les justiciables. Il s'agit, on l'a déjà souligné, de l'exception de constitutionnalité, qui pourra être soulevée par ces derniers. Et il s'agit là d'une autre voie permettant de renforcer l'ancrage citoyen de l'État de droit au Maroc.

### **La centralité de l'intégrité territoriale dans le cadre de la Constitution marocaine**

Les territoires sahariens n'ont pas été en reste de la dynamique de réforme mise en branle depuis pratiquement le début des années 90. Dans le cadre de ses efforts visant à y assoir les conditions d'un développement socio-économique adossé à des institutions de bonne gouvernance, le Maroc a en effet préconisé une panoplie de mesures allant dans ce sens : création de l'agence pour la promotion économique et sociale des provinces du sud, mise en place du Conseil royal consultatif des affaires sahariennes, mise en branle du processus de régionalisation avancée.

Et pour cause, la question du Sahara est centrale en politique étrangère marocaine. En 1962, la première Constitution faisait état de la défense de l'intégrité territoriale du Maroc dans ses frontières authentiques. Elle conférait en effet au roi les moyens constitutionnels pour agir en vue de préserver l'intégrité territoriale du Royaume contre toute menace interne ou externe. Les Constitutions ultérieures (1970, 1972, 1992, 1996) sont allées dans la même direction.

Cette centralité est, pour ainsi dire, constante. Elle s'est manifestée de nouveau avec l'actuelle Constitution de 2011 qui, tout en reprenant le socle des Constitutions précédentes en matière de préservation de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale, a élargi et renforcé la sphère de défense du Sahara par des actions aussi bien préventives que correctives ou défensives. L'article 42 stipule ainsi que le Roi « *est le Garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques* ». De même, des pouvoirs lui sont

conférés pour la défense, en cas de troubles, y compris en cas d'agression extérieure, de l'intégrité territoriale. En la matière, l'article 59 aménage la possibilité au Chef de l'État de proclamer, par dahir, l'état d'exception :

*« Lorsque l'intégrité du territoire national est menacée ou que se produisent des événements qui entravent le fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles, le Roi peut, après avoir consulté le Chef du Gouvernement, le président de la Chambre des Représentant, le président de la Chambre des Conseillers, ainsi que le Président de la Cour Constitutionnelle, et adressé un message à la nation, proclamer par dahir l'état d'exception.*

*De ce fait, le Roi est habilité à prendre les mesures qu'imposent la défense de l'intégrité territoriale et le retour, dans un moindre délai, au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles. »*

Quand des événements – comme ceux de Gdeim Izik (octobre-novembre 2010) – sont de nature à provoquer des troubles et à porter atteinte à l'intégrité territoriale du pays, le Roi est constitutionnellement investi pour faire le nécessaire (rétablir l'ordre). A cet effet, l'article 5 de la Constitution souligne l'engagement des pouvoirs publics à œuvrer en vue de la préservation du substrat culturel hassanien, composante essentielle de la culture marocaine : *« L'État œuvre à la préservation du Hassani, en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, ainsi qu'à la protection des expressions culturelles et des parlars pratiqués au Maroc ».*

La régionalisation avancée, portée par la nouvelle Constitution, et consécutivement au travail mené par la Commission consultative de la régionalisation à partir de janvier 2010, est l'un des points culminants de la centralité de la question du Sahara. Cette formule de gestion territoriale, qui participe d'une démarche de territorialisation des politiques publiques, concernerait prioritairement les provinces du sud. Le Roi ambitionne, en effet, d'implémenter, en premier lieu, la régionalisation avancée dans les provinces sahariennes et, partant, d'en faire un modèle de développement intégré. Cela revient comme une constance dans

les discours royaux, depuis pratiquement la formulation du Plan marocain d'autonomie puis sa présentation au Conseil de sécurité de l'ONU en avril 2007. Dans cette optique, il y a lieu de rappeler le discours royal tenu à l'occasion de la Marche verte en date du 6 novembre 2012: *« Nous réaffirmons notre engagement à mettre en œuvre la régionalisation avancée, en commençant, en premier lieu, par Nos provinces du Sud, au regard de la possibilité qu'elle offre aux populations de participer à la gestion de leurs affaires locales et de contribuer au développement humain intégré et durable. En plus, elle crée un climat mobilisateur porté par une dynamique sociétale prometteuse favorisant l'émergence de nouvelles élites, notamment parmi les femmes et les jeunes, dans le cadre d'une alternance démocratique ouverte au pouvoir »*. A ce sujet, le titre IX de la Constitution en vigueur, constitué des articles 135 à 146, est entièrement dédié aux régions et aux collectivités territoriales. Il y est mentionné, entre autres, que ces entités géreront de manière démocratique leurs affaires. Le principe de solidarité interrégionale y est aussi proclamé. L'article 136 stipule que l'organisation régionale et territoriale *« assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable »*.

Le Conseil économique, social et environnemental est désormais une institution constitutionnelle (art. 151). On rappellera qu'en décembre 2012, il a présenté au Roi une note de cadrage qui ambitionne d'inscrire les provinces du sud dans une démarche de développement territorial global. Le Maroc voudrait en effet que les provinces sahariennes constituent un modèle de régionalisation avancée.

### **Le contexte des événements de Gdeim Izik**

Beaucoup de bruit médiatique a été fomenté à la suite du procès de 24 marocains d'origine sahraouie, consécutif à leur implication dans les actes ayant entraîné la mort de 11 éléments des forces de l'ordre au moment où ceux-ci intervenaient le 8 novembre 2010 pour le démantèlement du campement de Gdeim Izik. Il est d'ailleurs étrange de remarquer le mutisme des mass médias étrangers qui, pour la plupart, ne déplorent pas la mort

des éléments des forces de l'ordre péris en raison des atrocités commises par les campeurs. Or, ces mêmes forces de l'ordre avaient la possibilité de recourir, au nom de la légitime défense, aux armes à feu pour disperser les manifestants ; ce qui n'a pas eu lieu compte tenu du principe de précaution qui y a été activé. Le prix en a été pourtant fort.

Au-delà de ces faits, c'est bien la question centrale de l'intégrité territoriale du Maroc qui est en jeu. Les adversaires de l'unité territoriale du Royaume cherchent constamment à le « piéger » sur le terrain des droits de l'Homme tantôt en revendiquant l'inclusion d'un *monitoring* dans le mandat de la MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental), tantôt en qualifiant les auteurs de troubles, dont ceux ayant sévi à Gdeim Izik, de militants de droits de l'Homme. L'objectif de ces manœuvres est, entre autres, d'exclure le territoire du Sahara de la juridiction marocaine et de lui préconiser un régime d'administration internationale, prélude à une hypothétique indépendance au même titre que le Timor Oriental ou le Kosovo.

De telles actions, si elles nuisent momentanément à l'image du Maroc auprès d'une opinion publique non au fait de la réalité de la situation et de sa complexité, elles ne pourront entraver la démarche de l'État marocain consistant, d'abord, à ancrer l'État de droit dans tout le territoire national, provinces sahariennes comprises et, ensuite, à y engager un processus de développement global et intégré, implémenté par une démarche de territorialisation des politiques publiques portée par une régionalisation avancée.

Le tapage médiatique autour du procès des 24 accusés d'« *atteinte à la sécurité intérieure et extérieure de l'État, de formation d'une bande criminelle et d'atteinte aux fonctionnaires publics dans le cadre de l'exercice de leur fonction* », n'est que l'arbre qui cache la forêt : de nombreuses coalitions se sont constituées, au fil des ans, autour d'une prétendue cause sahraouie. Avec le temps, cette fiction semble s'effriter car la constitution aujourd'hui d'un État sahraoui au sud du Maroc est plus que chimérique.

Ne pouvant donc parvenir à la concrétisation de ce projet irréaliste, le Polisario et ses affidés multiplient les actions pour créer des fissures dans le front intérieur marocain en arguant que les Sahraouis seraient persécutés, spoliés et privés de leur droit à l'autodétermination. De la sorte, ils justifient les crimes les plus horribles et légitiment les actes de destruction, de pillage et de vandalisme.

Quel que soit l'interprétation que les uns et les autres peuvent attribuer aux faits qui se sont déroulés entre octobre et novembre 2010 à Gdeim Izik, une vérité au moins est là : 11 éléments des forces de l'ordre ont trouvé la mort dans ces événements, ainsi que deux civils. Les auteurs présumés de ces crimes devront être jugés proportionnellement à la gravité des actes commis, si bien sûr les faits leur sont effectivement imputés. C'est à la justice, qu'elle soit civile ou militaire, de le prouver.

### **Les événements de Gdeim Izik à l'épreuve de la gouvernance sécuritaire**

La gestion des événements de Gdeim Izik a été l'occasion de tester l'applicabilité du concept, bien avant sa constitutionnalisation. Il est vrai que cela est dû à la spécificité du dossier saharien, compte tenu de son impact international. Certains médias étrangers, non au fait de la réalité de terrain au Sahara, ont gonflé les faits consécutifs au démantèlement du campement de Gdeim Izik, pas loin de la ville de Laâyoune. S'il convient de déplorer ces événements, qui sont le résultat d'un processus d'accumulation, il faut, en même temps, saluer la démarche des forces de l'ordre qui ont cherché, tant bien que mal, à éviter le recours à la force excessive. D'ailleurs, du côté des manifestants, les rapports sérieux, dont celui rédigé par une Commission parlementaire d'enquête, font état de deux morts auprès des civils et de 11 morts du côté des forces de l'ordre.

Lorsque l'ordre a été donné de démanteler le campement le 8 novembre 2010, à la première heure, les forces de sécurité ont, dans un premier temps, notifié aux occupants de quitter les lieux. Or, les éléments des enquêtes menées révèlent que les protestataires ont dissuadé les forces de l'ordre en utilisant des



cocktails Molotov, des sabres, des couteaux, des pierres. Dès lors, les forces de sécurité n'avaient d'autre choix que d'intervenir pour disperser les occupants et démanteler le camp devenu, petit à petit, un bastion d'agitateurs ne cachant pas leurs visées séparatistes.

Auparavant, des négociations infructueuses ont été menées entre les autorités et les occupants pour trouver une issue finale. Un dénouement de cette crise allait avoir lieu si ce n'est l'entêtement de certains éléments perturbateurs qui, au-delà des revendications sociales exprimées, avaient des instructions de l'extérieur pour procéder à des actes de déstabilisation.

Les forces de l'ordre ont eu le réflexe de filmer toute la scène liée à leur intervention. Or le film tourné montre l'ampleur de la violence utilisée par les agitateurs : personnes cagoulées, brandissant des sabres et jetant, sur les forces de l'ordre, des pierres et, pire encore, des cocktails Molotov ont été filmées en pleine action. Si, parmi les civils, deux personnes ont été tuées, l'une écrasée, par inadvertance, par une voiture civile, l'autre, un enfant de 14 ans tué par balle en riposte à une attaque émanant du véhicule où il se trouvait, il faudra déplorer la mort de 11 éléments des forces d'intervention, pour la plupart des rangs des forces auxiliaires et de la gendarmerie royale. Leurs obsèques étaient émouvantes.

Il est regrettable que les mass médias étrangers n'aient pas suffisamment mis l'accent sur la gouvernance sécuritaire qui a prévalu au moment du démantèlement du camp : aucune balle réelle tirée sur les manifestants, une rapidité exceptionnelle avec laquelle les tentes ont été enlevées. La propagande polissarienne a cherché, comme d'ailleurs à l'accoutumé, à semer la confusion et de faire état de morts imaginaires, voire de génocide perpétré à l'encontre des populations. Le rapport du secrétaire général de l'ONU, présenté au Conseil de sécurité en avril 2011, a apporté un démenti à de telles allégations.

Le nouveau mode opératoire des forces de l'ordre n'est pas le fruit du hasard. Il résulte d'une réflexion mûrement menée et qui a débuté, précisément, en octobre 1999, lorsque le Roi du

Maroc, nous l'avons dit en introduction de ce texte, a appelé à un nouveau concept de l'autorité. Dans la foulée, une agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud et un Conseil royal consultatif des affaires sahariennes ont été institués pour favoriser une meilleure gestion de proximité de ces territoires. En outre, un plan d'autonomie des régions du sud a été formulé en 2007. Pour le concrétiser, une commission consultative de régionalisation a été mise en place pour aboutir, au bout d'un an de travail, à la formulation d'un plan de régionalisation avancée à appliquer, dans un premier temps, aux provinces du sud. En décembre 2012, le Conseil économique, social et environnemental a présenté au roi une note de cadrage pour asseoir le développement des provinces du sud sur des bases solides et pérennes. Cette mobilisation tous azimuts constitue une des réponses aux revendications socio-économiques exprimées par des populations locales en proie à l'oisiveté.

### **L'action anticipative du CNDH en matière de gouvernance sécuritaire au Sahara**

Les nouvelles attributions du CNDH, successeur du Conseil consultatif des droits de l'Homme (CCDH), sont fixées par le dahir du 1er mars 2011.<sup>7</sup> Cette transformation intervient dans le sillage de la dynamique sociopolitique que le Maroc a connue durant l'année 2011. Une dynamique générée par un processus évolutif impulsé par le contexte du printemps arabes, puis sanctionnée par l'adoption d'une nouvelle Constitution en juillet 2011 et l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement à majorité islamiste consécutivement aux élections législatives anticipées du 25 novembre 2011. Dans ce même contexte de changement et d'accélération de l'histoire, le Maroc, sur initiative royale, a veillé à la consolidation des droits de l'Homme, en nommant un délégué interministériel aux droits de l'Homme.

Aux termes de la Constitution de juillet 2011, le CNDH est considéré comme une institution en charge de bonne gouvernance (article 159). A ce titre, le CNDH est une instance indépendante,

<sup>7</sup> Dahir n° 1-11-19 du 25 rabii I 1432 (1er mars 2011) portant création du Conseil national des droits de l'Homme. Cf. BO n° 5922, 3 mars 2011. Cette loi est complétée par le règlement intérieur du CNDH.

bénéficiant de l'appui de l'État. Le CNDH se voit ainsi assigner une mission de protection et de promotion des droits de l'Homme. L'article 161 de la Constitution dispose à cet égard: « *Le Conseil national des droits de l'Homme est une institution nationale pluraliste et indépendante, chargée de connaître de toutes les questions relatives à la défense et à la protection des droits de l'Homme et des libertés, à la garantie de leur plein exercice et à leur promotion, ainsi qu'à la préservation de la dignité, des droits et des libertés individuelles et collectives des citoyennes et citoyens, et ce, dans le strict respect des référentiels nationaux et universels en la matière.* »

Le CNDH aura aussi à jouer un rôle de pédagogie étant donné qu'il est chargé de cultiver et de diffuser les bonnes pratiques en matière de droits de l'Homme, y compris donc en matière de gouvernance de la sécurité. Ainsi, il contribuera, dans le cadre de partenariats à mettre en place, à renforcer les capacités des institutions nationales ou régionales s'occupant, de près ou de loin, de questions en rapport avec les droits de l'Homme (article 23). En outre, le CNDH, sur autorisation royale, peut créer une commission ad hoc (article 45).

Les territoires du sud, et compte tenu des nouveaux chantiers en cours, dont celui de la régionalisation avancée, retiendront l'attention particulière du CNDH dont le cadre d'une démarche de territorialisation des politiques publiques. Dans ce contexte, l'une des missions assignées au CNDH est celle qui consiste à rendre effectifs les mécanismes prévus dans les Conventions internationales portant sur les droits de l'Homme et des protocoles optionnels souscrits par le Maroc (article 10). Sans qu'il y ait de chevauchement entre les institutions, le CNDH s'investira à appuyer l'applicabilité des textes internationaux sur les droits de l'Homme ratifiés par le Maroc. Aux provinces du sud, le CNDH contribuera ainsi à veiller à une meilleure application du protocole facultatif de la convention contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, celui adossé à la Convention contre la torture et autres traitements inhumains, cruels ou dégradants ou encore le premier protocole du Pacte international sur les droits civils et politiques. Précisément, les deux premiers protocoles facultatifs précités ont été récemment adoptés par

le Maroc en Conseil des ministres, le 1er novembre 2012, le troisième un peu plus avant. Le CNDH a salué cette ratification et a exhorté les pouvoirs publics à aller encore de l'avant dans cette démarche de ratification des protocoles facultatifs.

Par ailleurs, les commissions régionales des droits de l'Homme (CRDH) contribuent à la création d'observatoires régionaux des droits de l'Homme comprenant, en leur sein, des associations et des personnalités intéressées par cette question (article 31). A l'heure actuelle, le CNDH compte 13 CRDH, dont trois couvrant les régions du Sahara ; il s'agit, respectivement, de la commission régionale des droits de l'Homme de Dakhla-Aousserd, de la commission régionale des droits de l'Homme de Tantan-Guelmim et de la commission régionale des droits de l'Homme Laâyoune-Smara. Ce faisant, le Maroc est l'un des rares pays au monde, aux côtés des philippines et du Mexique, à être doté de tels mécanismes spécifiques.

Pour ce qui est de leur composition, les CRDH sont constituées d'un président, du délégué chargé de la promotion de la communication entre le citoyen et l'administration, des « *corps représentatifs régionaux des magistrats, des avocats, des médecins, des oulémas et des journalistes professionnels, des associations et des observatoires régionaux des droits de l'Homme, et de personnalités actives dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme* » (article 41). La compétence de ces commissions s'étend à toutes les catégories de droits de l'homme : droits civils et politiques, droits économiques, sociaux, culturels, environnementaux.

Les CRDH sont donc chargées, ainsi que le stipule l'article 28 de la loi fondatrice du CNDH, d'assurer le suivi et le contrôle de la situation des droits de l'Homme dans le territoire relevant de leur ressort, et de recevoir les plaintes provenant de personnes ou de groupes s'estimant être l'objet de violations de droits de l'Homme. Comme le CNDH pour les questions relevant de sa compétence, les CRDH peuvent agir sur saisine du président du CNDH, sur leur propre initiative ou à la suite de plaintes déposées par les parties concernées. Au bout d'une enquête, la CRDH concernée élabore un rapport qu'elle transmet au président du CNDH (article 29).

Dans la même optique, des rapports spéciaux ou périodiques sont élaborés par les CRDH et transmis au président du CNDH. Cette démarche permettra, entre autres, d'alléger le travail des tribunaux et faciliter la résolution de cas de violations éventuelles de droits de l'Homme sans encombrer les juridictions. En outre, la procédure des commissions régionales sera plus rapide.

Il est à noter que la loi instituant le CNDH cite, à maintes reprises, *l'institution chargée de la promotion de la communication entre le citoyen et l'administration, ou toute autre autorité* (voir, entre autres, article 29). Cette instance, pilotée par un délégué régional, est en fait articulée aux CRDH, leur but étant de contribuer à l'instauration d'un climat de confiance entre le citoyen et l'administration.

C'est dans cette optique que les présidents des trois CRDH actives au Sahara se sont entretenues avec le rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à l'issue de la visite qu'il a effectuée le mardi 18 septembre 2012 à Laâyoune. Les trois commissions concernées avaient déjà effectué, conformément à leur mandat, des visites des prisons, des centres de protection de l'enfance et des hôpitaux psychiatriques. Elles sont donc à pied d'œuvre.

La résolution 2044 du Conseil de sécurité d'avril 2012 s'est félicitée, à son tour, « *de l'installation à Dakhla et Laayoune de commissions régionales du Conseil national des droits de l'Homme, et des mesures que le Maroc a prises pour remplir l'engagement qu'il a pris d'assurer un accès sans réserves ni restrictions à tous les titulaires de mandats relevant des procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies* ». Il s'agit, en l'espèce, d'une reconnaissance de la légitimité d'action du CNDH qui vise à œuvrer à la protection des droits de l'Homme au Sahara comme dans le reste du pays. Les tentatives d'élargissement du mandat de la MINURSO menées par des parties non au fait de la réalité au Sahara (certains députés européens, ONG comme HRW ou le Centre Robert Ford Kennedy pour la justice et les droits de l'Homme) s'avèrent désormais peu utiles. Le dédoublement

fonctionnel n'aura donc pas lieu. Les CRDH, appuyées par une reconnaissance internationale, sont désormais les dépositaires de cette mission.

Au cours du dernier examen périodique universel (Maroc) qui s'est déroulé en mai 2012, le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a relevé : « *En vue de s'acquitter de ses engagements relatifs à son ouverture aux procédures spéciales et à sa disposition à coopérer pleinement avec elles, le Maroc a, depuis le premier Examen périodique dont il a fait l'objet, ouvert ses portes au Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, à l'Expert indépendant sur les droits culturels et au Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique. Ces mécanismes ont visité plusieurs régions du pays, et constaté sur le terrain les avancées réalisées dans leurs domaines d'activité respectifs, et dans celui des droits de l'Homme en général. Le Maroc recevra plusieurs de ces mécanismes, notamment le Rapporteur spécial sur la question de la torture, en septembre 2012. Il réaffirme son ouverture à toutes les procédures spéciales thématiques du Conseil, et sa disposition à faciliter leur travail sans restriction ni entrave.*<sup>8</sup> »

C'est dire que les événements de Gdeim Izik ont été l'occasion d'opérationnaliser un nouveau mode de gouvernance sécuritaire qui éloigne le pays des anciennes méthodes connues par leur nature plus ou moins violente. Néanmoins, faudra-t-il perdre des vies humaines (forces de l'ordre, protection civile) pour qu'il y ait gouvernance sécuritaire? Or, l'on a constaté, de ce point de vue, des réactions négatives de la part de la communauté internationale (parlement européen, presse espagnole) quand bien même le démantèlement du campement de Gdeim Izik s'est effectué largement dans les normes sécuritaires.

---

<sup>8</sup> Assemblée générale, Conseil des Droits de l'Homme, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel (Maroc)*, A/HRC/21/3, Nations Unies, 6 juillet 2012, paragraphe 7, page 3.

# Gouvernance sécuritaire et réforme législative au Maroc : piste de travail

*Driss BELMAHI*

On entend par «Gouvernance sécuritaire», la réforme du secteur de la sécurité qui réside dans la transformation du système sécuritaire, composé de tous les acteurs intervenants, les tâches qui leurs sont confiées, ainsi que leurs responsabilités, afin de créer un cadre légal et institutionnel au sein duquel les forces de sécurité puissent remplir leurs missions en accord avec les principes démocratiques et de l'État de droit.<sup>1</sup>

Le rapport final de l'Instance Equité et Réconciliation (I.E.R),<sup>2</sup> a établi que l'absence des mécanismes de contrôle des forces de sécurité a rendu possible des violations graves des droits humains. Ladite Instance a conclu dans son rapport final, que l'amélioration du secteur de la sécurité est impérative. Elle a recommandé, particulièrement, pour la réforme du secteur de la sécurité :

- Développer une politique publique de sécurité nationale ;
- Définir clairement une «situation de crise» et déterminer les mesures permettant d'y répondre de manière appropriée ;
- Clarifier et publier le cadre légal et les textes régissant les tâches et les pouvoirs, le processus de prise de décision, les procédés opérationnels, et les mécanismes de supervision et d'évaluation de toutes les forces de sécurité et des autorités administratives en charge du maintien de l'ordre public ;
- Tenir le gouvernement pour responsable du maintien de l'ordre ;
- Obliger le gouvernement à informer le public et le parlement de tout événement ayant nécessité l'intervention des forces de sécurité ;

---

1 OCDE : Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance. Principes et bonnes pratiques. Première édition 2005. Pp 27 à 38.

2 Rapport final de l'Instance Equité et Réconciliation, section.III, chap. IV , version arabe.2005.

- Etablir des commissions de contrôle au niveau local et régional afin d'assurer le contrôle des forces de sécurité sous le commandement des autorités locales et régionales,
- Renforcer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité ;
- Améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité au niveau constitutionnel.<sup>3</sup>

Ce processus a été consolidé par la constitutionnalisation desdites recommandations, en érigeant la sécurité en droit fondamental (art. 21), et en adoptant un cadre pour l'élaboration d'une stratégie sécuritaire, ainsi que l'institutionnalisation des normes d'une bonne gouvernance sécuritaire (art. 54).

## **Le cadrage de l'institutionnalisation des normes de la bonne gouvernance sécuritaire**

### ***Constitutionnalisation de la sécurité***

L'institutionnalisation des normes de la bonne gouvernance sécuritaire, constitue avec la concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays et la gestion des situations de crises, le champ de compétence du Conseil supérieur de sécurité, crée par l'article 54 de la nouvelle constitution. La mise en œuvre des normes de bonne gouvernance sécuritaire doit intégrer l'ensemble des dispositions de la constitution, notamment :

- Le statut des services et des forces de maintien de l'ordre est du ressort de la loi (art. 71), que la nomination des responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure, soit faite sur proposition du chef du Gouvernement (art. 49) .Toutefois, le Gouvernement doit prendre ses responsabilité en la matière ;
- Le respect total des libertés et droits fondamentaux consacrés par le Titre II de la constitution (art. 19 à 40) ;
- Que les libertés et droits fondamentaux demeurent garantis, même pendant l'état d'exception (art. 59) ;
- Le renforcement du pouvoir judiciaire (art. 107 à 128) ;

<sup>3</sup> Réforme du secteur de la sécurité à la lumière des recommandations de l'Instance Équité et Réconciliation. Rapport de synthèse, CEDHD, DCAF et ICTJ. Avril 2008.



- Le recours à l'exception d'inconstitutionnalité (art. 133) ;
- L'adhésion du Royaume aux mécanismes internationaux de plaintes, permettant à toute personne qui se sent lésée ou insatisfaite de recourir à des instances internationales pour avoir justice.

### ***Rôle de la société civile***

Dès 2008, le Centre d'études en droits humains et démocratie (CEDHD) a lancé, en partenariat avec le Centre pour le Contrôle des Forces Armées à Genève (DCAF), un projet de mise en œuvre des recommandations de l'IER relatives à la bonne gouvernance sécuritaire, ceci avec une participation active des 5 acteurs concernés: administrations (de défense, gendarmerie, police, forces auxiliaires, ministères : de justice, de l'intérieur, des affaires étrangères), institutions nationales (CNDH, Médiateur du Royaume), société civile, médias et d'imminents spécialistes en la matière.

Le processus mentionné a permis de sortir la question de la sécurité de son tabou, et la soumettre à un débat public, franc et transparent.

### ***Mémoire du CEDHD***

La gouvernance sécuritaire constitue une pierre angulaire dans les actions du Centre, pour ses raisons, il a consacré un chapitre entier dans son mémoire présenté à la Commission consultative de la constitution, en plaidant pour une refonte globale du secteur de la sécurité, notamment :

- La constitutionnalisation de la notion de sécurité, en tant que droit fondamental ;
- La soumission de l'organisation du secteur de la sécurité à la compétence de la loi ;
- Le respect de l'appareil sécuritaire des constituantes de la légalité (respect de la primauté de la loi, reddition des comptes, contrôlé par l'exécutif et de parlement) ;
- Le contrôle de l'action gouvernementale en matière de politique sécuritaire ;

- La création d'un mécanisme mixte (exécutif, parlement, organes sécuritaires, société civile) de concertation en matière de politique sécuritaire ;
- La création d'un mécanisme de suivi et de contrôle de déontologie, ainsi que de la veille sur le professionnalisme des métiers de sécurité,
- La création d'un mécanisme interne de recours.

### ***Les actes de concertation en matière de gouvernance sécuritaire***

En guise de rappel, on cite ci-après, les principaux actes nationaux et internationaux organisés par le CEDHD :

- La réforme du secteur de la sécurité, à la lumière des recommandations de l'Instance Équité et Réconciliation au Maroc (Avril 2008) ;
- La législation marocaine relative à la gouvernance du secteur de la sécurité (Février 2009) ;
- L'incorporation de la notion de « sécurité humaine » dans les politiques publiques en matière de sécurité dans la zone du nord-ouest de l'Afrique (Novembre 2010) ;
- L'accès à l'information comme facteur de consolidation de la bonne gouvernance sécuritaire (Mars 2011)<sup>4</sup>

### **Les constituants de la gouvernance sécuritaire**

#### ***La légalité***

La mise en place d'un cadre légal claire et accessible, aux intéressés et au public, est une condition nécessaire à une gouvernance efficace et responsable du secteur de la sécurité. La soumission aux normes juridiques exige:

- La définition du rôle et de la mission des différentes institutions de sécurité, y compris les services de renseignements ;
- La définition des prérogatives et les limites des pouvoirs des institutions de sécurité ;

<sup>4</sup> Consulter le site web du Centre d'Etudes en Droits Humains et Démocratie: [www.cedhd.org](http://www.cedhd.org).

- La définition du rôle et des pouvoirs des institutions qui contrôlent les institutions de sécurité ;
- La définition de la notion de responsabilité, afin de marquer une ligne nette entre les comportements légaux et illégaux ;
- L'augmentation de sentiment de sécurité chez le citoyen et le renforcement de la légitimité de l'action gouvernemental et des institutions de sécurité.<sup>5</sup>

Les lois régissant le secteur de la sécurité doivent réunir les conditions suivantes :

- Les dispositions juridiques doivent contenir des caractéristiques qui permettent d'anticiper les événements, sans laisser à ceux qui les appliquent l'occasion de recourir à des comportements ou bien des actes non contrôlés ;
- Déterminer les conditions et les mesures relatives aux interventions des agents chargés de l'application de la loi ;
- Les dispositions qui régissent les institutions et les actions relatives à la sécurité doivent être claires, précises et accessibles au public.

Ledit processus nécessite une refonte des textes législatifs et réglementaires relatifs au secteur de la sécurité de notre pays, afin d'éliminer les anachronismes entre les textes, et au sein du même texte, particulièrement les harmoniser avec les nouvelles dispositions de la Constitution de juillet 2011 et les défis sécuritaires à tous les niveaux (national, régional international).

### ***La transparence***

La transparence du secteur de la sécurité est conditionnée par la cohérence entre trois éléments :

#### ***Une communication efficace:***

La manière la plus efficace de satisfaire aux besoins de la transparence est d'informer le public par l'intermédiaire des médias, particulièrement lorsque l'information augmente la

---

<sup>5</sup> Code de conduite pour les responsables de l'application de la loi, résolution 34/169, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979.

confiance du public, ou procure le sentiment de sécurité, ou sur les objectifs des institutions sécuritaires.

Toutefois, il est recommandé de prendre beaucoup de précaution, lorsque les informations peuvent compromettre les enquêtes judiciaires, ainsi que les renseignements confidentiels nécessaires au maintien de l'ordre ou à la présomption d'innocence.<sup>6</sup>

La publication des rapports d'information publique, notamment, ceux qui décrivent les activités des institutions sécuritaires, les statistiques criminelles, la situation sécuritaire, les rapports d'audit interne.

Lesdits rapports permettent une évaluation publique externe des usagers du service de la sécurité, ceci consolide la confiance de l'opinion publique vis-à-vis des institutions et des actions sécuritaires.

### ***L'accès à l'information:***

Dans l'attente d'une loi qui définit le champ du droit d'accès à l'information, cette accessibilité peut être exercée de la façon suivante :

- Mettre directement ou indirectement, à la disposition du citoyen les informations, qui lui permettent de défendre ses intérêts légitimes,<sup>7</sup>
- Un large accès des parlementaires aux informations et documents, afin de leurs permettre d'évaluer les politiques des institutions sécuritaires et de contrôler leur action, notamment celle caractérisée par un non-respect de la loi.

### ***La lutte contre la corruption:***

La corruption est une infraction grave, elle ternit sérieusement l'image des institutions sécuritaires, ainsi que l'autorité de l'État. La lutte contre ce fléau, requiert:

<sup>6</sup> Code de conduite pour les responsables de l'application de la loi, résolution 34/169, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979.

<sup>7</sup> Règlement intérieur de l'Institution du Médiateur du Royaume, articles 11 à 18. Publié au Bulletin officiel numéro 6054 du 07 juin 2012.

- Au niveau institutionnel, la mise en œuvre d'une politique anti-corruption, des codes de conduites pour un comportement correct et approprié et un renforcement de l'efficacité des systèmes disciplinaires et de sanctions, ainsi que des mesures efficaces pour l'application de ces politiques à tous les niveaux ;
- Au niveau des individus, de leur responsabilité d'éviter tout conflit d'intérêt, en évitant l'interférence entre leurs intérêts personnels avec leur statut professionnel.

### **La reddition des comptes**

Nulle responsabilité sans reddition des comptes, surtout que la société a consenti librement de céder aux institutions de sécurité, le monopole d'usage de la force légitime. En contrepartie, ces institutions sont dans l'obligation de soumettre leurs pouvoirs au contrôle, à travers des processus de reconnaissance de responsabilité.<sup>8</sup>

L'objectif de la gouvernance sécuritaire réside dans le changement de perception de l'appareil sécuritaire, d'une institution répressive à un organe moderne chargé des politiques sécuritaires, soumis aux contrôles des pouvoirs constitutionnels, à travers:

- Un contrôle interne, régit par des dispositions (législatives ou réglementaires) et des codes de conduite/déontologie, claires et publiées, ne sera que bénéfique, de plus qu'il bénéficie d'une meilleure reconnaissance de l'environnement sécuritaire.

L'efficacité d'un mécanisme de contrôle interne nécessite:

- Le devoir d'enquêter sur toutes les allégations de mauvaise conduite pour affirmer l'intégrité des opérations et du personnel sécuritaire. La gestion transparente des résultats d'une enquête constitue un moyen pour renforcer la confiance des citoyens envers les institutions sécuritaires et pour affirmer leur légitimité au sein de la communauté ;
- Un mécanisme interne de recours, les mesures disciplinaires doivent être examinées par un organisme indépendant où ne siège pas le commandement direct.

<sup>8</sup> OSCE, Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité, décembre 1994.

Parmi les devoirs de la hiérarchie et les autorités publiques, le soutien des sécuritaires objets des accusations infondées ;

Le recours à la médiation institutionnelle (Médiateur du Royaume, CNDH), afin de trouver des solutions amiables et équitables, à des problèmes au sein de l'institution sécuritaire, ou avec le public ;

Contrôle du pouvoir exécutif, afin de limiter l'usage abusif des prérogatives accordées aux institutions sécuritaires, et de s'assurer de l'efficacité et l'efficience de leurs interventions.

Contrôle parlementaire, en amont, par l'approbation des lois définissant des garanties fondamentales accordées aux militaires, ainsi que le statut des services et forces de maintien de l'ordre, en plus de l'autorisation budgétaire à toutes les forces de sécurité.

En aval, et qui prend un aspect politique, en contrôlant l'action du pouvoir exécutif, à travers l'utilisation des mécanismes parlementaires.

Contrôle de la société civile et des médias, la recherche d'une communication basée sur une compréhension mutuelle entre les services de sécurité et le public, est une affaire de toutes les composantes de la société.

Les institutions sécuritaires doivent constamment faire effort pour s'assurer que le public soutient leurs activités.

D'autre part, les actions qui visent une meilleur quiétude dans la cité, doivent être appuyées par la société civile et les médias, ainsi que, de faciliter la mise en place de tels initiatives.

En guise de conclusion, la réforme du secteur de sécurité :

- La consécration de la sécurité en tant que politique publique et qui constitue une partie intégrante de la politique de développement ;
- La gestion des institutions sécuritaires, selon les mêmes principes et règles imposés aux établissements publics, notamment, la transparence et la reddition des comptes ;

- La réforme constitue, pour le pouvoir public un cadre essentiel de concertation sur les problématiques sécuritaires, ainsi que, les possibilités offertes pour les confronter ;
- La réforme vise une sécurité humaine, fondée sur des valeurs et principes de démocratie, le respect des droits humains et l'État de droit. Bref, crée un climat où la vie est possible loin de la crainte et la peur.

## Liste d'auteurs

**Abdelhamid BENKHATTAB** est professeur de science politique à l'université Sidi Mohamed Ben Abdallah (Fès). Il est membre du comité scientifique du Centre d'études et recherches en sciences sociales, du bureau de l'association marocaine de science politique et du comité scientifique de la Revue Marocaine de Science Politique.

**Abderrahim EL MASLOUHI** est professeur à la faculté de droit et politologue-constitutionnaliste à l'Université Mohamed V Rabat-Agdal. En plus, il est secrétaire général de l'Association marocaine de science politique (AMSP).

**Driss BELMAHI** est conseiller auprès du Médiateur du Royaume, et est membre du centre d'études en droits humains et démocratie.

**Hassane EL ARAFI** est professeur-chercheur en finances publiques et fiscalité à l'Université Mohammed V Agdal Rabat Ex-magistrat de la Cour des comptes et Membre du Conseil supérieur de contrôle des Finances des Habous publics.

**Helmut REIFELD** travaille avec la Konrad-Adenauer-Stiftung depuis 1993. Entre 1997 et 2004, il a été représentant de la KAS en Inde, parallèlement chargé de nouveaux projets en Afghanistan en 2002. De 2004 à 2011, il a été chef de la division générale de la planification sectorielle au Département de la Coopération Internationale. Depuis septembre 2011, il est représentant de la KAS au Maroc.

**Khalid MOUKITE** est enseignant-chercheur à l'institut Universitaire de la Recherche Scientifique à l'Université Mohammed V-Souissi.

**Mohammed Zakaria ABOUDDAHAB** est professeur de droit public à la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales à l'Université Mohamed V Rabat-Agdal. Il est membre fondateur de l'alliance des libertés et membre du Bureau du syndicat de l'enseignement supérieur, section locale.

**Taoufik YAHYAOUI** est professeur d'économie à l'Université Mohammed V-Agdal.





Konrad  
Adenauer  
Stiftung

La sécurité étant une donnée indispensable pour la viabilité de tout projet démocratique, tout en étant un domaine vaste qui englobe des secteurs variés et divers, allant de la sécurité effective des personnes et des biens à la sécurité du territoire national avec tout ce que cela englobe comme domaines : sécurité environnementale, sécurité économique, sûreté nationale et leurs aspects sociaux.

[www.kas.de/marokko](http://www.kas.de/marokko)

